

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°49

MARS 2012

AUDIT DE GESTION

RELATIF AU

**DISPOSITIF GENEVOIS POUR L'ACCUEIL
DE LA PETITE ENFANCE**



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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHÈSE

Le terme institutions de la petite enfance (IPE) comprend les crèches, les espaces de vie enfantine, les garderies, les jardins d'enfants et les haltes-garderies qui proposent des types d'accueil différents selon les besoins des familles. Ces accueils préscolaires des enfants de 0 à 4 ans sont généralement placés sous la responsabilité des communes et peuvent être complétés par des accueillantes familiales de jour (AFJ) – plus communément appelées mamans de jour – et diverses institutions privées. Ils représentent un enjeu majeur pour la population notamment compte tenu de l'insuffisance notoire de places d'accueil de la petite enfance.

Dans le cadre de son processus continu d'analyse des risques, la Cour a identifié ce dispositif comme présentant des risques élevés notamment en raison : du nombre d'acteurs y intervenant, de l'importance des fonds publics, supérieurs à 100 millions F par an et des coûts à charge des familles pouvant atteindre jusqu'à 38'500 F par an pour une place en crèche, du nombre et de l'importance des projets et développements en cours (modifications des bases légales, motions, pétitions et initiatives pendantes devant le Grand Conseil, etc.).

L'audit de la Cour a analysé la **gouvernance et l'organisation de l'ensemble du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance** (canton et communes) sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, du bon emploi des fonds publics, ainsi que de la conformité aux dispositions légales et réglementaires. À cet effet, la Cour a plus particulièrement examiné les activités et tâches :

- du canton, et plus spécifiquement du service de l'évaluation des lieux de placements (ELP), pour la partie de l'autorisation et de la surveillance des lieux de placements d'enfants à la journée ;
- des délégations ou services de la petite enfance créés au sein notamment de la Ville de Genève et de 5 autres communes ;
- des institutions de la petite enfance.

Concernant les aspects de gouvernance, la Cour souligne que les leviers d'action ne se situent pas tous, d'un point de vue légal, au niveau de l'exécutif cantonal mais des communes, augmentant d'autant la difficulté d'assurer une gouvernance globale adéquate (notamment la coordination et le pilotage du dispositif dans son ensemble) car dépendant aujourd'hui fortement de la bonne volonté de chaque exécutif communal. Le rapport de la Cour fait ressortir des faiblesses dont certaines réduisent l'efficience du dispositif genevois dans sa globalité, augmentant ses coûts et péjorant la mise à disposition de places d'accueil.

Relativement aux données et statistiques à disposition, la Cour constate notamment que :

- a) Au niveau du canton, la demande en places d'accueil de jour n'est à ce jour ni quantifiée, ni quantifiable. Le nombre de places effectivement utilisées au niveau du canton de Genève, voire même très souvent au niveau communal, n'est pas quantifié. Dès lors, des demandes peuvent ne pas avoir trouvé réponse (inscription en liste d'attente), alors que l'ensemble des places d'accueil n'est en réalité pas totalement utilisé.
- b) Une vision synthétique (voire prospective) de l'accueil cantonal de jour de la petite enfance est difficile à établir.

Concernant le cadre et les exigences pour l'accueil de jour, la Cour relève notamment que :

- a) L'accueil collectif et l'accueil familial de jour présentent une grande disparité au niveau du cadre et des exigences (par exemple au niveau des exigences de formation et des normes d'encadrement). Cet état de fait engendre des niveaux d'accueil très inégaux.
- b) Le cadre légal et les exigences réglementaires ne sont pas appliqués stricto sensu à tout ou partie des structures accueillant des enfants de moins de 4 ans.
- c) Une personne peut remplir les exigences pour diriger une structure à prestations élargies (crèche ou EVE), mais pas celles pour diriger une institution à prestations restreintes (garderie ou jardin d'enfants).

Relativement aux autorisations et à la surveillance exercée par le service de l'ELP, la Cour observe notamment que :

- a) De nombreuses faiblesses organisationnelles ont été constatées à l'ELP, notamment en ce qui concerne des aspects tels que le profil des chargées d'évaluation, l'organisation interne, les procédures/directives internes, la gestion et tenue des dossiers ou encore la base informatique (Access).
- b) De nombreux manquements sont constatés dans les activités d'autorisation et de surveillance des AFJ et des IPE effectuées par l'autorité de surveillance (ELP), tel que par exemple des :
 - cas d'IPE ou d'AFJ non identifiées et/ou non autorisées ;
 - cas d'IPE non surveillées ;
 - cas de non-respect d'exigences (légales, réglementaires ou directives internes de l'ELP) ;
 - absences de sanctions et/ou de mises en demeure ;
 - absences de visites au domicile des AFJ ou au sein des IPE.

Concernant le concept opérationnel de l'accueil collectif de jour, la Cour constate notamment que :

- a) L'absence d'organisation et de réflexion globale induisent une inefficience de par la démultiplication des fonctions communales de support et des coûts y afférents. De plus, il en découle également que la demande en places d'accueil n'est pas forcément connue d'une commune pour l'ensemble des modes de garde offerts sur son territoire, et d'autre part les parents doivent souvent inscrire leur enfant sur plusieurs listes d'attente.

Enfin, la diversité actuelle d'organisations et de politiques communales engendre une inégalité de traitement des parents placeurs en termes d'accès aux places d'accueil, d'attribution des places, de niveau de tarification, etc.

- b) Les IPE peuvent être sur et sous occupées en termes de places d'accueil. Dans un certain nombre d'IPE, la Cour a identifié soit des possibilités d'accueil supplémentaires (places vacantes), soit des non-respects du nombre maximum de places d'accueil autorisé par l'ELP. En outre, certains types d'abonnement proposés aux parents ont un impact négatif sur le taux d'occupation des IPE et de facto sur le financement de leurs coûts.
- c) Les activités de contrôles opérées par la commune ou la délégation/service de la petite enfance sont lacunaires, comme cela ressort dans les cas suivants :
 - dans un certain nombre d'IPE, des possibilités d'accueil supplémentaires (places vacantes) ont été identifiées. À l'inverse, il a également été constaté dans d'autres cas des non-respects du nombre maximum de places d'accueil autorisé par l'ELP ;
 - des manquements quant au respect des critères d'attribution ou de priorité pour l'attribution des places d'accueil ;
 - des erreurs dans les calculs des prix de pension opérés par les IPE, ainsi que des documentations de dossiers lacunaires.
- d) Les délégations/services de la petite enfance (hormis en Ville de Genève) n'ont pas systématiquement émis des directives administratives et/ou comptables qui permettent une « standardisation » des documents à remonter à la commune ; dès lors, une comparaison inter-IPE n'est généralement pas possible.

Au vu des importantes faiblesses et inefficiences constatées, la Cour a émis un certain nombre de recommandations dans le cadre du rapport visant à améliorer la gouvernance globale et par là l'efficacité du dispositif et sa capacité à répondre à la demande de place. Il conviendra notamment de mener une réflexion de fond portant sur les coûts, l'organisation et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance dans sa globalité. En outre, il conviendra également d'envisager de modifier les bases légales et réglementaire (normes d'encadrement pédagogique; exigences de qualification pour la personne nommée pour diriger une IPE à prestations d'accueil élargies ou restreintes, etc.).

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

À cette fin, elle a invité le département de l'instruction publique de la culture et du sport ainsi que le comité de l'Association des communes genevoises à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 8, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour souligne l'adhésion du département de l'instruction publique de la culture et du sport à 27 des 28 recommandations qui lui ont été adressées (voir détail au paragraphe suivant). L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le département qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

En revanche, le comité de l'Association des communes genevoises (ACG) a rejeté 10 des 12 recommandations qui lui ont été soumises, et n'a adhéré que partiellement aux 2 autres recommandations (voir détail au paragraphe suivant).

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

Toutefois, l'observation du département de l'instruction publique, de la culture et du sport relative au constat 6 du chapitre 4.2 (page 45), concernant les disparités dans les exigences de qualification des directeurs-trices des IPE, requiert un commentaire complémentaire. La Cour maintient sa position et souligne que le constat 6 s'inscrit tout comme le constat 1 dans un environnement global au sein duquel la différenciation des exigences de formation et d'expérience professionnelle suivant le lieu et le type d'accueil peut amener des surcoûts qui ne sont pas nécessairement en lien avec des gains de qualité avérés.

De même, les observations du comité de l'Association des communes genevoises (ACG) en référence aux chapitres 6.1.5, 6.2.5, 6.4.5 et 7 ne sont pas de nature à remettre en question les constats, recommandations et conclusions du présent rapport. En effet, il apparaît que les recommandations de la Cour offrent des pistes favorisant la nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif de l'accueil de la petite enfance à l'échelle du canton tout en préservant l'autonomie communale. A noter qu'en l'absence de changements importants dans la gouvernance actuelle, le dispositif ne pourra pas, à moins de surcoûts importants, être en mesure de répondre aux besoins des citoyens en termes de places de crèches et d'assurer une égalité de traitement.

A ce titre, la Cour suivra attentivement l'évolution normative ainsi que les éventuelles actions des différents acteurs du dispositif.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	14
3.1. Bases légales	14
3.1.1. Bases légales en vigueur	14
3.1.2. Évolution future des bases légales.....	15
3.2. Modes d'accueil de jour de la petite enfance	16
3.2.1. Accueil collectif de jour	16
3.2.2. Accueil familial de jour	18
3.2.3. Autres alternatives pour l'accueil de jour.....	19
3.2.4. Coût annuel d'une place d'accueil de jour.....	20
3.3. Acteurs principaux du dispositif et chiffres clés.....	21
3.3.1. DIP, DGOJ et Commission cantonale de la petite enfance (COCAPE).....	21
3.3.2. Service de l'évaluation des lieux de placements (ELP)	21
3.3.3. Service de la recherche en éducation (SRED).....	22
3.3.4. Communes et délégation ou service de la petite enfance des communes.....	22
4. ANALYSE – PLANIFICATION DES BESOINS ET CADRE NORMATIF	31
4.1. Observatoire cantonal de la petite enfance, données et statistiques.....	31
4.1.1. Contexte	31
4.1.2. Constats.....	32
4.1.3. Risques découlant des constats.....	34
4.1.4. Recommandations.....	34
4.1.5. <i>Observations du DIP</i>	35
4.2. Cadre et exigences pour l'accueil de jour	36
4.2.1. Contexte	36
4.2.2. Constats.....	38
4.2.3. Risques découlant des constats.....	42
4.2.4. Recommandations.....	43
4.2.5. <i>Observations du DIP</i>	44
5. ANALYSE – AUTORISATION ET SURVEILLANCE PAR LE SERVICE DE L'ÉVALUATION DES LIEUX DE PLACEMENTS (ELP).....	46
5.1. Constats relatifs à l'organisation de l'ELP en général.....	46
5.1.1. Constats.....	46
5.1.2. Risques découlant des constats.....	50
5.1.3. Recommandations.....	51
5.1.4. <i>Observations du DIP</i>	53
5.2. Constats relatifs au traitement des dossiers d'AFJ	55
5.2.1. Constats.....	55
5.2.2. Risques découlant des constats.....	57
5.2.3. Recommandations.....	58
5.2.4. <i>Observations du DIP</i>	59
5.3. Constats relatifs au traitement des dossiers d'IPE.....	61
5.3.1. Constats.....	61
5.3.2. Risques découlant des constats.....	65
5.3.3. Recommandations.....	65
5.3.4. <i>Observations du DIP</i>	67
6. ANALYSE – CONCEPT OPÉRATIONNEL DE L'ACCUEIL COLLECTIF DE JOUR.....	68
6.1. Organisation et gestion des places d'accueil collectif de jour (liste d'attente et inscriptions)	68
6.1.1. Contexte	68
6.1.2. Constats.....	70

6.1.3.	Risques découlant des constats	71
6.1.4.	Recommandations	71
6.1.5.	<i>Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG</i>	72
6.2.	Politique et gestion de l'attribution des places d'accueil collectif de jour	73
6.2.1.	Contexte	73
6.2.2.	Constats	77
6.2.3.	Risques découlant des constats	79
6.2.4.	Recommandations	80
6.2.5.	<i>Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG</i>	81
6.3.	Facturation de l'accueil collectif de jour et contrôle financier des IPE	82
6.3.1.	Contexte	82
6.3.2.	Constats	83
6.3.3.	Risques découlant des constats	86
6.3.4.	Recommandations	86
6.3.5.	<i>Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG</i>	87
6.4.	Gestion du personnel (normes d'encadrement et charges de personnel) des IPE	88
6.4.1.	Contexte	88
6.4.2.	Constats	89
6.4.3.	Risques découlant des constats	92
6.4.4.	Recommandations	92
6.4.5.	<i>Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG</i>	94
7.	RECOMMANDATIONS COMPLEMENTAIRES	95
7.1.	Recommandations	96
7.2.	<i>Observations du DIP</i>	98
7.3.	<i>Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG</i>	99
8.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	100
9.	DIVERS	116
9.1.	Glossaire des risques	116
9.2.	Remerciements	118

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AFJ	Accueillante familiale de jour
AMS	Autorisation de mise en service
BIPE	Bureau d'information petite enfance de la Ville de Genève
CCT	Convention collective de travail
CIAPÉ	Centre d'information pour l'accueil de la petite enfance de Carouge
CID	Centre d'information et de documentation de la police
COCAPE	Commission cantonale de la petite enfance
DCTI	Département des constructions et technologies de l'information
DGOJ	Direction générale de l'Office de la jeunesse
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSE	Département de la solidarité et de l'emploi
ELP	Service de l'évaluation des lieux de placements
ETP	Emploi à temps plein
EVE	Espace de vie infantine
IPE	Institution de la petite enfance
LAPEF	Loi cantonale sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (J 6 25)
LRPFI	Loi cantonale sur le renforcement de la péréquation financière et intercommunale et le développement de l'intercommunalité (B 6 08)
LSAPE	Loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (J 6 29)
nBDS	Base de données scolaires normalisée
OPEE	Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (211.222.338)
RAPEF	Règlement cantonal sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (J 6 25.01)
RDU	Revenu déterminant unifié
RSAPE	Règlement cantonal sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (J 6 29.01)
RVA	Reconnaissance et validation des acquis
SDPE	Service de la petite enfance de la Ville de Genève
SRED	Service de la recherche en éducation

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance représente un enjeu majeur pour la population et a suscité de nombreux travaux parlementaires. Dans ce cadre, il convient de souligner l'insuffisance notoire de places d'accueil de la petite enfance.

Le terme institutions de la petite enfance (IPE) comprend les crèches, les espaces de vie enfantine, les garderies, les jardins d'enfants et les haltes-garderies qui proposent des types d'accueil différents selon les besoins des familles. Ces accueils préscolaires des enfants de 0 à 4 ans sont généralement placés sous la responsabilité des communes et peuvent être complétés par des accueillantes familiales de jour (AFJ) – plus communément appelées mamans de jour – et diverses institutions privées.

Dans le cadre de son processus continu d'analyse des risques, la Cour a identifié le dispositif comme présentant des risques élevés notamment en raison :

- du nombre d'acteurs intervenant dans le dispositif augmentant d'autant la difficulté de coordination ;
- de l'importance des fonds publics, supérieurs à 100 millions F par an (coût du dispositif à charge des communes, nouvelle péréquation financière intercommunale depuis 2010, etc.) et des coûts à charge des familles pouvant atteindre jusqu'à 38'500 F par an pour une place en crèche ;
- du nombre et de l'importance des projets et développements en cours (modifications des bases légales, motions, pétitions et initiatives pendantes devant le Grand Conseil, etc.).

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de légalité et audit de gestion »), la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettres adressées le 4 février 2011 à M. Charles Beer, Conseiller d'Etat du DIP et à M. Manuel Tornare, alors Conseiller administratif du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève, la Cour les a informés de sa décision de procéder à un audit de gestion du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance. De plus, des lettres d'ouvertures de mission ont également été envoyées le :

- 18 mars 2011 aux maires des communes incluses dans l'échantillon audité ;
- 31 mars 2011 aux directrices des IPE sélectionnées dans l'échantillon audité.

Cet audit a pour objectif d'analyser la gouvernance et l'organisation de l'ensemble du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance (canton et communes) sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, du bon emploi des fonds publics, ainsi que de la conformité aux dispositions légales et réglementaires. À cet effet, elle a plus particulièrement examiné les activités et tâches :

- du canton, et plus spécifiquement du service de l'évaluation des lieux de placements (ELP), pour la partie de l'autorisation et de la surveillance des lieux de placements d'enfants à la journée ;

- des délégations ou services de la petite enfance créés au sein notamment de la Ville de Genève et de 5 autres communes ;
- des institutions de la petite enfance.

La Cour a décidé d'exclure du champ du présent audit le coût de construction d'une IPE (notamment compte tenu du fait que les compétences et décisions en la matière ne relèvent pas directement de l'institution).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1/P2/P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- le Conseiller d'Etat chargé du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP),
- le Secrétariat général du DIP,
- un directeur adjoint de la Direction générale de l'Office de la jeunesse (DGOJ),
- la responsable, le juriste ainsi que plusieurs chargées d'évaluation du Service de l'évaluation des lieux de placements (ELP),
- une collaboratrice du Service de la recherche en éducation (SRED),
- le responsable et des inspecteurs de la police du feu du département des constructions et technologies de l'information (DCTI),
- un conseiller financier adjoint du département des finances,
- le président et le directeur général de l'association des communes genevoises (ACG),
- le conseiller administratif alors en charge du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève,
- la directrice, ainsi que plusieurs collaborateurs du Service de la petite enfance (SDPE) de la Ville de Genève,
- les maires et/ou les responsables du service ou de la délégation petite enfance d'un échantillon représentatif de 5 communes (en plus de la Ville de Genève) :
 - Carouge,
 - Meyrin,
 - Onex,
 - Plan-les-Ouates,
 - Vernier,
- les directrices (accompagnées dans certains cas de représentants de la structure faîtière et/ou de leur adjointe pédagogique) d'un échantillon de 6 institutions de la petite enfance (IPE) :
 - Crèche de Bernex (Bernex),
 - EVE du Lac (Ville de Genève),
 - Crèche des Hôpitaux Universitaires de Genève - site Kangourous,
 - EVE Les Vers à Soie (Versoix),
 - Jardin d'enfants Ensemble (Ville de Genève),
 - Garderie La Plaine-Zébulon (Dardagny),
- la directrice et l'une des collaboratrices de Pro Juventute Genève,
- la secrétaire générale de la fondation pour l'accueil de jour des enfants du canton de Vaud.

Les réunions d'ouverture ont eu lieu le 17 février 2011, et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de novembre 2011.

Les prestations du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance incluses dans le cadre de cet audit ont été déterminées par sélection des différents axes de l'organisation de l'accueil à la journée. Cette analyse a permis de couvrir les différents acteurs suivants :

- L'ELP, pour la partie de l'autorisation et de la surveillance des lieux de placements d'enfants à la journée. Dans ce cadre, la Cour a sélectionné de manière aléatoire un échantillon de 19 dossiers d'institutions de la petite enfance et de 14 dossiers d'accueillantes familiales de jour.

À noter que l'ELP est également en charge des autorisations et surveillances pour l'accueil avec hébergement et pour l'adoption, qui ne sont pas inclus dans le périmètre de cette mission de la Cour.

- Les délégations ou services de la petite enfance, auprès desquels la Cour a procédé à une revue de l'organisation dans leur rôle de surveillance des IPE. Outre le service de la petite enfance de la Ville de Genève (SDPE), la sélection a porté sur les délégations ou services de petite enfance des communes de Carouge, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates et Vernier.
- Les structures d'accueil collectif de jour sises sur le canton. La Cour a sélectionné 6 IPE auprès desquelles elle a procédé à une revue détaillée de l'organisation et de la gestion par des tests de détails. Ces derniers ont porté sur les principaux processus opérationnels, à savoir la gestion des places d'accueil, la facturation et la gestion du personnel.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, 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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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

1^{ère} 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.

2^{ème} 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.

3^{ème} 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.

4^{ème} 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.

5^{ème} 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.

6^{ème} 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.

7^{ème} 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 Glossaire qui figure au chapitre 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 8 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Bases légales

3.1.1. Bases légales en vigueur

Les bases légales et réglementaires relatives au dispositif d'accueil de la petite enfance se situent au niveau du droit fédéral, cantonal et communal. La Cour en présente ci-dessous un aperçu.

Législation fédérale

Au niveau fédéral, le Code civil suisse prévoit à son article 316 al.1 que « *Le placement d'enfants auprès de parents nourriciers est soumis à l'autorisation et à la surveillance de l'autorité tutélaire ou d'un autre office du domicile des parents nourriciers, désigné par le droit cantonal.* »

En application de cette disposition, le Conseil fédéral a édicté des prescriptions d'exécution au travers de l'Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE, RS 211.222.338), qui traite du « placement à la journée » à sa section 3 et du « placement dans des institutions » à sa section 4. De manière générale, l'OPEE soumet les personnes, ainsi que les institutions, qui accueillent régulièrement et contre rémunération des enfants de moins de 12 ans à l'obligation de s'annoncer auprès de l'autorité tutélaire, qui assure l'évaluation des conditions d'accueil et la surveillance régulière du milieu d'accueil.

À noter encore la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861) et son ordonnance d'exécution (RS 861.1). Entrée en vigueur le 1^{er} février 2003, cette loi prévoit un programme d'impulsion d'une durée limitée au travers duquel la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières pour la création de places d'accueil extra-familial pour enfants. Le Parlement fédéral a décidé, le 1^{er} octobre 2010, de prolonger ce programme jusqu'au 31 janvier 2015 et d'autoriser un nouveau crédit d'engagement de 120 millions F.

Législation cantonale

Sur le plan cantonal, les bases légales fédérales sont complétées par une loi d'application de l'OPEE, soit la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (LAPEF, J 6 25). Elle désigne le DIP comme département compétent pour délivrer l'autorisation et exercer la surveillance des milieux de placement au sens de l'article 316 al.1 du Code civil suisse. Le Règlement sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (RAPEF, J 6 25.01) désigne quant à lui l'Office de la jeunesse pour exercer les compétences attribuées au DIP par la LAPEF. En pratique, au sein de l'Office de la jeunesse, c'est le service de l'évaluation des lieux de placements (ELP) qui se charge des autorisations et surveillances.

Le dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance est régi par la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (LSAPE, J 6 29), ainsi que par son règlement d'application (RSAPE, J 6 29.01). La loi, entrée en vigueur le 10 janvier 2004, a pour but de :

- « renforcer l'offre de places d'accueil dans les différents modes de garde pour les enfants de 0 à 4 ans (12 ans pour l'accueil familial de jour) dont le ou les répondants sont domiciliés et/ou contribuables dans le canton ;
- s'assurer de la qualité des prestations offertes ;

- *régler la répartition du financement entre le canton, les communes et les parents placeurs.* »¹

La LSAPE s'applique à toutes les structures d'accueil soumises à surveillance autorisée à exercer une activité conformément à la législation fédérale et cantonale sur le placement d'enfants hors du milieu familial ; elle s'applique également à l'accueil familial de jour, ainsi qu'aux structures qui en assurent la coordination (article 2 LSAPE).

Suite à des discussions intervenues entre le canton et les communes par l'intermédiaire de l'ACG, le Grand Conseil a modifié la LSAPE le 13 décembre 2007² en abrogeant les articles qui chargeaient le canton de subventionner la création de nouvelles places d'accueil et le fonctionnement des structures existantes. Depuis lors, le canton ne prend en charge que les aspects d'autorisation, de surveillance, de formation et d'observation³ ; tous les autres aspects, y compris financiers, incombent uniquement aux communes.

Depuis 2010, la nouvelle loi cantonale sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI, B 6 08) a entre autres pour but « *d'encourager le développement des politiques publiques dans le domaine de la petite enfance* »⁴. L'article 17 LRPFI prévoit « *qu'une contribution spécifique est prélevée auprès de l'ensemble des communes pour participer au financement des frais d'exploitation des structures de la petite enfance à charge des communes, à raison de 10'000 F par place d'accueil à plein temps et par an* »⁵. La loi prévoit en outre la possibilité d'étendre dans le futur ce mécanisme aux places pour l'accueil familial.

Règlementations communales

Finalement, au niveau communal, des prescriptions autonomes ou des règlements communaux ont été établis. Peuvent être cités comme exemple :

- le règlement relatif aux conditions de subventionnement des institutions pour la petite enfance (LC 21.551) de la Ville de Genève ;
- les statuts de la fondation de la crèche « La Cigogne » (LC 41.555) de Veyrier ;
- le règlement des institutions de la petite enfance (LC 30.551) de Meyrin.

3.1.2. Évolution future des bases légales

De nombreux objets relatifs au dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance sont actuellement pendants devant la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil. En date du 19 janvier 2012, sont ainsi à l'examen 7 objets :

- 2 pétitions (P 1744 « *pétition contre le PL 10636 : pour plus de places en crèches, mais pas en réduisant le nombre de personnes diplômées auprès de nos enfants* » et P 1794 « *pour des institutions de la petite enfance de qualité* ») ;

¹ Article 1 LSAPE.

² PL 10068.

³ Notamment au travers de l'observatoire cantonal de la petite enfance, qui doit encore être mis en œuvre.

⁴ Article 1 LRPFI.

⁵ Selon l'article 18 al.1 lettre b LRPFI, les places d'accueil à plein temps pouvant être prises en considération sont définies comme celles « *réservées aux enfants de 0 à 4 ans, dans le cadre de structures d'accueil collectif extra-familial ouvertes au moins 225 jours par an à raison de 9 heures par jour* ».

- 5 projets de loi (PL 9932 « modifiant la LSAPE » ; PL 10488 & PL 10489 « relatifs à la Fondation intercommunale pour la petite enfance » ; PL 10636 & PL 10671 « modifiant la LSAPE et la Constitution pour plus de places de crèches pour nos enfants »).

La Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil a déposé le 24 novembre 2011 le contreprojet à l'initiative 143 (projet de loi PL 10895)⁶. L'initiative et son contreprojet ont été adoptés par le Grand Conseil le 15 décembre 2011. Ils seront soumis à votation populaire au mois de juin 2012.

En outre, le 7 mai 2010 le Grand Conseil a accepté et renvoyé au Conseil d'Etat la proposition de motion de sa Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport intitulée « Institutions de la petite enfance : pour une nécessaire adaptation des normes au contexte actuel » (M-1952). Cette motion contient plusieurs invites portant sur les directives concernant l'aménagement et la transformation des espaces affectés aux IPE, la répartition et la qualification du personnel éducatif, l'assouplissement des normes d'encadrement, la conclusion de conventions collectives de travail, et la reformulation des conditions d'autorisation pour les crèches non subventionnées.

3.2. Modes d'accueil de jour de la petite enfance

Les différents modes d'accueil de jour de la petite enfance peuvent être regroupés en deux grandes catégories présentées ci-dessous.

3.2.1. Accueil collectif de jour

Organisation

Dans le canton de Genève, les structures pour l'accueil collectif de jour sont :

- pour la plupart constituées sous forme d'une association ou d'une fondation, dont le comité est composé de bénévoles (notamment des parents d'enfants accueillis au sein de l'IPE) ;
- ou municipalisées (par exemple les IPE des communes de Vernier et Meyrin) ;
- ou totalement « privées », ou financées par une entreprise, une collectivité publique (commune(s), établissement public autonome) ou les deux.

À noter également le cas du regroupement d'IPE subventionnées en secteur (sectorisation) mis en place par la Ville de Genève afin de répondre aux transformations du domaine de la petite enfance et à une gestion administrative de plus en plus complexe. La sectorisation, qui suit une logique géographique, se met en place sur la base d'opportunités et avec l'assentiment des comités concernés ; de ce fait, la structure d'un secteur est en constante évolution et toutes les structures d'accueil ne sont pas rattachées à un secteur. Chaque secteur réunit au minimum trois sites distincts et est dirigé par un(e) responsable de secteur qui assure la gestion administrative directe (budgets, facturation, comptabilité) et la supervision pédagogique des institutions (c'est-à-dire qui travaillent en collaboration étroite avec les adjoint(e)s pédagogiques qui s'occupent de la gestion pédagogique et de l'encadrement des équipes éducatives au niveau des sites).

⁶ Initiative 143 : « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance », qui propose d'introduire, dans la Constitution, le droit, pour chaque enfant en âge préscolaire, à une place d'accueil de jour. Subsidiairement à la famille, le canton et les communes sont tenus de réaliser ce droit, dans le respect du choix de mode de garde voulu par les parents.

Typologies

Les institutions pour l'accueil collectif de jour peuvent être classifiées en fonction de 3 grandes typologies : les IPE à prestations élargies, les IPE à prestations restreintes et les autres IPE.

IPE à prestations élargies

L'article 14 al.1 du RSAPE indique que « *par prestations élargies, on entend un horaire d'accueil hebdomadaire de plus de 40 heures, avec repas de midi, et une ouverture annuelle sur au moins 45 semaines* ». Dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, l'article 18 al.1 lettre b LRPFI définit les places d'accueil à plein temps comme celles « *réservées aux enfants de 0 à 4 ans, dans le cadre de structures d'accueil collectif extra-familial ouvertes au moins 225 jours par an à raison de 9 heures par jour* ».

Sont ainsi des IPE à prestations élargies les crèches, également appelées espaces de vie enfantine (EVE), qui accueillent sur une base régulière des enfants généralement dès la fin du congé maternité jusqu'à l'entrée à l'école enfantine. Les horaires d'accueil sont différents d'une IPE à l'autre, mais généralement de 5 jours par semaine. Ce type de structure propose les repas (repas de midi et collations au cours des demi-journées), ainsi que la sieste. L'accueil se fait à plein temps (journée complète) ou à temps partiel (demi-journée avec ou sans repas et/ou sieste).

IPE à prestations restreintes

L'article 14 al.2 du RSAPE indique que « *par prestations restreintes, on entend un horaire d'accueil hebdomadaire de moins de 40 heures, sans repas de midi, avec une fermeture annuelle correspondant aux vacances scolaires* ».

Il s'agit des jardins d'enfants et des garderies, qui accueillent sur une base régulière des enfants dès l'âge de 2 ans jusqu'à l'entrée à l'école enfantine. Il s'agit d'un lieu de socialisation pour les enfants, qui sont accueillis uniquement à temps partiel (c'est-à-dire seulement par demi-journée, sans sieste ni repas), entre 2 et 4 matins ou après-midis par semaine. Ces IPE sont généralement fermées le mercredi.

Autres IPE

Entrent dans cette catégorie les autres types d'accueil collectif de jour, tels que :

- les haltes-garderies et les haltes-jeux : prise en charge occasionnelle, habituellement d'une durée limitée à 2 ou 3 heures, d'enfants dès l'âge de 2 ans ;
- les crèches familiales : il s'agit d'un mode de garde mixte, avec un accueil individualisé et personnalisé au domicile d'une assistante de crèche familiale, combiné avec la possibilité de se retrouver régulièrement (1 ou 2 fois par semaine) au sein d'un groupe d'enfants d'une crèche, sous la responsabilité pédagogique d'un éducateur de la petite enfance ;
- les crèches de dépannage : il en existe 2 en Ville de Genève, qui permettent de répondre aux besoins urgents et temporaires de placement d'un enfant entre 0 et 4 ans lors de certaines situations (problème de santé d'un parent, reprise d'une activité professionnelle, situation familiale critique, etc.). L'accueil, à plein temps ou à temps partiel, se fait sur des périodes allant de quelques jours à 6 mois.

3.2.2. Accueil familial de jour

Accueillantes familiales de jour (AFJ)

Les accueillantes familiales de jour (communément appelées mamans de jour ou familles d'accueil à la journée) sont soumises à autorisation et surveillance par l'ELP. Depuis la modification de la législation cantonale (LSAPE et RSAPE) en 2011, elles peuvent être :

- soit dépendantes, c'est-à-dire employées par une structure de coordination au moyen d'un contrat de travail (article 10 LSAPE) ;
- soit indépendantes, c'est-à-dire directement engagées ou mandatées par les parents placeurs (article 9 al.1 LSAPE), qui rémunèrent directement l'AFJ (les communes ne participent alors pas au financement). Dans ce cas, l'AFJ a l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation AVS/AI/APG (article 11 LSAPE).

À noter que la directive de l'Administration fiscale cantonale, datant de 2003, et portant sur une exemption d'impôt pour l'activité d'accueillante familiale de jour jusqu'à concurrence des premiers 2'000 F mensuels, a été abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2011. Ainsi, depuis 2011, la totalité des revenus d'une accueillante familiale de jour est désormais imposable.

Structures de coordination

Les structures de coordination sont de nouveaux acteurs du dispositif (la plupart d'entre elles ne sont fonctionnelles que depuis fin 2010 – début 2011), qui ont été introduites par l'article 10 LSAPE. Elles peuvent être communales, intercommunales ou privées. Elles ont pour but d'engager les AFJ qui le souhaitent au moyen d'un contrat de travail, et proposent aux parents des places auprès de ces AFJ, gèrent les montants payés par les parents ainsi que les subventions. Les structures de coordination, tout comme chaque AFJ à titre individuel, sont soumises à autorisation et surveillance de l'ELP. La délivrance de l'autorisation est subordonnée au respect des normes relatives aux qualifications professionnelles et personnelles des responsables de la structure et, en cas de financement communal, aux exigences de la commune en ce qui concerne les règles de gestion. Le tarif de l'accueil familial de jour est fixé par la structure de coordination, et soumis à l'approbation de l'ELP en ce qui concerne les structures communales et intercommunales.

Peuvent être citées à titre d'exemple les structures de coordination liées aux 6 communes traitées dans le cadre de cette mission (se reporter à ce sujet au paragraphe 3.3.4), à savoir :

- **L'association intercommunale pour l'accueil familial de jour Meyrin-Vernier-Mandement**

Cette association intercommunale est en fonction depuis le 1^{er} janvier 2010, et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011. Elle est née de la collaboration initiale entre les communes de Vernier et de Meyrin (qui ont été rejointes par celles de Satigny et Dardagny). Outre les AFJ, l'association emploie depuis l'été 2011 un comptable (0.8 ETP, qui gère la facturation aux parents et les salaires des AFJ engagées) et deux coordinatrices (1.4 ETP, dont les tâches principales sont d'assurer la coordination entre les parents et les AFJ, ainsi que la mise en place de la formation continue pour ces dernières).

- **L'association AFJ-GSO – réseau intercommunal pour l'accueil familial de jour Genève Sud-ouest⁷**

Cette structure de coordination est le point d'entrée unique pour les AFJ dépendantes des communes de Carouge et de Plan-les-Ouates (ainsi que de celles de Bardonnex, Grand-Lancy, Perly-Certoux, Troinex et Veyrier). Cette association emploie 1.6 ETP (secrétaire et coordinatrices), en sus des AFJ qui sont sous contrat avec cette structure depuis le 1^{er} septembre 2010.

- **Onex-familles**

Cette structure de coordination est actuellement intégrée au service de Prévention sociale et de Promotion à la santé de la commune d'Onex, pour qui elle coordonne l'accueil familial de jour (ainsi que pour les communes du Petit-Lancy et de Confignon) ; à ce jour, ces communes n'ont pas créé de fondation/association intercommunale. Outre les AFJ qui sont sous contrat communal depuis le 1^{er} janvier 2011, la structure de coordination emploie 2.35 ETP (postes de responsable, coordinatrice, secrétaire-comptable et animatrice), ainsi qu'un apprenti et un stagiaire.

En ce qui concerne la **Ville de Genève**, elle a délégué la gestion des AFJ à la fondation Pro Juventute Genève (qui est dans l'attente d'une prise de décision par l'exécutif communal relative à une éventuelle structure de coordination). Le mandat confié à Pro Juventute Genève consiste exclusivement à :

- mettre en relation les parents avec les AFJ (par la suite, ces derniers gèrent entre eux les conditions d'accueil (horaires, tarifs, facturation, etc.) sans aucune intervention de la part de Pro Juventute Genève) ;
- répondre aux questions des AFJ quant à l'éducation (helpline) ;
- participer à diverses séances telles que celles de l'Association genevoise des structures de coordination de l'accueil familial de jour.

Ainsi, les AFJ exerçant en Ville de Genève ne peuvent avoir qu'un statut « d'indépendantes ».

3.2.3. Autres alternatives pour l'accueil de jour

Outre l'accueil collectif de jour au sein des IPE et l'accueil familial de jour au domicile d'une AFJ, d'autres alternatives existent, dont la garde d'enfants au domicile des parents. Dans ce cas, l'enfant étant gardé chez lui (et non pas accueilli dans un autre lieu), la personne employée pour la garde n'est pas soumise à autorisation ou à surveillance.

Sur le territoire du canton de Genève, plusieurs structures proposent des solutions de gardes d'enfants au domicile des parents, telles que Pro Juventute Genève (projet Mary Poppins) ou la Croix-Rouge genevoise (programme le Chaperon Rouge). Ces structures sont l'employeur d'assistantes maternelles qui viennent garder l'enfant au domicile parental.

Finalement, les parents ont également la possibilité d'employer directement, à leur domicile, du personnel (nounou, baby-sitter, jeune fille au pair, assistante maternelle, etc.).

⁷ Anciennement association « Les Poussins ».

3.2.4. Coût annuel d'une place d'accueil de jour

Coût annuel d'une place d'accueil dans une IPE à prestations d'accueil élargies

De manière globale, à Genève, le coût annuel d'une place d'accueil au sein d'une IPE à prestations élargies se situe en moyenne entre 30'000 F et 35'000 F. Ce coût se compose principalement de charges de personnel (environ 80 à 85 % des charges de la structure), ainsi que des frais locatifs et alimentaires (environ 10 %). Depuis le déploiement en 2010 de la nouvelle péréquation financière intercommunale, le financement d'une place d'accueil au sein d'une IPE à prestations d'accueil élargies subventionnée par une commune est d'environ 1/3 à charge des parents et 2/3 à charge de la commune. Cette dernière reçoit, lorsque les exigences fixées par la LRPFI sont remplies, environ la moitié de la charge qui lui incombe par le biais du système péréquatif intercommunal.

La comparaison intercantonale du coût d'une place d'accueil est malaisée, compte tenu des nombreuses particularités à prendre en considération. Il convient néanmoins de signaler un rapport, établi en avril 2008⁸, qui présentait une étude comparative du coût d'une place de crèche dans différents cantons. Cette étude visait notamment à établir le *coût théorique* d'une place en crèche, correspondant au coût d'une place en cas d'application stricte des normes et usages en vigueur dans les différents cantons (par exemple pour Genève : prise en compte de l'exigence des 2/3 de personnel qualifié et 1/3 non qualifié, sans tenir compte des dérogations actuelles fixant la répartition à 50 %-50 %) à une crèche « standardisée » (par exemple, l'étude a entre autres fixé comme critère une IPE de 100 places avec des enfants âgés en moyenne de 2 ans, et une ouverture journalière de 12 heures⁹). Cela correspondait par exemple à un coût théorique annuel de 46'000 F à Genève, contre 34'900 F à Zurich et 37'000 F à Fribourg. Les principaux facteurs de différenciation des coûts relevés étaient la teneur du contrat de travail, le niveau de qualification du personnel et le taux d'encadrement des enfants accueillis.

Coût annuel d'une place d'accueil familial chez une AFJ employée d'une structure de coordination

À ce jour, compte tenu de la création récente des structures de coordination pour l'accueil familial, le dispositif actuel n'a pas assez d'historique ni de données chiffrées qui permettent de déterminer avec précision le coût annuel d'une place d'accueil familial.

Toutefois, différentes projections effectuées par certaines communes ont estimé que le coût annuel d'une place d'accueil familial devrait se monter à environ 20'000-21'000 F par an, dont environ 12'000 F à charge de la commune (structure de coordination) et 7'000-8'000 F à charge des parents.

⁸ Rapport établi en avril 2008 par la société Amalthée Sàrl intitulé « *Étude comparative du coût d'une place de crèche* », tel que présenté à l'annexe 8 de la motion M-1952.

⁹ L'ensemble de ces critères n'est pas forcément en ligne avec ceux effectivement pratiqués au sein du canton de Genève ; par exemple, il n'y a que peu d'IPE avec une capacité d'accueil de 100 places.

3.3. Acteurs principaux du dispositif et chiffres clés

3.3.1. DIP, DGOJ et Commission cantonale de la petite enfance (COCAPE)

Comme préalablement indiqué au chapitre 3.1.1, tout accueil de mineur hors du foyer familial est soumis à autorisation et surveillance. À Genève, c'est le service de l'évaluation des lieux de placements (ELP) qui se charge des autorisations et de la surveillance. Ce service est rattaché à la Direction générale de l'Office de la jeunesse (DGOJ), au sein du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP).

Les activités de l'ELP sont intégrées dans le programme « *A03 Intégration, suivi éducatif et soutien aux familles* », et plus précisément dans la prestation « *A03.06 Autorisation et surveillance des prestations à l'enfance et leur famille* », avec, entre autres, les descriptions plus spécifiques suivantes :

- autorisation et surveillance des familles d'accueil de jour ;
- autorisation et surveillance des structures d'accueil de la petite enfance.

D'autre part, la DGOJ exerce également la présidence de la Commission cantonale de la petite enfance (COCAPE). Cette commission, instituée par l'article 16 de la LSAPE, est un organe consultatif qui a pour but d'assister le DIP et les communes dans la mise en œuvre de la LSAPE, ainsi que dans leurs réflexions sur tous les aspects de la politique de la petite enfance. Rattachée administrativement à la DGOJ, la COCAPE est composée de représentants de l'Etat, des communes, des professionnels concernés, des milieux de la petite enfance, des syndicats et des parents. Elle s'est réunie respectivement à 4 et 5 reprises en 2010 et 2011.

3.3.2. Service de l'évaluation des lieux de placements (ELP)

L'ELP est chargée de l'autorisation et de la surveillance des :

- structures pour l'accueil collectif de jour,
- accueillantes familiales à la journée,
- structures de coordination de l'accueil familial de jour.

L'ELP emploie pour le secteur de l'accueil de jour environ 6.6 ETP, répartis comme suit :

- 5 ETP : postes des chargées d'évaluation qui s'occupent de l'autorisation, de l'évaluation et de la surveillance des conditions et des lieux d'accueil de jour,
- 1.35 ETP : postes administratifs du secrétariat,
- 0.25 ETP : temps approximatif consacré par le juriste du service sur ce secteur.

Conformément à l'article 25 OPEE, l'ELP ne perçoit pas d'émoluments pour l'autorisation ou la surveillance du dispositif de l'accueil à la journée¹⁰.

Il est à noter que l'ELP est également en charge, au sein du canton de Genève, des autorisations et de la surveillance pour l'accueil avec hébergement ou en vue d'adoption ; ces secteurs ne sont pas inclus dans le périmètre de cette mission, et par conséquent les informations indiquées dans ce rapport, relatives à l'ELP, ne comprennent pas les données afférentes à ces deux domaines.

¹⁰ L'article 25 OPEE précise que des émoluments ne peuvent être perçus que si les conditions de placement font l'objet de réclamations réitérées ou graves.

3.3.3. Service de la recherche en éducation (SRED)

Le service de la recherche en éducation (SRED), rattaché au Secrétariat général du DIP, a pour mission de :

- contribuer au pilotage et au suivi du système genevois d'enseignement et de formation ;
- contribuer à la réflexion et à la créativité des acteurs de la politique et des pratiques éducatives ;
- interagir avec toutes les instances départementales pour les soutenir dans l'accomplissement de leurs missions, soit par des analyses spécifiques, soit par des recherches et travaux expérimentaux ;
- participer à l'effort général de recherche en éducation aux plans genevois, suisse et international ;
- stimuler le potentiel d'innovation du système d'enseignement à ses différents échelons.

Concernant la petite enfance, depuis la mise en place du recensement des enfants dans les IPE (fin des années 80), les données statistiques sont publiées

ment par le SRED dans l'« Annuaire statistique de l'enseignement public et privé à Genève ». Dans cet annuaire, seules les IPE sont présentées. La dernière publication datée d'août 2011 (données au 31 décembre 2010) présentait :

- d'une part, le nombre de places (capacité d'accueil maximum autorisée) au sein de ces institutions, par type (crèches et jardins d'enfants/garderies) et par commune. Ces données sont transmises au SRED par l'ELP ;
- d'autre part, le nombre d'enfants accueillis au sein de chacune de ces institutions (toujours par type et par commune). Ces données sont issues de la base « nBDS¹¹ ».

Pour l'établissement et la publication de ces statistiques annuelles, le SRED exploite les données à disposition, c'est-à-dire celles tenues et mises à jour par d'autres acteurs (ELP ou nBdS).

3.3.4. Communes et délégation ou service de la petite enfance des communes

Comme préalablement indiqué au chapitre 3.1.1, il est de la responsabilité des communes de « *renforcer et de financer l'offre de places d'accueil dans les différents modes de garde pour les enfants de 0 à 4 ans (12 ans pour l'accueil familial de jour) dont le ou les répondants sont domiciliés et/ou contribuables dans le canton* ».

En ce qui concerne le nombre de places d'accueil au sein des crèches (IPE avec horaire d'accueil élargi, ce qui n'inclut pas les garderies, jardins d'enfants, etc.) exploitées et subventionnées par les communes, la répartition du nombre de places d'accueil au 31 décembre 2010 est présentée dans le tableau ci-après. Les données sont celles communiquées et validées par les communes au département des finances dans le cadre de la péréquation intercommunale.

¹¹ « nBDS » : Base de données scolaires normalisée, qui recouvre les informations de l'école enfantine à l'enseignement postobligatoire et sert essentiellement au suivi de la scolarité des enfants scolarisés à Genève dans l'enseignement public et privé.

Il s'agit du nombre de places d'accueil après retraitements, c'est-à-dire avec prises en compte des places achetées (respectivement vendues) à d'autres communes, et des places financées par d'autres entités (par exemple : places achetées et partiellement financées par une entreprise privée pour le compte de ses employés).

En outre, selon les données issues de l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT)¹², il y a 24'133 enfants de 0 à 4 ans résidant sur le canton de Genève au 31 décembre 2010. A titre de comparaison, sont également présentés dans le tableau ci-dessous les taux de couverture par commune, soit le rapport entre le nombre de places d'accueil au sein des crèches par rapport à la population résidente des 0-4 ans.

	Nombre de places d'accueil en crèches	Population 0-4 ans	% de couverture
Genève	2'402	9'314	26%
Lancy	231	1'648	14%
Carouge	183	1'092	17%
Vernier	177	1'880	9%
Meyrin	169	1'137	15%
Onex	113	975	12%
Thônex	108	659	16%
Grand-Saconnex	100	729	14%
Plan-les-Ouates	96	621	15%
Versoix	90	749	12%
Bernex	68	486	14%
Chêne-Bougeries	66	454	15%
Chêne-Bourg	59	414	14%
Confignon	55	240	23%
Satigny	54	242	22%
Collonge-Bellerive	48	415	12%
Veyrier	26	508	5%
Anières	18	130	14%
Corsier	14	90	16%
Bellevue	12	202	6%
Troinex	9	107	8%
Genthod	9	100	9%
Pregny-Chambesey	9	170	5%
Sous-total	4'114	22'362	18%

	Nombre de places d'accueil en crèches	Population 0-4 ans	% de couverture
Hermance	8	42	19%
Puplinge	8	117	7%
Colllex-Bossy	8	117	6%
Bardonnex	6	119	5%
Aire-la-Ville	5	89	5%
Avusy	3	75	4%
Cartigny	2	40	5%
Avully	-	106	0%
Céligny	-	31	0%
Chancy	-	82	0%
Choulex	-	52	0%
Cologny	-	191	0%
Dardagny	-	92	0%
Gy	-	27	0%
Jussy	-	51	0%
Laconnex	-	25	0%
Meinier	-	113	0%
Perly-Certoux	-	157	0%
Presinge	-	36	0%
Russin	-	32	0%
Soral	-	50	0%
Vandoeuvres	-	127	0%
Total	4'154	24'133	17%

Comme l'illustre ce tableau, et comme cela sera détaillé au chapitre 6, chaque commune s'est organisée de manière différente en ce qui concerne le domaine de la petite enfance (notamment avec ou sans la création et le financement de places d'accueil, ainsi qu'avec ou sans la création d'une délégation ou d'un service petite enfance). Compte tenu de ces disparités, la Cour ne présente dans le présent paragraphe que les 6 délégations ou services de la petite enfance des communes qui ont fait l'objet d'une sélection dans le cadre de cette mission.

Comme exposé au chapitre 4.1, il n'est à ce jour pas possible d'établir un tel tableau pour les autres types d'accueil (garderies, AFJ, etc.).

¹² Source : www.ge.ch/statistique/domaines/, Tableau « Population résidente selon le groupe d'âges quinquennal, par commune, en 2010 (T 01.02.1.3.3.10) ».

A) Ville de Genève

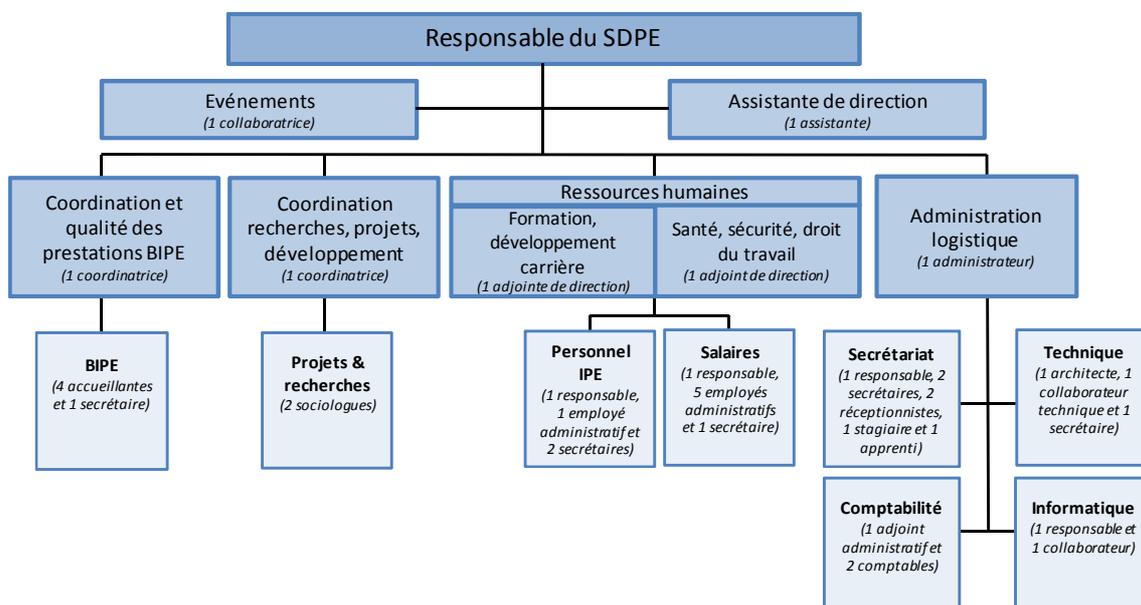
Le Service de la petite enfance (SDPE) fait partie du département de la cohésion sociale et de la solidarité. Il a pour mission la mise en œuvre de la politique en faveur de la petite enfance de la Ville de Genève auprès des institutions qu'elle subventionne. Les missions du service (ainsi que les prestations y afférentes)¹³ sont :

- la création et le développement de structures d'accueil petite enfance (à travers l'identification des besoins, la mise en œuvre des moyens choisis et leur évaluation) ;
- la supervision, le contrôle et l'assistance de structures d'accueil petite enfance (administration et finances, gestion des bâtiments, informatique, ressources humaines et salaires, pédagogie, prestations externes, sociologie et accueil/conseil aux parents placeurs).

Un règlement communal (LC 21.551) relatif aux conditions de subventionnement des IPE de la Ville de Genève précise les actions du SDPE auprès des institutions subventionnées, qui sont notamment :

- de contrôler la gestion administrative et financière des IPE ;
- de garantir l'application de la convention collective de travail (CCT) pour le personnel de la petite enfance ;
- d'assister les institutions dans le domaine pédagogique ;
- de donner toute information utile dans le domaine de ses compétences.

Au 31 décembre 2010, le SDPE comptait 31.5 ETP fixes, dont 2 ETP vacants. Le service se présentait comme suit :



Les principales missions des différentes unités du SDPE de la Ville de Genève sont les suivantes :

- **Bureau d'information petite enfance (BIPE)**
Le BIPE, ouvert en décembre 2002, est une permanence téléphonique et un point d'informations. Son rôle est, pour la Ville de Genève :
 - d'accueillir, d'informer et d'orienter les parents sur les différents modes de garde existants, les tarifs, les horaires des IPE, etc. ;

¹³ Missions telles que ressortant du rapport du Conseil administratif de la Ville de Genève à l'appui des comptes 2010 (PR-870).

- d'identifier les demandes et d'enregistrer de manière centralisée les inscriptions pour une place au sein d'une IPE subventionnée par la Ville de Genève.

Le BIPE gère les demandes et les inscriptions pour les places en IPE, alors que leur attribution est exclusivement du ressort de chaque direction d'IPE.

- **Recherches, projets et développement**

Cette unité représente l'observatoire de la petite enfance pour la Ville de Genève. Les sociologues qui lui sont rattachées effectuent des recherches, dont notamment :

- la rédaction tous les 4 ans d'une plaquette d'indicateurs, qui sert d'outil de pilotage pour la Ville de Genève (analyse des offres et des demandes, de l'évolution, des tendances, etc.) ;
- des micro-recherches en fonction des besoins du SDPE (par exemple : l'analyse de la pertinence de l'ouverture d'une IPE dans un quartier de la Ville de Genève en fonction de la pression de la demande, du taux de couverture, des projections urbanistiques, etc.).

- **Ressources humaines (RH)**

Le SDPE dispose de sa propre unité RH, qui s'occupe uniquement du personnel employé par les associations ou fondations des IPE subventionnées par la Ville de Genève. Cette unité est plus spécifiquement en charge :

- du développement et de la gestion de la formation et du perfectionnement du personnel des IPE ;
- des questions santé-sécurité et qualité de vie au travail ;
- de la gestion et du traitement des salaires pour les IPE (soit environ 1'400 bulletins de salaire mensuels) ;
- de la supervision de la gestion globale des RH des IPE, en lien avec les comités et les directions, dans le cadre légal existant (normes d'encadrement, règlement de subventionnement, CCT, etc.).

- **Comptabilité**

Cette unité gère la comptabilité du SDPE et apporte son soutien aux IPE dans les différents domaines administratifs et comptables (par exemple : accompagnement dans les clôtures annuelles des comptes). Elle travaille également à la définition et à la mise en place des nouvelles applications comptables et de gestion des dossiers (projets pilotes, formation des directions et secrétaires-comptables, etc.). Cependant, la facturation aux parents placeurs ou la comptabilité des IPE est généralement effectuée directement par chaque IPE (selon des directives fixées par le SDPE dans un « mémento administratif »).

- **Informatique**

Cette unité, bien qu'en lien avec la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) de la Ville de Genève, reste hiérarchiquement rattachée au SDPE. Elle s'occupe principalement de la maintenance informatique du SDPE, ainsi que de certaines IPE subventionnées par la Ville de Genève.

Afin que le SDPE dispose à l'avenir d'une base de données centralisée, facilitant le flux et le traitement des informations ainsi que la consolidation des comptes des IPE, de nouveaux outils informatiques ont été déployés :

- un nouveau logiciel comptable déployé en 2010 auprès de la majorité des IPE subventionnées par la Ville de Genève ;
- un nouvel outil informatique au BIPE permettant de gérer les demandes d'inscriptions des parents pour une place en IPE.

Cette application permet depuis le premier semestre 2011 d'adresser aux IPE les demandes de placements de manière électronique ;

- le paramétrage d'un nouveau programme de facturation, qui a commencé à être déployé au sein des IPE début 2011.

Actuellement, en Ville de Genève, les IPE sont des structures « privées » (associations ou fondations) qui sont subventionnées par la commune. Un projet de municipalisation, visant à intégrer les employés des IPE à la fonction publique municipale, est en cours de discussion entre la Ville de Genève et les différents acteurs concernés.

Le détail des charges et des revenus du SDPE dans les comptes annuels de la Ville de Genève se présente comme suit :

<i>(en milliers de francs)</i>	Année 2010	Année 2009	Année 2008
Immeubles du patrimoine administratif	1'934	1'996	1'943
Dédommagements de tiers	35	44	21
Subventions acquises - Confédération	0	416	835
Autres subventions (reçues du Fonds intercommunal)	50	818	583
Autres revenus divers	1	11	10
Total des revenus	2'020	3'285	3'392
Charges de personnel	4'045	4'159	3'984
Fournitures de bureau, imprimés, publicité	47	38	51
Mobilier, machines, véhicules et matériel	16	5	11
Eau, énergie, combustible	28	40	79
Entretien d'immeubles & d'objets mobiliers par des tiers	888	758	536
Loyers, fermages et redevance d'utilisation	243	247	240
Dédommagements	16	28	20
Honoraires et prestations de service	155	179	189
Amortissements ordinaires du patrimoine administratif	1'528	1'564	1'770
Pertes sur débiteurs	0	0	-43
Subventions accordées - institutions privées	74'669	73'455	71'750
Intérêts répartis	255	302	549
Mise à disposition des locaux	36	38	39
Autres prestations internes	124	99	63
Autres charges diverses	4	4	12
Total des charges	82'054	80'916	79'250

Comme présenté dans le tableau suivant, les « subventions accordées aux institutions privées » concernent essentiellement les subventions allouées pour couvrir les frais de fonctionnement des IPE, ainsi que celles relatives aux prestations en nature¹⁴ :

<i>(en milliers de francs)</i>	Année 2010	Année 2009	Année 2008
Subventions IPE (frais de fonctionnement)	69'731	68'696	67'013
Subventions relatives à des prestations en nature	3'973	3'937	3'820
Acquisitions de matériel pour crèches et garderies	350	350	370
Travaux crèches, garderies, jardins d'enfants	556	438	441
Frais de perfectionnement professionnel et de stages	41	16	88
Astural, service éducatif itinérant	18	18	18
Total des subventions accordées - institutions privées	74'669	73'455	71'750

¹⁴ Prestations en nature : il s'agit de prestations pour lesquelles la Ville de Genève ne verse pas directement une subvention monétaire, mais pour lesquelles elle accorde des gratuités ou des rabais (par exemple : mise à disposition de locaux communaux).

B) Dans les autres communes

Carouge

La Ville de Carouge a choisi de subventionner des associations ou des fondations. La commune a participé aux négociations d'une CCT intercommunale dont la signature est intervenue le 21 mars 2011.

C'est le chef du service des affaires sociales de la commune qui est responsable de la surveillance du secteur de la petite enfance. Cela correspond à environ 20% de son temps. Les IPE subventionnées par la commune lui communiquent leur projet de budget pour l'année suivante au mois de mai. Après analyse, le chef du service communal établit un projet de subvention (ligne budgétaire) à présenter au Conseil administratif de la Ville de Carouge ainsi qu'au Conseil municipal pour approbation. Toutes les IPE subventionnées sont contrôlées par des fiduciaires (un contrôle ordinaire est dorénavant exigé pour celles touchant une subvention annuelle de plus de 1 million F), ce qui implique que le service financier de la commune n'effectue que peu de contrôles sur les IPE.

Un collaborateur engagé en juillet 2011 au service des affaires sociales de la commune a notamment pour tâche de mettre à jour l'ensemble des contrats de prestations, ainsi que d'établir un « guide administratif » pour les IPE afin d'assurer une meilleure homogénéité (par exemple : mise en place d'un plan comptable harmonisé). La Ville de Carouge encourage les regroupements au niveau des fonctions administratives (par exemple : 2 IPE se partagent une secrétaire/comptable).

Depuis mars 2010, la Ville de Carouge a mis sur pied le Centre d'information pour l'accueil de la petite enfance (CIAPE), qui est hiérarchiquement rattaché au chef du service des affaires sociales de la commune, et qui comprend trois collaborateurs, correspondant à 0.9 ETP. Le CIAPE a pour rôle pour la Ville de Carouge :

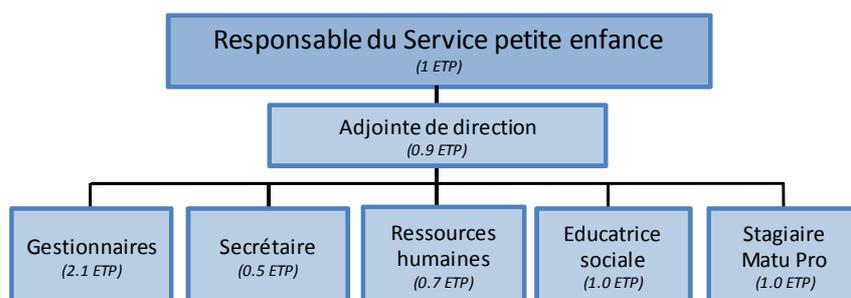
- d'informer sur les différents modes d'accueil existants, les horaires, ainsi que les tarifs ;
- d'offrir une permanence téléphonique et un point d'informations ;
- de recevoir l'inscription des parents, de l'enregistrer et d'en assurer le suivi auprès des IPE subventionnées par la commune, ainsi qu'auprès de l'association AFJ-GSO (réseau intercommunal pour l'accueil familial de jour Genève Sud-Ouest) ; ainsi, le CIAPE est le seul point d'entrée pour le placement d'enfants en IPE et en AFJ ;
- de jouer un rôle d'observatoire de la petite enfance pour la Ville de Carouge (établissement de statistiques afin de permettre d'obtenir une vision sur le taux d'occupation et le taux de fréquentation de l'accueil).

Cependant, l'attribution des places d'accueil reste exclusivement du ressort de chaque direction d'IPE.

Vernier

Depuis septembre 2001, Vernier a municipalisé l'ensemble de l'accueil collectif de jour, au sein d'un service de la petite enfance. Tout le personnel des IPE est rémunéré selon la grille salariale de la commune, avec certains aménagements afin de s'aligner par rapport aux dispositions des différentes CCT.

Le service de la petite enfance de Vernier, outre le personnel employé au sein des IPE (aspects pédagogiques), emploie 7.2 ETP en 2011 (pour un coût d'environ 550'000 F à 600'000 F par an), répartis comme suit :



Les gestionnaires se chargent de l'ensemble du travail administratif des IPE de la commune de Vernier, et plus spécifiquement :

- des inscriptions et renouvellements pour une place d'accueil et de la gestion de la liste d'attente y afférente ;
- de l'attribution des places au sein des IPE (et des contrôles y afférents) ;
- du calcul du prix de pension et de la facturation (la gestion du contentieux est du ressort du service financier de la commune).

La personne employée au sein des ressources humaines du service, outre les aspects liés à l'engagement du personnel des IPE, supervise également mensuellement le taux d'encadrement des IPE, par la gestion des salaires, des absences et des frais de remplacements.

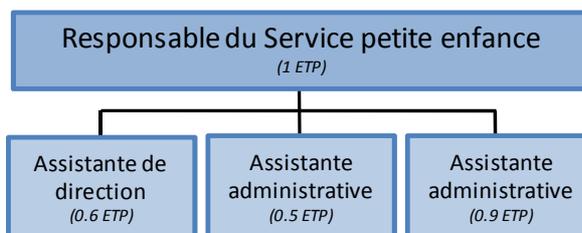
L'éducatrice sociale a commencé son travail au sein du service en mars 2010, et se charge de rendre compte des situations difficiles rencontrées par certaines familles (priorités sociales) ; dans un deuxième temps, elle est en charge d'accompagner les équipes d'IPE dans l'accueil quotidien de ces enfants et de leurs familles.

Le stagiaire Matu Pro, outre son travail de diplôme (étude spécifique qui change chaque année), s'occupe pendant 3 heures tous les matins de la permanence téléphonique pour la réservation de places à la halte-garderie pour le lendemain.

En ce qui concerne l'accueil familial de jour, une association intercommunale (Vernier, Meyrin, Satigny et Dardagny) est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011. Les gestionnaires du service de la petite enfance de Vernier gèrent l'ensemble des demandes pour la liste d'attente de la commune sur un fichier commun avec les IPE, qui est ensuite partiellement transmis (uniquement la partie des demandes AFJ) à l'association intercommunale.

Meyrin

La Ville de Meyrin a municipalisé l'accueil collectif de jour au sein d'un service de la petite enfance (à l'exception d'une garderie qui, pour des raisons historiques, est subventionnée). Le statut du personnel de la commune renvoie au règlement du personnel de la petite enfance concernant les points spécifiques liés aux métiers (le règlement reprend les principales dispositions des CCT). Le service petite enfance de Meyrin qui a été créé en 2006 emploie, outre le personnel employé au sein des IPE, 3 ETP en 2011 répartis comme suit :



Le service de la petite enfance de Meyrin offre un guichet unique, ainsi qu'une ligne téléphonique dédiée aux familles qui cherchent des places d'accueil en IPE (hors de la garderie subventionnée) ou en AFJ. La première assistante administrative est en charge de la permanence téléphonique tous les matins, ainsi que des dossiers depuis leur inscription sur la liste d'attente jusqu'à l'attribution d'une place d'accueil. La seconde assistante s'occupe des dossiers depuis l'attribution d'une place d'accueil jusqu'à la facturation (les débiteurs et le contentieux sont par contre gérés par le service des finances de la commune). Ainsi, tant la gestion de la liste d'attente que les attributions de places pour les IPE municipalisées sont effectuées par le service de la petite enfance. Ce dernier est également en charge du contrôle du respect des taux d'encadrement des IPE municipalisées.

La responsable du service est notamment impliquée pour l'ensemble des recrutements du personnel travaillant au sein des IPE municipalisées, ainsi que dans la supervision du respect des normes d'encadrement.

Les données relatives aux employés des IPE municipalisées (présence, absence, remplacement, etc.) sont saisies sur des fiches (contresignées par la responsable de l'IPE et par la responsable du service petite enfance), qui sont retranscrites dans un fichier Excel, puis transmises au service des ressources humaines de Meyrin qui est en charge de la gestion des salaires.

En ce qui concerne l'accueil familial de jour, une association intercommunale (Vernier, Meyrin, Satigny et Dardagny) est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011. L'assistante administrative du service de la petite enfance de Meyrin gère l'ensemble des demandes pour la liste d'attente de la commune, dont les demandes pour une place d'accueil AFJ, avant de les transmettre à l'association intercommunale.

Plan-les-Ouates

Plan-les-Ouates a mis en place une organisation « mixte », dans la mesure où la commune subventionne d'une part 2 associations (1 jardin d'enfants et 1 crèche), et d'autre part a municipalisé 2 IPE (1 garderie et 1 crèche). La commune a participé aux négociations d'une CCT intercommunale dont la signature est intervenue le 21 mars 2011.

La commune de Plan-les-Ouates a engagé depuis 2007 une responsable du secteur de la petite enfance (0.6 ETP), qui est secondée dans ses tâches par l'assistante du service des écoles et de la petite enfance (environ 0.4 ETP). Hormis les collaborateurs des deux IPE municipalisées, il n'y a pas d'autre employé communal dans ce secteur.

En ce qui concerne les 2 IPE municipalisées, le secteur de la petite enfance s'occupe de la gestion de la liste d'attente (depuis 2011 : gestion également des demandes pour la crèche subventionnée), ainsi que de l'attribution des places (avec la directrice de l'IPE) ; la responsable du secteur accompagne également les directrices des IPE lors des entretiens de recrutement de leur personnel. Pour la facturation, la crèche dispose d'une secrétaire sur place, alors que pour la garderie, c'est l'assistante du service des écoles et de la petite enfance de la commune qui s'en occupe. Le service financier de Plan-les-Ouates est quant à lui en charge, pour les 2 établissements, de traiter le contentieux ainsi que la gestion des salaires et la tenue de la comptabilité.

En ce qui concerne les 2 IPE subventionnées, chacune des deux associations gère de manière autonome la subvention allouée, sur la base d'une convention de subventionnement signée avec la commune. Elles remettent chaque année à la responsable du secteur de la petite enfance leur projet de budget pour l'année suivante, ainsi que leurs comptes annuels. La responsable du secteur est en charge de leur analyse, et de leur présentation au Conseil administratif de Plan-les-Ouates.

En ce qui concerne l'accueil familial de jour, la commune de Plan-les-Ouates a convenu d'un partenariat intercommunal (avec Carouge, Perly-Certoux, Bardonnex, Troinex, Veyrier et Grand-Lancy) auprès de l'association AFJ-GSO réseau intercommunal pour l'accueil familial de jour Genève Sud-Ouest. Toute demande de parents est systématiquement réorientée auprès de l'association intercommunale.

Onex

La Ville d'Onex subventionne 6 associations, qui gèrent elles-mêmes l'ensemble des prestations relatives à l'accueil collectif de jour au sein de leur institution

Pour les 3 crèches subventionnées sises sur la commune (la commune subventionne également 3 jardins d'enfants/garderies), des négociations ont abouti à la signature en novembre 2009 de nouveaux contrats de prestations, qui ont permis une harmonisation des statuts de chaque association, l'établissement d'une liste d'attente commune aux 3 IPE et gérée par l'une d'entre elles, l'uniformisation et la formalisation des critères de priorité pour l'attribution d'une place en crèche et la mise en place d'une tarification unique aux 3 IPE dès la rentrée 2011.

La commune a engagé au sein de son service de Prévention sociale et de Promotion à la santé une responsable de la petite enfance, qui consacre environ 0.4 ETP de son temps à ce domaine. Cette personne est également responsable de la structure Onex-familles, qui a notamment pour tâches d'orienter et d'accueillir les familles ayant des enfants en âge préscolaire, de coordonner l'accueil familial de jour pour les communes d'Onex, du Petit-Lancy et de Confignon ou encore de gérer le réseau de baby-sitters de la commune.

Est généralement soumis à la responsable de la petite enfance (pour traitement ou avis) l'ensemble des questions liées aux 0-12 ans hors scolarité. Plus spécifiquement pour les IPE subventionnées par la commune, elle est responsable de la coordination, du suivi des contrats de prestations ou des conventions signées, ainsi que des budgets. La commune d'Onex laisse une autonomie aux associations d'IPE qu'elle subventionne, et émet des préconisations organisationnelles, financières et administratives à l'IPE.

4. ANALYSE – PLANIFICATION DES BESOINS ET CADRE NORMATIF

4.1. Observatoire cantonal de la petite enfance, données et statistiques

4.1.1. Contexte

Comme préalablement indiqué au chapitre 3.1.1, suite à la modification de la LSAPE le 13 décembre 2007¹⁵, le canton n'est plus en charge que des aspects d'autorisation, de surveillance, de formation et d'observation. En ce qui concerne ce dernier point, l'article 3 al.3 de la LSAPE indique que le canton « *établit en étroite collaboration avec les communes les éléments de la planification afin d'identifier les besoins pour l'ensemble du canton. Un observatoire cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.* »

Le règlement cantonal a entre autres pour but de préciser la mission de l'observatoire de la petite enfance (article 1 RSAPE). Ainsi, son chapitre VII (articles 26 à 29 RSAPE) prévoit notamment que :

- La DGOJ et le SRED constituent l'observatoire cantonal et établissent, en étroite collaboration avec l'ACG, les éléments de planification et d'identification des besoins pour l'ensemble du canton.
- Le SRED anime, en collaboration avec la DGOJ, un observatoire cantonal de la petite enfance. Dans ce cadre, le SRED :
 - assure le traitement statistique des données rassemblées par les services de l'administration cantonale et auprès des communes ;
 - produit et tient à jour un ensemble d'indicateurs sur l'accueil de la petite enfance et les pratiques familiales ;
 - contribue à l'amélioration des connaissances sur les pratiques culturelles en matière de garde et d'éducation des jeunes enfants ;
 - fournit des éléments pour une évaluation de la qualité des prestations offertes par les structures d'accueil et les structures de coordination de l'accueil familial de jour ;
 - réunit et met à la disposition des autorités cantonales et des communes les informations et les connaissances nécessaires à l'identification des besoins, à la planification et à la prospective dans le secteur de la petite enfance ;
 - évalue l'application de la loi et en mesure les effets ;
 - fournit tous les quatre ans un rapport d'évolution de l'état de l'offre et de la demande dans le secteur de la petite enfance.
- Chaque année, l'ELP, en collaboration avec le SRED, envoie un questionnaire administratif. Ce questionnaire porte en particulier sur le nombre et les caractéristiques des enfants accueillis et sur le nombre et les caractéristiques du personnel employé (temps de travail, formations et diplômes, expérience professionnelle, etc.). Cette enquête annuelle doit contribuer à l'identification des besoins et à la planification, notamment par l'analyse prévisionnelle en matière de formation du personnel, ainsi qu'au contrôle du respect des normes d'encadrement et de qualification du personnel éducatif.

¹⁵ PL 10068.

En ce qui concerne les communes, à noter que certaines d'entre elles, bien qu'aucune exigence légale ne les y oblige, se sont dotées de personnel qui ont un rôle d'observatoire communal de la petite enfance (par exemple, en Ville de Genève, des sociologues sont engagées au sein de l'unité recherches, projets et développement – voir détail au chapitre 3.3.4).

4.1.2. Constats

1 Absence de mise en œuvre d'un observatoire cantonal de la petite enfance

Une non-conformité de l'article 3 al.3 LSAPE est relevée, dans la mesure où la mise en œuvre de l'observatoire cantonal de la petite enfance a été reportée et qu'il n'est pas opérationnel à la date de l'audit. Dès lors, toutes les exigences réglementaires qui précisent cet article de loi (soit les articles 26 à 29 RSAPE) ne sont également pas respectées. Il en résulte principalement un manque d'éléments de planification et d'identification des besoins au niveau de l'ensemble du canton.

Au cours de l'audit, des cahiers des charges ont été établis par la DGOJ en octobre 2011, en vue d'un recrutement prochain de 2 nouveaux collaborateurs (soit un responsable de l'observatoire cantonal à 80 % qui a commencé au mois de novembre 2011, et un assistant-statisticien à 60 % qui a commencé au mois de janvier 2012). Ces personnes sont hiérarchiquement rattachées à la DGOJ, et basées géographiquement au sein des locaux de l'ELP. Ce rattachement hiérarchique n'est toutefois pas conforme aux articles 26 et 28 du chapitre VII du RSAPE, dans la mesure où ce dernier attribue un rôle pour l'observatoire cantonal de la petite enfance au SRED, et non pas à l'ELP.

2 Manque de vision globale de la demande et de l'utilisation effective des places d'accueil de jour

Actuellement, les demandes pour des places d'accueil de jour sont gérées soit au niveau d'une commune (c'est par exemple le cas en Ville de Genève – mais uniquement pour les demandes dans une IPE – ainsi qu'à Meyrin ou à Vernier), soit au niveau de chaque type d'accueil (par exemple : crèche, garderie, structure de coordination, etc.). Ainsi, les parents doivent généralement inscrire leur enfant sur la liste d'attente de plusieurs types d'accueil de jour. Ces inscriptions ne sont pas centralisées (voir constat 3 ci-après). Dès lors, au niveau du canton de Genève, la demande en places d'accueil de jour n'est à ce jour ni quantifiée, ni quantifiable.

En outre, le nombre de places effectivement utilisées pour l'accueil de jour (IPE ou AFJ) au niveau du canton de Genève, voire même très souvent au niveau communal, n'est pas quantifié. En effet, seules les données relatives au nombre de places d'accueil autorisé au maximum sont connues (notamment par l'ELP), mais pas le taux d'occupation effectif de ces places (par exemple : une AFJ peut être autorisée pour l'accueil de 5 enfants, mais n'en garder en pratique que 2).

3 Absence de centralisation des données et de statistiques cantonales adéquates

La Cour a relevé une absence de centralisation des données au sein d'une seule et unique base qui couvrirait des aspects tels que :

- l'offre d'accueil de la petite enfance au sein des IPE et des AFJ ;
- la fréquentation des places d'accueil (nombre d'enfants, types d'abonnement et de fréquentation, etc.) ;

- les ressources humaines (personnel, qualification, taux d'encadrement, etc.) et financières (subventions, contributions parentales, etc.) ;
- la demande de places (estimation des besoins) ;
- le coût global du dispositif pour l'accueil de la petite enfance (que ce soit au niveau du canton ou de chaque commune).

En effet, les données proviennent et ne sont actuellement disponibles qu'au niveau de sources diverses (telles que l'ELP, une délégation ou un service de la petite enfance, chaque IPE individuellement, etc.). En outre, elles sont produites à des périodicités variables et ne sont pas toujours exhaustives. Par ailleurs, en cas de compilation des données en vue de l'établissement de statistiques cantonales, il ne serait pas possible d'éliminer les doublons (par exemple : parents cumulant plusieurs modes de garde, inscription sur plusieurs listes d'attentes, etc.).

Il en découle en particulier que, de par l'impossibilité de réconciliation des informations d'une source à l'autre, et dans l'attente de la mise sur pied d'un observatoire cantonal de la petite enfance, une vision synthétique (voire prospective) de l'accueil cantonal de jour de la petite enfance est difficile à établir.

La Cour a de plus constaté, en ce qui concerne l'accueil familial de jour, que peu d'informations sur l'évolution de ce mode de garde est actuellement disponible. En effet, certaines données synthétiques, comme pour les IPE, ne sont pas à disposition ; seule une étude complémentaire sur les AFJ a été effectuée par l'ELP en 2010 (voir à ce propos le constat 5 ci-dessous).

4 Absence de fiabilité des données dont dispose le SRED

Les informations annuelles publiées par le SRED sont principalement issues des données d'une part reçues par l'ELP, et d'autre part extraites de la « nBDS¹⁶ ». Toutefois, les données « nBDS » relatives à la petite enfance (c'est-à-dire avant l'entrée des enfants dans la scolarité obligatoire) sont considérées comme non exhaustives tant par le SRED que la DGOJ. En effet, l'ensemble des parents ou des IPE ne retournant pas les fiches remplies, la base dans ce domaine est estimée fiable à hauteur de 75 %.

Cet état de fait explique par exemple que le tableau publié par le SRED des données à fin 2009 puisse présenter un nombre d'enfants maximum autorisé de 44 pour une IPE, alors que le nombre d'enfants accueillis indiqué n'est que de 2.

5 Absence d'enquête annuelle

L'enquête administrative annuelle prévue par l'article 29 RSAPE n'a pas été effectuée chaque année. La dernière a été réalisée en 2010, dans le cadre de « l'enquête sur le personnel de la petite enfance — Etat des lieux à fin 2010 » (l'enquête précédente avait été réalisée en 2005). Le rapport établi sur la base de l'enquête de 2010 a essentiellement porté sur le recensement et la qualification du personnel des IPE ainsi que sur une étude complémentaire sur les AFJ. Il a également présenté le nombre maximum de places offertes en IPE et en AFJ, sans tenir compte d'autres indicateurs tels que le nombre de places effectivement utilisés.

¹⁶ « nBDS » : Base de données scolaires normalisée, qui recouvre les informations de l'école enfantine à l'enseignement postobligatoire et sert essentiellement au suivi de la scolarité des enfants scolarisés à Genève dans l'enseignement public et privé.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** découle principalement :

- de l'absence d'un observatoire cantonal de la petite enfance, et de facto de données complètes, fiables et à jour ou d'indicateurs relatifs au dispositif pour l'accueil de la petite enfance. Il en résulte comme conséquence un manque de planification et d'identification des besoins au niveau de l'ensemble du canton, afin de mieux répondre aux demandes des parents placeurs ;
- du manque de centralisation et de coordination de la gestion (demande et utilisation effective) des places d'accueil de jour ;
- de l'absence de fiabilité des données relatives à la petite enfance qui sont introduites dans la base « nBDS ».

Il existe un **risque de conformité** avéré lié à :

- l'absence de mise en place d'un observatoire cantonal de la petite enfance, et à la non-exécution de toutes les exigences réglementaires qui en découlent ;
- au non-établissement de l'enquête administrative sur une base annuelle.

Le **risque d'image** tient :

- au manque de vision à un niveau cantonal de la gestion de l'offre et de la demande de places d'accueil de jour ;
- à l'absence de fiabilité des publications annuelles (statistiques) portées à la connaissance du public par le SRED.

4.1.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1]

Compte tenu de l'absence actuelle au niveau de l'ensemble du canton de Genève d'éléments de planification et d'identification des besoins, la Cour encourage la DGOJ, en accord avec sa hiérarchie, à prendre les mesures nécessaires à la mise en place d'un observatoire cantonal de la petite enfance.

En ce qui concerne la non-conformité avec les articles 26 et 28 du chapitre VII du RSAPE, la Cour invite la DGOJ soit à confier au SRED le rôle qui lui incombe selon le RSAPE, soit à étudier la nécessité d'une modification réglementaire si les tâches de l'observatoire cantonal se voyaient finalement attribuées à l'ELP.

[cf. constats 2 à 4]

Dans le cadre de la mise en place de l'observatoire cantonal de la petite enfance (voir constat précédent), la Cour encourage la DGOJ, en accord avec les différents partenaires impliqués, à :

- s'assurer que l'observatoire cantonal soit en mesure d'obtenir, tant pour l'accueil collectif de jour que l'accueil familial de jour, les données relatives à la demande et à l'utilisation effective des places d'accueil de jour (avec une périodicité au moins annuelle). L'analyse et la compilation de ces données doivent notamment conduire à une meilleure identification des besoins actuels sur l'ensemble du territoire cantonal, et par conséquent permettre une planification plus efficiente par les communes de leurs offres de places d'accueil de jour. Ces données permettront également au SRED de fournir le rapport d'évolution de l'offre et de la demande dans le secteur de la petite enfance tel qu'il est prévu par l'article 28 al.2 lettre g RSAPE ;

compte tenu notamment des points précédents, déterminer la nécessité soit de ne plus introduire les données relatives à la petite enfance dans la base « nBDS », soit de prendre toutes les mesures afin de s'assurer que les données relatives à la petite enfance saisies dans la « nBDS » sont fiables, complètes et à jour. Dans l'intervalle, compte tenu des résultats erronés obtenus, il serait opportun de suspendre la publication annuelle de ces informations.

[cf. constat 5]

La Cour recommande à la DGOJ de prendre les mesures qui s'imposent afin que l'ELP, en collaboration avec le SRED, soit en mesure d'établir sur une base annuelle l'enquête administrative telle que requise par l'article 29 RSAPE (dans ce cadre, la Cour note toutefois que des gains d'efficacité peuvent être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP – voir notamment les recommandations émises au chapitre 5.1.3). L'analyse sous-jacente à la récolte des données permettra notamment d'effectuer un contrôle global du respect, par les IPE, des normes d'encadrement et de qualification du personnel éducatif.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance :

- tendre à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande en place d'accueil de jour ;
- mettre en œuvre une centralisation et améliorer la coordination au niveau cantonal ;
- disposer d'informations complètes, fiables et à jour du dispositif pour l'accueil de la petite enfance.

Respecter les exigences réglementaires.

4.1.5. Observations du DIP

Constat 1:

a) Réalisé. Les mesures ont été prises: depuis l'audit de la CDC, deux nouveaux collaborateurs, soit un responsable de l'Observatoire cantonal à 80% et une assistante statisticienne à 60%, ont été engagés par la direction générale de l'office de la jeunesse (DGOJ). Ainsi, les missions prévues par le règlement RSAPE vont pouvoir être complètement concrétisées.

b) à réaliser: En ce qui concerne la non-conformité avec les articles 26 et 28 du RSAPE, il est vrai que le département a souhaité confier, à la DGOJ, la responsabilité de l'observatoire. Une modification réglementaire sera effectuée en ce sens.

Constats 2 à 5

S'agissant de ces constats et des recommandations y relatives, ces dernières vont être mises en œuvre grâce à la mise en place opérationnelle complète de l'observatoire.

Enfin, pour la question des données relatives à la petite enfance saisies dans la nBDS, un courrier a été envoyé à toutes les IPE pour leur rappeler de demander avec rigueur de récolter les informations qui doivent être transmises au SRED.

4.2. Cadre et exigences pour l'accueil de jour

4.2.1. Contexte

Par simplification, la Cour ne détaille dans le présent chapitre que les références relatives au cadre et aux exigences pour l'accueil de jour telles que ressortant de la législation cantonale (LSAPE et RSAPE), en faisant abstraction de celles ressortant de l'ordonnance fédérale (OPEE) qui sont dans l'ensemble reprises – voire détaillées – par la législation cantonale.

Accueil collectif de jour

Selon l'article 3 RSAPE, les personnes physiques ou morales, ainsi que les collectivités publiques qui souhaitent ouvrir et exploiter une structure d'accueil ouverte à des enfants de 0 à 4 ans (crèche, EVE, jardin d'enfants, garderie, halte-garderie, etc.) doivent déposer une requête écrite auprès de l'ELP et obtenir une autorisation d'exploitation.

L'autorisation d'exploitation établie par l'ELP est délivrée ad personam, c'est-à-dire qu'elle est délivrée à la personne qui assure la direction et la responsabilité pédagogique de la structure d'accueil. Cette autorisation comprend l'indication des horaires d'exploitation, de la capacité d'accueil, de l'âge des enfants pouvant être accueillis, ainsi que du nombre de postes de personnel éducatif correspondant à la capacité d'accueil. Elle est illimitée dans le temps. Tout changement au niveau d'une des indications présentes sur l'autorisation est soumis à l'autorisation de l'ELP.

Avant de délivrer son autorisation, l'ELP vérifie que les bases légales et réglementaires émises entre autres aux articles 15 OPEE et 7 al.4 LSAPE sont remplies. Ces exigences indiquent que la délivrance et le maintien de l'autorisation sont subordonnés au respect des normes notamment en matière :

- des qualifications professionnelles et personnelles de la direction et du personnel éducatif ;
- des normes d'encadrement des enfants ;
- de sécurité des bâtiments et des installations ;
- de base économique sûre de l'établissement.

Exigences de qualification pour le personnel d'une IPE

La personne nommée pour diriger une IPE (ainsi que le cas échéant son adjoint(e) pédagogique) doit être au bénéfice d'une formation reconnue (article 14 RSAPE), soit :

- le directeur d'une IPE à prestations élargies doit être titulaire d'un diplôme professionnel supérieur ou universitaire dans le domaine de la prime éducation, de la psychopédagogie, du travail social ou de la santé publique/communautaire, et avoir au minimum cinq ans d'expérience professionnelle (dont au moins deux ans dans une structure d'accueil de la petite enfance) ;
- le responsable d'une IPE à prestations restreintes doit être en possession d'un diplôme professionnel de niveau tertiaire reconnu équivalent au diplôme d'éducateur du jeune enfant décerné dans le canton de Genève, complété au minimum par deux années d'expérience dans une IPE.

L'article 15 du RSAPE prévoit que les personnes engagées comme personnel éducatif qualifié au sein d'une IPE, c'est-à-dire à un poste d'éducateur-trice, doivent être au bénéfice d'une formation professionnelle en éducation de la petite enfance, et être titulaires d'un diplôme professionnel de niveau tertiaire reconnu équivalent au diplôme décerné dans le canton de Genève, ou de l'attestation de qualification résultant de la procédure de reconnaissance et validation des acquis (RVA). Les personnes employées en qualité d'auxiliaire ou d'aide doivent être au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II achevée.

Une liste¹⁷ présentant les formations jugées équivalentes au diplôme cantonal genevois d'éducateur du jeune enfant est mise à disposition sur le site internet de l'ELP.

Normes d'encadrement pédagogique

Les normes d'encadrement pédagogique requises sont précisées à l'article 9 RSAPE.

Les normes d'encadrement de base, utiles pour le calcul du nombre de postes éducatifs dont doit disposer une IPE pour être autorisée, sont les suivantes (ces exigences ne tiennent pas compte des éventuels postes supplémentaires requis par l'application de la CCT ou du statut du personnel applicable à l'IPE) :

Tranches d'âges	Nombre d'enfants présents par tranche d'âge	Nombre d'adultes requis (normes de base)
0-1 an	4	1
1-2 ans	5	1
2-3 ans	8	1
3-4 ans	10	1

Toutefois, pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment de la journée ne doit pas être inférieur à deux adultes, dont au moins un éducateur diplômé.

En ce qui concerne la répartition du personnel éducatif dans les équipes, elle doit respecter la proportion de $\frac{2}{3}$ d'éducateurs diplômés pour $\frac{1}{3}$ d'éducateurs auxiliaires (ou aides). Une proportion de $\frac{1}{2}$ de diplômés et $\frac{1}{2}$ d'auxiliaires peut être tolérée en cas de pénurie de personnel qualifié (ce qui est actuellement le cas).

Sécurité des locaux et aménagement des espaces

Les locaux d'une IPE doivent être conformes aux « directives concernant l'aménagement des espaces affectés aux institutions d'accueil pour la petite enfance » (ou « Livre blanc », édition de juin 2007)¹⁸. À cet effet, il est obligatoire pour la structure de prendre contact avec la police du feu du DCTI afin d'obtenir son préavis en vue de l'obtention :

- d'une autorisation de construire ou d'agrandissement ;
- du préavis stipulant la capacité d'accueil maximale de l'institution (définie en fonction des normes de sécurité (anti-feu) répertoriées dans le « Livre blanc ») ;
- d'une autorisation de mise en service (AMS).

Parallèlement à cette procédure, le projet (les plans architecturaux) est également présenté pour approbation à l'ELP.

¹⁷ « Liste des diplômes, certificats ou attestations permettant d'exercer la fonction d'éducateur-trice de la petite enfance dans les IPE genevoises (version du 11 octobre 2010) ».

¹⁸ Ce document a été élaboré par le DCTI, le DIP, le DSE et la Ville de Genève.

Base économique sûre de l'établissement

Selon l'article 15 al.1 lettre e de l'OPEE, l'établissement doit pouvoir justifier d'une base économique sûre. Dès lors, le dossier déposé par une structure en vue de l'obtention d'une autorisation doit contenir les éléments permettant à l'ELP d'évaluer que la future institution disposera des moyens financiers suffisants pour assurer un accueil adéquat.

Accueil familial de jour

Toute personne qui, publiquement, s'offre à accueillir régulièrement dans son foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants de moins de 12 ans doit s'annoncer et solliciter une autorisation auprès de l'ELP.

Les différentes étapes pour devenir une AFJ sont :

- d'assister à une séance d'information dans les bureaux de l'ELP ;
- de signer une requête pour l'ouverture du dossier (des renseignements seront récoltés par l'ELP auprès de différents services, tels que l'office cantonal de la population, la police et les services sociaux) ;
- de participer à un entretien dans les bureaux de l'ELP ;
- de recevoir à domicile une chargée d'évaluation de l'ELP ;
- de passer une visite médicale ;
- de suivre les modules de la formation de base.

L'autorisation délivrée par l'ELP est établie pour une durée limitée et indique explicitement le nom de la personne qui pratique l'accueil familial de jour, ainsi que le nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis simultanément.

L'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé de l'AFJ et des autres personnes vivant dans son ménage, ainsi que les conditions de logement, offrent toute « garantie » (article 10 RSAPE). En outre, les conditions complémentaires posées à l'article 10 RSAPE pour qu'une AFJ obtienne l'autorisation sont que la personne soit majeure, ait l'expérience de l'éducation d'enfants, présente un extrait du casier judiciaire vierge, maîtrise la langue française parlée et réponde aux exigences de formation de base.

À ce propos, l'article 16 RSAPE prévoit que les AFJ doivent suivre, avant l'accueil d'enfants, une formation d'introduction à l'activité d'accueil familial de jour d'une durée de 20 heures, ou pouvoir faire valoir des acquis équivalents. Le DIP a mandaté Pro Juventute Genève pour dispenser cette formation de base d'une durée de 24 heures (soit les 20 heures exigées par le RSAPE, plus 4 heures de premiers secours).

En outre, depuis les changements de législation cantonale de 2011, les AFJ qui pratiquent à titre indépendant, doivent présenter à l'ELP une attestation certifiant de leur affiliation à une caisse de compensation AVS/AI/APG (article 10 RSAPE).

4.2.2. Constats

1 Disparités du cadre et des exigences pour l'accueil de jour

La grande disparité du cadre et des exigences entre l'accueil collectif et l'accueil familial de jour, ainsi qu'entre plusieurs types de mêmes structures d'accueil de jour, implique que les modes de garde offerts aux parents présentent un niveau d'accueil très inégal. Peuvent par exemple être cités les éléments suivants :

- Formation : les AFJ peuvent accueillir seules, sous certaines conditions, jusqu'à 5 enfants après 20 heures de formation, alors que dans les IPE, les CFC-ASE¹⁹ ou certains diplômés universitaires dans le domaine de l'éducation (sans spécification dans le domaine de la petite enfance) sont actuellement considérés comme étant du personnel non qualifié/non diplômé.
- Formation et normes d'encadrements : les exigences en la matière sont disparates, et impliquent un encadrement différent si un enfant est accueilli au sein d'une IPE, d'une école privée ou d'une école primaire. Par exemple, un enfant de 4 ans accueilli au sein d'un groupe de 21 enfants sera encadré par au moins 3 adultes (dont 2 éducatrices diplômées) au sein d'une IPE et uniquement par 1 enseignante au sein d'une école privée ou primaire (voir également le constat 3 ci-dessous).
- Lieux d'accueil : il n'y a que peu d'exigences énoncées concernant le foyer familial d'une AFJ, qui est soumis à évaluation par une des chargées d'évaluation de l'ELP (la directive interne de l'ELP précise que les conditions d'hygiène et de sécurité doivent être remplies, dont notamment la sécurité du logement et de ses alentours ou l'aménagement du domicile pour recevoir les enfants en fonction de leur âge, sans détail supplémentaire), alors que les règles concernant la sécurité et l'aménagement d'une IPE soumises à autorisation par la police du feu du DCTI sont très strictes (par exemple : marches d'escalier antidérapantes, poignées des portes situées à 1.50 mètre du sol, sol recouvert d'un revêtement lavable à la vapeur et non glissant, moquettes en principe non admises, cuvettes des WC adaptées à la classe d'âge (taille) des enfants, etc.).
- Autorisation et surveillance de l'accueil familial de jour : une AFJ qui accueille des enfants à son domicile (c'est-à-dire hors du domicile parental) est soumise à autorisation et surveillance de l'ELP, alors que si cette même personne garde régulièrement et contre rémunération des enfants au domicile des parents, elle n'est pas soumise à autorisation ni à aucune surveillance.

2 Disparités dans la création et le financement par les communes des structures de coordination pour l'accueil familial

Au cours de ses travaux, la Cour a pu constater que la proposition de modification de la LSAPÉ préparée par le DIP²⁰ avait entre autres pour objectif de faire évoluer la situation légale sur les points suivants : obliger les communes à créer des places répondant à la demande dans les différents modes de garde (collectif ou familial) et contraindre les communes à assurer le financement des structures de coordination. Toutefois, lors de l'examen du projet de loi en Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil les articles de la loi ont été reformulés et la portée des deux obligations énoncées dans le projet du DIP a été maintenue, mais pas de manière aussi forte²¹. L'obligation à charge des communes a ainsi été maintenue dans son principe. Cependant, le Grand Conseil, n'a pas obligé explicitement les communes à financer les structures de coordination (en laissant apparemment le choix à la commune de satisfaire la demande par le mode de garde collectif uniquement).

¹⁹ CFC-ASE : Certificat fédéral de capacité d'assistant socio-éducatif (personne qui accompagne des enfants, des personnes âgées ou handicapées sur le plan physique ou mental) ; la formation dure 3 ans.

²⁰ Projet de loi PL 10710 déposé le 6 septembre 2010.

²¹ Selon le PL 10710-A, les communes « *offrent des places d'accueil [...] dans les différents modes de garde* » et c'est uniquement « *lorsque les communes ou groupements de communes assurent le financement des structures de coordination qu'elles doivent [...]* ».



Dès lors, il en résulte une certaine confusion qui a abouti à deux interprétations juridiques différentes, à savoir d'une part celle du DIP qui estime que les communes ont l'obligation de créer et de financer une structure de coordination pour l'accueil familial, et d'autre part celles de certaines communes, dont la Ville de Genève, qui ne projettent pas de créer/financer une structure de coordination.

Dans les faits, certaines communes (dont la Ville de Genève, qui dispose en termes de territoire communal du plus grand nombre d'AFJ, soit environ 1/3, de celles autorisées par l'ELP) n'ont pas mis sur pied de structure de coordination pour l'accueil familial sur leur territoire. Il en résulte dès lors une inégalité de traitement pour :

- les AFJ, dans la mesure où celles qui sont domiciliées dans une commune ayant créé une structure de coordination peuvent choisir d'y être employées, et ainsi bénéficier d'une couverture sociale, alors que les autres ont l'obligation de devenir indépendantes ;
- les parents placeurs dont les enfants seraient gardés par une AFJ hors d'une structure, car il n'y a alors aucune participation financière par la commune pour ce type de mode de garde.

En outre, la Cour a constaté une autre inégalité de traitement relative aux accueillantes familiales de jour, dans la mesure où le statut des AFJ engagées dans les structures de coordination n'est pas homogène d'une structure à l'autre. Peuvent par exemple être mentionnées les conditions relatives à l'âge des AFJ (certaines structures de coordination engagent des AFJ à la retraite, alors que certaines autres, tel Onex-familles, ne le font pas) ou au système de vacances.

3 Faiblesses dans l'application des exigences pour l'accueil de la petite enfance par des écoles privées ou des IPE non subventionnées

Écoles privées

Le règlement relatif à l'enseignement privé (REPriv, C 1 10.83) est entré en vigueur en septembre 2008. Il prévoit à son article 1 al.5 que « *Les écoles privées, au sens du présent titre, qui accueillent des enfants de moins de 4 ans sont soumises aux dispositions de la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, du 27 janvier 1989, au terme d'un délai de 3 ans à dater de l'entrée en vigueur du présent règlement* ». Cette disposition réglementaire devait clarifier la situation, afin de déterminer si une école privée accueillant des enfants de moins de 4 ans était soumise à surveillance de l'ELP ou du service de l'enseignement privé (SEP).

Toutefois, l'expérience a montré que l'ELP a rencontré des difficultés à appliquer stricto sensu le cadre et les exigences (principalement celles ressortant du RSAPE) aux structures mises en place par certaines écoles privées pour l'accueil de la petite enfance²², dans la mesure où ces structures vont souvent plus loin que la définition initiale d'une IPE. En effet, au niveau du type d'enseignement, les écoles privées offrent un apprentissage bilingue, ou un suivi du programme de l'école maternelle avant 4 ans (préapprentissage) ou encore appliquent des méthodes pédagogiques particulières²³.

²² Dans le canton de Genève, selon une étude réalisée par l'ELP en juillet 2010, 5 écoles privées accueillent des enfants dès l'âge de 2 ans (à la journée ou à mi-temps) et 17 écoles privées accueillent des enfants dès 2 ans 8 mois pour une prestation préscolaire qui durera une année. Cela représente environ 450 places d'accueil de jour dans le canton.

²³ Tels par exemple : Freinet, Steiner ou Montessori.



Dès lors, elles exigent souvent de leur personnel enseignant d'autres compétences (par exemple : enseignement de langues étrangères, méthode pédagogique spécifique, etc.) que celles requises pour les éducatrices de la petite enfance d'une IPE.

Compte tenu de ces difficultés d'application en ce qui concerne l'autorisation et la surveillance des écoles privées accueillant des enfants de moins de 4 ans, un protocole d'accord a été signé entre la DGOJ, la direction générale de l'enseignement primaire (DGEP) et le service de l'enseignement privé (SEP), et approuvé par la Secrétaire générale du DIP en octobre 2011. Il a été décidé que, dès le 1^{er} octobre 2011, les structures accueillant des enfants :

- jusqu'à 36 mois : sont soumises à autorisation et surveillance de l'ELP ;
- dès 36 mois : sont soumises à autorisation et surveillance du SEP ;
- sur les deux tranches d'âge : sont soumises à la double autorisation et surveillance de l'ELP et du SEP.

Ainsi, la Cour constate que le cadre légal et les exigences réglementaires ne sont pas appliqués stricto sensu à tout ou partie des écoles privées accueillant des enfants de moins de 4 ans.

En outre, la délivrance des autorisations et la surveillance exercées par le SEP ne se fondent pas sur le cadre légal et les exigences applicables aux structures de la petite enfance (LSAPE et RSAPE), mais sur le cadre applicable à l'enseignement des écoles privées. À noter toutefois que ce dernier ne pose aucune exigence précise en termes de qualification du personnel enseignant ou en termes de normes d'encadrement (capacité d'accueil maximum par classe/enseignant).

IPE non subventionnées

La Cour relève d'autre part que ce constat (soit la difficulté par l'ELP d'appliquer stricto sensu le cadre légal et les exigences réglementaires) est également applicable à d'autres structures d'accueil collectif de jour, tel par exemple les structures de la petite enfance non subventionnées ouvertes au sein d'une communauté confessionnelle ou d'une entreprise.

4 Absence d'une définition commune des types de structures d'accueil collectif de jour

La LSAPE n'énonce aucune définition quant aux différents types possibles de structures d'accueil collectif de jour (crèche, garderie, jardin d'enfants, etc.). Le RSAPE indique quant à lui des critères très généraux, en définissant les IPE à prestations élargies (ouverture plus de 40 heures par semaine, au moins 45 semaines par an et avec repas de midi) et les IPE à prestations restreintes (ouverture moins de 40 heures par semaine, fermeture annuelle égale aux vacances scolaires et sans repas de midi). Finalement, la LRPFI définit dans le cadre de la péréquation financière intercommunale uniquement ce qui est considéré comme étant des places d'accueil à plein temps (places ouvertes au moins 225 jours par an, à raison de 9 heures par jour).

L'ELP a dès lors défini dans une directive ce qu'il entend par crèche, garderie, jardin d'enfants, etc. Toutefois, la Cour a constaté que cette définition peut diverger d'autres instances (hormis pour le SRED, qui se base sur la définition établie par l'ELP), tel par exemple le SDPE de la Ville de Genève. Ainsi, il en résulte une absence de définition commune entre les acteurs du dispositif genevois concernant les différents types possibles de structures d'accueil collectif de jour.

La Cour a également identifié, au cours de ses travaux à l'ELP, des cas d'IPE « hybrides », tels par exemple le cas de garderies ou jardins d'enfants répondant partiellement à la définition d'une IPE à prestations restreintes (ouverture moins de 40 heures par semaine, avec fermeture pendant les vacances scolaires), mais offrant également la possibilité aux enfants accueillis de prendre leur repas de midi. Il en découle une difficulté pour déterminer quelles sont les exigences réglementaires applicables (notamment en ce qui concerne les exigences professionnelles de la direction de l'IPE).

5 Défaut de critères objectifs dans la détermination du nombre maximum de places d'accueil autorisé

L'autorisation d'exploiter une structure d'accueil collectif de jour mentionne entre autres le nombre maximum de places d'accueil autorisé. Ce nombre est issu d'une analyse successive des deux autorités étatiques impliquées dans le processus d'autorisation, à savoir :

- dans un premier temps, la police du feu du DCTI détermine la limite maximale de places en se basant notamment sur les normes de sécurité (anti-feu) ;
- dans un deuxième temps, l'ELP fixe le nombre maximum de places en se fondant sur d'autres critères plus subjectifs (le nombre de places indiqué dans son autorisation sera toutefois toujours au plus égal à celui de la police du feu du DCTI).

La Cour a observé une absence de formalisation par l'ELP des critères pris en compte pour déterminer le nombre de places, engendrant ainsi une part importante de subjectivité. Sur la base des tests de dossiers d'IPE effectués au sein de l'ELP, la Cour a identifié de multiples différences entre le nombre maximum d'enfants autorisés par la police du feu (DCTI) ou par l'ELP, pouvant aller jusqu'à un écart de 28 enfants (sur un total autorisé par le DCTI de 97) dans un des cas analysés, sans que ces écarts n'aient pu être justifiés de manière satisfaisante.

6 Disparités dans les exigences de qualification des directeurs-trices des IPE

Sur la base d'un dossier inclus dans un échantillon de 19 dossiers d'IPE testés à l'ELP, la Cour a constaté l'incohérence suivante : les exigences de qualification et de formation professionnelle pour le/la directeur-trice d'une IPE, telles qu'énoncées à l'article 14 RSAPE, amènent à ce qu'une personne puisse remplir les exigences pour diriger une structure à prestations élargies (crèche ou EVE), mais pas celles pour diriger une institution à prestations restreintes (garderie ou jardin d'enfants).

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** existe essentiellement de par la non-application stricto sensu du cadre légal et des exigences réglementaires par l'ELP lors de sa surveillance de certaines IPE (voir pour plus de détails à ce sujet les chapitres 5.1 et 5.3).

Le **risque de conformité** tient à l'absence d'une définition légale ou réglementaire des types de structures d'accueil collectif de jour.

Le **risque d'image** tient au fait que le dispositif genevois offre actuellement aux parents un accueil de la petite enfance avec des niveaux de modes de garde très disparates de l'un à l'autre.

Un **risque d'image et financier** potentiel existe également en cas de survenance d'un incident au sein d'une IPE pour laquelle la surveillance n'a pas été opérée en tenant compte de l'ensemble du cadre légal et des exigences réglementaires.

4.2.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 2]

La Cour encourage le DIP, en accord avec les différents partenaires impliqués, à proposer dans la mesure de ses compétences une modification du cadre légal et des exigences réglementaires, afin de réduire les disparités actuelles qui impliquent que les modes de garde offerts aux parents présentent un niveau d'accueil très irrégulier, et que le statut des AFJ n'est pas équivalent d'une commune à l'autre ou d'une structure de coordination à l'autre.

[cf. constat 3]

La Cour recommande au DIP de statuer sur la pertinence de procéder à une reformulation des conditions d'autorisation et de surveillance pour l'accueil de la petite enfance par des écoles privées ou des crèches non subventionnées. Dans la négative, c'est-à-dire en cas de décision de ne pas instaurer de régime d'accueil différencié/allégé pour ce type d'institutions, s'assurer que le cadre légal et les exigences réglementaires sont appliqués stricto sensu par l'ELP dans le cadre de son autorisation et de sa surveillance des IPE.

Cette recommandation de la Cour est à rapprocher de l'une des invites de la motion M-1952 (voir détail au chapitre 3.1.2), qui demande une reformulation des conditions d'autorisation pour les crèches d'entreprises (non subventionnées).

[cf. constat 4]

La Cour invite le DIP à proposer les modifications réglementaires nécessaires en vue de formuler, dans le RSAPE, une définition commune à l'ensemble des acteurs du dispositif genevois des types possibles de structures d'accueil collectif de jour (crèche, garderie, jardin d'enfants, halte-garderie, etc.). En outre, il serait adéquat d'inclure dans la réflexion le cas des IPE « hybrides », afin de déterminer quelles exigences réglementaires leurs sont applicables.

[cf. constat 5]

Afin de réduire les divergences et confusions qui peuvent en résulter, la Cour recommande au DIP, en accord avec les différents partenaires impliqués, de clarifier et d'améliorer la pertinence des critères devant être pris en compte par l'ELP, pour la détermination du nombre maximum de places d'accueil autorisé pour une IPE.

[cf. constat 6]

La Cour recommande au DIP de revoir les exigences réglementaires de qualification et de formation professionnelle de la direction des IPE à prestations élargies et à prestations retraitées, afin de lever toute incohérence.

Avantages attendus

Améliorer et clarifier le cadre légal et les exigences réglementaires actuellement applicables au dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance.

Réduire les disparités de traitement des parents placeurs, ainsi que des AFJ.

Améliorer l'efficacité de la surveillance actuelle par l'ELP des IPE.

4.2.5. Observations du DIP

Constats 1 et 2

Le département est tout à fait conscient des disparités actuelles dans les différents modes de garde offerts aux parents. Toutefois, d'une part, en ce qui concerne le statut des accueillantes familiales employées par une structure de coordination, le département, par l'intermédiaire de la DGOJ, a grandement œuvré pour unifier sur tout le canton le droit du travail de ces personnes, sans succès. En effet, pour bon nombre de communes – qui financent le dispositif de l'accueil familial de jour – il était important de laisser le soin aux financeurs la liberté de fixer, en particulier, le salaire mais également le droit aux vacances, aux congés spéciaux, etc.

S'agissant de l'obligation pour les communes de créer et de financer les places dans les différents modes d'accueil, la loi 10710 en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2011, va, sans aucun doute, clarifier la situation. Pour le département, il est clair que les communes doivent financer et créer des places non seulement en structure collective mais également dans l'accueil familial de jour. Il en va effectivement de la crédibilité du dispositif genevois et notamment de la possibilité pour les parents placeurs de bénéficier d'un barème fondé sur leur revenu comme le prévoit l'article 10 al. 7 de la LSAPE.

Constat 3

Le département ne souhaite pas une reformulation des conditions d'autorisation et de surveillance qui soit différenciée en fonction du subventionnement. En d'autres termes, il n'est pas question d'instaurer un régime d'accueil allégé pour des institutions qui ne seraient pas subventionnées. Il en va bien évidemment de la qualité de l'accueil des enfants qui doit rester à un standard de qualité identique pour tous les enfants quel que soit le milieu d'accueil. S'agissant des écoles privées, la question est, sans aucun doute, différente. En effet, comme le relève la Cour, la DGOJ, le SEP et la DGEP ont coordonné leurs actions de contrôle et de surveillance des écoles privées, en prévoyant :

- *jusqu'à 36 mois : sont soumis à autorisation et surveillance de l'ELP;*
- *dès 36 mois : sont soumis à autorisation et surveillance du SEP;*
- *sur les deux tranches d'âge : sont soumis à la double autorisation et surveillance de l'ELP et du SEP.*

En effet, des exigences en matière d'encadrement ne peuvent pas être comparées lorsqu'il s'agit d'accueillir des enfants en crèches et jardins d'enfants, dans une école privée ou encore une école primaire. Les buts d'accueil ne sont absolument pas les mêmes. Alors que la vocation première d'une IPE est d'amener les enfants à une socialisation, la mission d'une école privée ou de l'école primaire est fondée sur les apprentissages, ce qui nécessite des compétences et un encadrement (nombre d'enfants par adulte et de formation) bien différents.

Constat 4

Le département souscrit pleinement à ce constat et proposera au Conseil d'Etat une modification réglementaire visant à harmoniser sur tout le canton la définition structure d'accueil collective de jour.

Constat 5

La Cour relève, à juste titre, l'actuelle subjectivité avec laquelle l'ELP fixe le nombre maximum de places d'accueil autorisées. Les critères vont être posés clairement dans une directive.

Cela étant, le nombre maximum fixé dans l'autorisation rendue par le DCTI, fondé uniquement sur les questions de sécurité, ne peut pas être pris pour définir, in fine, le nombre d'enfants maximum pouvant fréquenter l'IPE. Ce nombre est fixé à 3 mètres carrés par enfants, norme pédagogique adoptée par tous les autres cantons suisses. Or, notamment pour des questions, par exemple d'agencement du mobilier, le nombre d'enfants va forcément diminuer.

Constat 6

L'article 14 RSAPE prévoit justement une différence de qualifications pour diriger une structure à prestations élargies d'une institution à prestations restreintes. Cette distinction provient du fait qu'un-e directeur-trice d'un jardin d'enfants est en lien direct avec les enfants pour une partie de son temps, l'autre étant consacrée à la gestion de l'institution. Ainsi, ses compétences ne se résument pas à du management mais bien à un travail auprès des enfants, ce qui n'est pas le cas du responsable d'une structure à ouverture élargie pour laquelle ce dernier doit consacrer son temps à la gestion de l'institution.

Le DIP souscrit par contre au fait que le cahier des charges doit être revu et mis à jour. A ce sujet, la Commission cantonale de la petite enfance (COCAPE) a d'ores et déjà abordé ce point en 2011. En effet, la question de la formation et de la qualification professionnelle pour diriger, en particulier, des IPE à prestations élargies doit être revue tant il est vrai que bon nombre de ces dernières sont devenues de véritables PME et que les questions de gestion et de management deviennent de plus en plus importantes. En ce sens, les conditions posées par le règlement pour diriger une IPE sont devenues quelque peu obsolètes compte tenu de cette réalité. Nanti des travaux de la COCAPE, le département proposera les modifications réglementaires en vue de définir les qualifications et la formation professionnelle nécessaires pour diriger une IPE.

Commentaire complémentaire de la Cour relatif au constat 6

La Cour maintient sa position et souligne que le constat 6 s'inscrit tout comme le constat 1 dans un environnement global au sein duquel la différenciation des exigences de formation et d'expérience professionnelle suivant le lieu et le type d'accueil peut amener des surcoûts qui ne sont pas nécessairement en lien avec des gains de qualité avérés.

5. ANALYSE – AUTORISATION ET SURVEILLANCE PAR LE SERVICE DE L'ÉVALUATION DES LIEUX DE PLACEMENTS (ELP)

Dans le cadre de son analyse de la légalité des opérations et de l'efficacité des activités d'autorisation et de surveillance exercées par l'ELP, la Cour a procédé en particulier au sein de ce service à une revue détaillée d'un échantillon de 14 dossiers d'accueillantes familiales de jour, et de 19 dossiers d'institutions de la petite enfance.

Les constats découlant de l'ensemble des travaux menés par la Cour au sein de l'ELP ont été regroupés et sont présentés dans ce chapitre 5 selon trois axes, à savoir les constats relatifs :

- à l'ELP en général : personnel, organisation interne, directives, activités d'autorisation et de surveillance des dossiers tant d'AFJ que d'IPE, etc. (chapitre 5.1) ;
- aux dossiers d'AFJ : processus d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour (chapitre 5.2) ;
- aux dossiers d'IPE : processus d'autorisation et de surveillance de l'accueil collectif de jour (chapitre 5.3).

5.1. Constats relatifs à l'organisation de l'ELP en général

5.1.1. Constats

1 Faiblesses potentielles au niveau de la définition du profil des chargées d'évaluation de l'ELP

Une réévaluation de poste en 2009 par la DGOJ a conclu que les chargées d'évaluation de l'ELP doivent avoir un profil d'assistante sociale (sans distinction, qu'elles traitent des dossiers d'AFJ ou d'IPE). À noter qu'à Genève il n'est pas fait mention d'un profil spécifique de chargée d'évaluation, a contrario du référentiel de compétences établi dans d'autres cantons²⁴.

La Cour a constaté une « confusion » des rôles quant à la surveillance des AFJ dans le canton de Genève : bien que le profil exigé soit celui d'une assistante sociale, les chargées d'évaluation de l'ELP ne devraient pas pour autant avoir un rôle social vis-à-vis des AFJ qu'elles surveillent. De plus, la Cour note une potentielle inadéquation du profil des chargées d'évaluation de l'ELP, au regard notamment de la surveillance qu'elles doivent effectuer sur les dossiers d'IPE (analyse de la gestion pratiquée par les directeurs-trices d'IPE, des programmes d'éducation, etc.).

²⁴ Tel par exemple dans le canton de Vaud, où les activités d'autorisation et de surveillance sont clairement séparées entre les AFJ et les IPE, et où la surveillance des AFJ est déléguée à une coordinatrice externe au service de surveillance, qui doit avoir comme diplôme prérequis : un titre d'une école supérieure (ES) du domaine social (filrière « éducation de l'enfance » ou « éducation sociale »), ou un titre d'une Haute école spécialisée dans la santé, le social ou un titre d'une Haute école pédagogique ou un titre obtenu à l'étranger jugé équivalent.



2 Lacunes au niveau de la planification et de la répartition des dossiers à l'ELP

La responsable de l'ELP fixe les priorités du service tous les 6 mois, en fonction des « priorités » du moment ; ainsi aucun critère n'a été défini afin de déterminer le degré de priorité du traitement des dossiers d'AFJ et d'IPE (par exemple : dossiers considérés comme à risque, dossiers non visités depuis X temps qui sont à traiter en priorité, etc.).

D'autre part, il n'existe, au sein de l'ELP, ni de tableau de bord ni d'échéancier commun à l'ensemble du secteur de l'accueil de jour ; chaque chargée d'évaluation gère son propre échéancier, sans que ses collègues soient au courant des dossiers en cours. Ainsi, il n'y a pas de suppléance automatique possible en cas d'absence non planifiée.

À titre d'illustration, la Cour peut citer le cas d'une des chargées d'évaluation qui, à la date de l'audit, est en congé maladie depuis l'été 2010, et dont les dossiers d'IPE n'ont pas été réattribués. Ainsi, seules les demandes ou urgences (modification des termes de l'autorisation, signalements, etc.) concernant ces dossiers sont traitées au cas par cas par une des autres chargées d'évaluation de l'ELP ; par contre, les visites de surveillance et les contrôles « ordinaires » de ces IPE ne sont plus effectués depuis son absence.

3 Faiblesses au niveau des procédures/directives internes de l'ELP

Depuis 2004, l'ELP a développé des propositions de processus et de critères d'évaluation des dossiers d'AFJ et d'IPE, qui ont été formalisées dans plusieurs projets de directives internes du service. Toutefois, au moment de l'audit de la Cour, les directives n'ont pas encore été approuvées par la DGOJ, à qui elles ont été transmises pour validation en 2009.

En l'absence d'une définition et d'une formalisation claires des critères utilisés par les chargées d'évaluation de l'ELP, et afin de garantir une certaine équité de traitement des dossiers, des séances (colloques) d'environ 4 heures hebdomadaires sont organisées afin de réunir toutes les chargées d'évaluation du secteur de l'accueil de jour de l'ELP. Lorsque de nouvelles chargées d'évaluation sont recrutées à l'ELP, ces critères non formalisés sont transmis oralement par les chargées d'évaluation plus expérimentées.

4 Lacunes dans la gestion et la tenue des dossiers à l'ELP

Tant pour les AFJ que pour les IPE, il n'existe pas de procédure de gestion ou de tenue des dossiers à l'ELP. La Cour a constaté qu'il en résulte une certaine difficulté, sur la base du dossier de l'ELP, à suivre la relation entre les deux parties ; ceci découle notamment de certaines faiblesses dans la qualité, l'utilité et l'utilisation des dossiers. À titre d'illustration, la Cour relève les faits suivants :

- l'ELP n'est pas en mesure de déterminer rapidement, et sans recherches, à quel « stade » se situe un dossier (par exemple : si le dossier n'est pas classé dans l'armoire des dossiers suspendus, est-il mal classé, en circulation – auprès de qui et depuis quand – ou en attente d'archivage, etc.). Il en est de même pour les dossiers archivés et la raison de leur archivage. Ainsi, pour un des dossiers d'AFJ sélectionnés par la Cour, l'ELP n'a pas été en mesure, malgré ses recherches, de le retrouver ;
- aucun des dossiers ne comporte de fiche « récapitulative » permettant d'appréhender rapidement la situation (particularités d'un dossier, évolution de la situation au cours du temps, faiblesses identifiées et à suivre, etc.) ;

- la date de réception n'est généralement pas indiquée sur les documents classés dans un dossier, ce qui ne facilite pas la compréhension de la situation, ne sachant pas aisément à quelles années ou périodes ils se rapportent ;
- les dossiers testés contiennent peu d'avis de situation, ce qui implique soit qu'il existe peu de contact avec les IPE ou les AFJ, soit que l'ensemble des contacts ne fait pas l'objet d'une formalisation écrite jointe au dossier ;
- de par l'absence d'utilisation d'un formulaire standard, il n'y a pas d'uniformité quant aux annonces des modifications des conditions de placements, ainsi que quant à leur traitement et classement dans les dossiers.

5 Défaut de critères objectifs dans la détermination du nombre maximum de places autorisé dans une IPE

L'ELP ne dispose pas d'un document écrit récapitulant les critères pris en compte pour la détermination du nombre de places maximum autorisé dans une IPE. Ainsi, la chargée d'évaluation traitant le dossier détermine le nombre de places maximum autorisé sur la base de son expérience, du bon sens et de la configuration des lieux de l'IPE.

6 Défaut de critères objectifs dans l'analyse des plans architecturaux des IPE

Pour la délivrance d'une nouvelle autorisation d'exploiter une IPE, l'ELP se positionne sur les plans architecturaux de la structure, sans aucune attribution de compétences légale ou réglementaire, mais uniquement dans le cadre de l'autorisation du nombre d'enfants maximum autorisé au sein d'une IPE.

Ainsi, une analyse des plans architecturaux est effectuée par la chargée d'évaluation de l'ELP (afin par exemple de répondre aux critères d'exigences en m² ou d'analyser le fonctionnement des différents espaces de l'IPE), qui peut être amenée à exiger des amendements. L'appréciation de l'organisation des espaces est basée sur des connaissances des besoins spécifiques des très jeunes enfants ; cette expérience d'analyse a été acquise au fil du temps par la chargée d'évaluation de l'ELP, et est basée sous l'angle du « bon sens », et non sur des critères fixés précisément et par écrit.

7 Défaut d'utilisation de critères objectifs et lacunes au niveau des activités de surveillance des AFJ et des IPE à l'ELP

L'OPEE ou le RSAPE énoncent les critères généraux et, dans ce cadre, chaque chargée d'évaluation effectue sa surveillance uniquement sur une base subjective, c'est-à-dire en fonction de sa propre appréciation du lieu d'accueil ou de la situation évaluée.

La Cour a constaté, lors des tests de dossiers de l'ELP, que les dossiers ne contiennent pas de « check-list » de contrôle ou de document interne qui permette de déterminer d'une part quels sont les points à contrôler, et d'autre part quelles ont été les analyses effectivement effectuées par la chargée d'évaluation dans le cadre de sa surveillance (par exemple : en l'absence, dans les dossiers, de la copie des diplômes du personnel éducatif d'une IPE, il n'est pas possible de déterminer si le respect des normes d'encadrement a été contrôlé ou non par la chargée d'évaluation).



8 Manquements au niveau de la base Access de l'ELP

Outre la tenue des dossiers physiques des AFJ et des IPE, l'ELP travaille en parallèle depuis une dizaine d'années sur une base informatique « Access », dans laquelle toutes les données importantes d'un dossier sont saisies (nom de l'AFJ ou de l'IPE, adresse, nom des responsables, capacité d'accueil, horaires d'ouvertures, date de la dernière autorisation, date de la dernière visite, etc.).

Afin de mener ses travaux, la Cour a obtenu une extraction des données référencées dans la base Access. Différents manquements relatifs à la gestion de la base Access de l'ELP ont été identifiés par la Cour, à savoir :

- il n'y a aucune assurance que l'ensemble des dossiers (IPE et AFJ) a été introduit dans la base Access ;
- la base Access ne contient aucune alerte ; ainsi, il n'y a par exemple aucune indication si les informations ont été mal référencées ou non remises à jour lors du traitement de tel ou tel dossier ;
- la base Access ne contient pas d'historique ou de piste d'audit ; dès lors, toute nouvelle saisie va écraser les anciennes données, et ce sans qu'il soit possible d'identifier qui a effectué les dernières modifications ;
- les informations saisies dans la base Access ne sont pas uniformes d'un dossier à l'autre. En outre, des incohérences ont également pu être identifiées (par exemple : un dossier clôturé en 2005, mais dont la date de dernière visite est indiquée de 2010) ;
- les informations saisies dans la base Access ne sont pas forcément mises à jour. Ainsi, dans le cadre des 19 dossiers d'IPE testés, la Cour a réconcilié les données ressortant de l'extraction Access avec celles contenues dans les dossiers papier. Il en ressort que, pour 9 des dossiers testés, certaines informations Access (par exemple : date de dernière visite, âge des enfants accueillis, capacité d'accueil maximum autorisée, nom de l'adjointe pédagogique, etc.) sont erronées, car non remises à jour.

9 Absence d'identification ou d'autorisation et de surveillance d'IPE par l'ELP

Cas d'IPE non identifiées et/ou non autorisées par l'ELP

La Cour a identifié en août 2011 une structure qui propose un accueil collectif de jour dès l'âge de 10 mois vraisemblablement depuis de nombreuses années. Toutefois, cette structure n'est pas présente dans l'extraction reçue de la base Access de l'ELP ; il s'agit par conséquent d'une IPE qui n'est ni autorisée ni surveillée par l'ELP (non-respect de l'article 3 RSAPE).

En octobre 2011, la responsable de l'ELP a indiqué à la Cour que le projet de délivrance de l'autorisation à cette IPE était en cours de traitement, après qu'elle ait été découverte par hasard par son service en février 2011.

Cas des haltes-garderies sises dans les fitness ou les centres commerciaux

L'ELP avait relevé dans un rapport en 2005 que certaines IPE (telles par exemple les structures sises dans les centres commerciaux ou dans les fitness), qui sont à l'origine créées uniquement pour une garde non récurrente et d'une durée limitée à quelques heures, accueillent en réalité régulièrement des enfants ; faute de temps, l'ELP ne les avait pas contrôlées.

La Cour a pu confirmer, sur la base de l'extraction reçue de la base Access de l'ELP que l'ensemble de ce type d'IPE n'y était pas référencé (par exemple : cas identifié par la Cour d'une halte-garderie d'un fitness), et par conséquent que ces IPE ne faisaient effectivement toujours pas l'objet d'une autorisation et d'une surveillance par l'ELP (non-respect de l'article 3 RSAPE).

Selon les dernières informations obtenues par la Cour en octobre 2011, ce problème (connu de la DGOJ) n'est pas encore régularisé.

La Cour note que des actions sont prises lors de l'identification de ces cas (voir constat 7 du chapitre 5.3.1).

10 Faiblesses au niveau de l'autorisation et de la surveillance des structures de coordination

Autorisation d'exploitation des structures de coordination

Selon les articles 12 et 13 RSAPE, entrés en vigueur le 21 décembre 2005, les structures de coordination pour l'accueil familial de jour doivent déposer une requête écrite auprès de l'ELP et obtenir une autorisation d'exploitation ; elles sont ensuite soumises à surveillance par l'ELP.

En septembre 2011, l'ELP n'avait encore délivré aucune autorisation d'exploitation aux structures de coordination qui en avait fait la requête.

Tâches et responsabilités des structures de coordination

Le rôle, les compétences et le champs d'action des structures de coordination (agissant comme employeur d'AFJ), n'est actuellement pas clairement défini (par exemple : une structure de coordination ne peut actuellement pas, contrairement à l'ELP, effectuer de visite au domicile des AFJ qu'elle emploie ; ainsi, en cas de problèmes, la structure ne peut que demander des renseignements à l'ELP, qui estime régulièrement ne pas avoir à lui fournir certaines informations sur les AFJ soumises à sa surveillance).

La Cour a ainsi pu constater que tous les aspects de surveillance, d'une part des structures de coordination, et d'autre part des AFJ doivent encore être clarifiés (par qui, comment, une délégation partielle de la surveillance des AFJ de l'ELP aux structures de coordination est-elle envisageable, etc.). Dans ce cadre, la Cour mentionne par exemple le cas du canton de Vaud, où les structures de coordination des AFJ assurent également leur surveillance (visite annuelle), alors que les évaluations pour les autorisations et les réévaluations pour les renouvellements des autorisations sont à la charge du service de surveillance du canton.

5.1.2. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'engagement de personnel dont le profil initial ne garantit pas une surveillance adéquate de l'ensemble des dossiers d'AFJ et d'IPE.

Le **risque opérationnel et de contrôle** résulte notamment :

- des insuffisances constatées quant au rôle exercé par l'ELP en matière d'autorisation et de surveillance des AFJ et des IPE ;
- de l'absence de tableau de bord, d'échéancier, de critères de priorité, de procédures internes, de sanctions, etc. constatés au sein de l'ELP ;
- des manquements constatés concernant la sécurité des outils informatiques (base Access).

Le **risque de conformité** est avéré de par :

- l'absence d'identification et de surveillance d'IPE actives dans l'accueil de la petite enfance sur le canton de Genève ;
- la non-délivrance d'autorisation, et l'absence de surveillance, des structures de coordination.

Le **risque d'image** latent existe de par le danger de survenance d'un incident au domicile d'une AFJ ou au sein d'une IPE, pour laquelle la surveillance n'a pas été opérée par l'ELP en tenant compte de l'ensemble du cadre légal et des exigences réglementaires.

5.1.3. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1]

La Cour recommande à la DGOJ, en concertation avec le DIP, de revoir le profil des chargées d'évaluation de l'ELP, tant en terme de qualification requise que d'expérience, afin de permettre une surveillance adéquate au sein de l'ELP aussi bien des dossiers d'AFJ que d'IPE. Ainsi, il serait par exemple pertinent d'introduire comme exigence dans le profil des chargées d'évaluation l'obtention, au préalable, d'une expérience sur le terrain. De plus, l'introduction d'une mixité dans les profils (pas uniquement des assistantes sociales) des personnes engagées serait souhaitable.

[cf. constat 2]

La Cour invite l'ELP à définir des critères qui permettent de déterminer les dossiers d'AFJ et d'IPE jugés à risque, et qui seraient de facto à traiter en priorité par les chargées d'évaluation. Dans un deuxième temps, sur la base de cette classification des dossiers, établir un tableau de bord et/ou un échéancier commun à l'ensemble du secteur de l'accueil de jour, qui permettent notamment l'attribution de chaque dossier à une des chargées d'évaluation, un suivi de l'état de traitement des dossiers, et la mise en place rapide d'une suppléance en cas d'absence imprévue d'une des chargées d'évaluation.

[cf. constat 3]

La Cour invite l'ELP à revoir l'ensemble des projets de directives internes de son service, afin de s'assurer de leur adéquation avec les lois et règlement en vigueur (par exemple : adaptation pour l'autorisation et la surveillance d'AFJ indépendantes, pour qui l'affiliation à une caisse de compensation AVS/AI/APG doit être désormais contrôlée), puis à transmettre les documents revus à sa hiérarchie afin d'obtenir de sa part l'approbation de ces directives internes.

[cf. constats 4 à 6]

La Cour recommande l'ELP, afin notamment de garantir une uniformité de qualité et de traitement d'un dossier à l'autre, d'établir des procédures internes :

- qui définissent clairement la gestion et la tenue des dossiers au sein du service ;
- qui récapitulent les critères à prendre en compte par les chargées d'évaluation pour la détermination du nombre de places maximum autorisé dans une IPE, ainsi que pour l'analyse des plans architecturaux. De plus, afin entre autres de permettre une meilleure transmission entre les chargées d'évaluation, chaque dossier d'IPE devrait contenir un document récapitulatif des critères pris en compte et ayant permis de fixer le nombre maximum de places tel qu'indiqué dans l'autorisation d'exploiter l'IPE.

Dans un deuxième temps, l'ELP devra s'assurer que ces directives internes sont connues et appliquées par l'ensemble du secteur de l'accueil de jour.

[cf. constat 7]

La Cour invite l'ELP à établir une grille spécifique (check-list) qui fixe précisément les points devant être contrôlés par chaque chargée d'évaluation dans le cadre de ses travaux de surveillance d'une AFJ ou d'une IPE. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance.

[cf. constat 8]

La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité des outils informatiques du service (base Access), notamment en matière de :

- gestion de la base Access ;
- traçabilité des modifications des données ;
- saisie et mise à jour de l'ensemble des champs de la base Access ;
- formation des collaborateurs (en vue d'une uniformisation des données référencées dans la base).

[cf. constat 9]

La Cour recommande à l'ELP de mettre en place un processus qui permette à son service d'identifier toutes les structures proposant un accueil collectif de jour à des enfants entre 0 et 4 ans ; cela pourrait par exemple passer par des mesures telles que des recherches internet, le croisement de la base Access de l'ELP avec d'autres sources et listes de données, etc. Dans un deuxième temps, la Cour encourage l'ELP à s'assurer que l'ensemble des IPE identifiées, et ce quelle que soit la structure ou le type d'accueil proposé, fasse l'objet d'une autorisation et d'une surveillance par les chargées d'évaluation du service.

[cf. constat 10]

Concernant le nouvel acteur du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance que sont les structures de coordination pour l'accueil familial de jour, la Cour recommande à l'ELP :

- d'établir et de mettre en place une directive interne qui définisse la procédure applicable pour l'autorisation et la surveillance des structures de coordination ;
- de délivrer une autorisation d'exploitation, pour autant que les exigences requises soient remplies, à toutes les structures de coordination qui lui en ont fait la requête.

De plus, la Cour invite l'ELP, avec sa hiérarchie et en intégrant les parties prenantes concernées, à effectuer une analyse et à déterminer le rôle, les compétences et champs d'action des structures de coordination par rapport aux AFJ qu'elles emploient, afin notamment :

- d'éviter toute redondance avec la surveillance exercée par l'ELP sur les AFJ ;
- de déterminer la pertinence d'une potentielle délégation de certaines tâches de l'ELP aux structures de coordination (par exemple : surveillance régulière, visite annuelle au domicile des AFJ, attestation de suivi de la formation continue, etc.), et dès lors d'étudier la nécessité ou non de modifier les bases légales et réglementaires en vigueur ;
- de définir les informations pouvant ou non être transmises entre l'ELP et les structures de coordination.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité des activités d'autorisation et de surveillance déployées par l'ELP sur les AFJ et les IPE.

Être en mesure de garantir que le cadre légal et les exigences réglementaires sont respectés par l'ensemble des AFJ et des IPE.

Clarifier et formaliser le rôle de l'ensemble des acteurs du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance.

5.1.4. Observations du DIP

Constat 1

Le département souscrit pleinement à l'introduction d'une mixité dans les profils du personnel devant autoriser et surveiller les AFJ et les IPE.

Constat 2

Le département est tout à fait d'accord avec ce constat et va enjoindre la DGOJ de mettre sur pied des tableaux de bord et échéanciers nécessaires à l'ensemble du secteur petite enfance.

Constat 3

Toutes les directives internes utiles à l'ELP ont été élaborées. Elles doivent néanmoins être encore validées par les directions du contrôle interne et des affaires juridiques du département.

Constats 4 à 6

Le département souscrit pleinement aux recommandations de la Cour.

Constat 7

Le département veillera à ce qu'effectivement une grille spécifique (check list) soit élaborée très rapidement afin de pouvoir être plus précise et systématique dans les contrôles effectués par les chargées d'évaluation. S'agissant du document récapitulatif, celui-ci devra, en effet, être à disposition dans les dossiers.

Constat 8

Le département prend note de cette recommandation. Cela étant, un nouvel outil informatique est d'ores et déjà en voie de concrétisation.

Constat 9

Il convient de relever qu'il est très rare qu'une structure d'accueil collective soit exploitée sans autorisation. Par ailleurs, force est de constater qu'il est difficile de repérer une structure "clandestine" qui échappe d'ailleurs à d'autres services de l'Etat (par ex. DCTI, OCIRT).

Constat 10

Pour ce qui est de la directive interne, l'ELP est en train de l'élaborer. En ce qui concerne la surveillance depuis la mise en place du dispositif, le département estime, à l'instar d'ailleurs de ce qui est prévu dans les autres cantons suisses, qu'une délégation de la surveillance aux structures de coordination qui emploient, par un contrat de travail, les accueillantes familiales de jour est envisageable. Pour ce faire, il faut néanmoins modifier la base légale.

S'agissant des échanges d'information entre l'ELP et les structures de coordination, un groupe de travail a déjà été mis en place en 2011.

5.2. Constats relatifs au traitement des dossiers d'AFJ

5.2.1. Constats

1 Non-conformité aux normes maximales d'accueil et durée de l'autorisation des AFJ

Le projet de directive interne de l'ELP²⁵ précise quelles sont les normes maximales d'accueil (nombre d'enfants pouvant être accueillis) ainsi que la durée de l'autorisation d'une AFJ :

- *Normes maximales d'accueil : 5 enfants de 0 mois à 12 ans, en tenant compte des enfants de la famille, dont seulement un enfant de 0 à 18 mois en tenant compte de la présence d'un bébé de la famille. En principe, maximum 2 enfants accueillis présents durant les 2 premières années d'activité et maximum 3 enfants accueillis présents pour les 3 années d'activités suivantes.*
- *Durée de l'autorisation : elle est limitée à 2 ans durant les 2 premières années d'activités, puis reconduite pour 3 ans après réévaluation. Elle est ensuite renouvelée tous les 5 ans.*

Sur les 14 dossiers d'AFJ testés, la Cour a identifié 5 dossiers comportant des inadéquations au regard du projet de directive de l'ELP susmentionné :

- première autorisation délivrée pour 3 enfants (et non pas 2 enfants) ;
- autorisation délivrée pour 6 enfants (et non pas 5 enfants au maximum) ;
- pas d'indication lors du renouvellement de l'autorisation que l'accueil de 5 enfants n'est autorisé « qu'à temps partiel » ;
- dépassement de l'échéance de la dernière autorisation (jusqu'en 2007) avant établissement du nouvel agrément (qu'en 2008) ;
- dépassement du nombre d'enfants autorisé, mais pas de rapport établi, ni de visite effectuée par l'ELP (seul un entretien téléphonique a été effectué entre la chargée d'évaluation et l'AFJ afin que cette dernière se mette en conformité).

2 Faiblesses dans le suivi des AFJ suite à un constat de l'ELP

La Cour a constaté que, dans les cas où un signalement (dénonciation par un tiers auprès de l'ELP) aboutit au retrait de l'autorisation d'une AFJ, ou lorsqu'un accord est trouvé entre l'ELP et une AFJ pour revenir au respect des normes légales et réglementaires applicables, la chargée d'évaluation de l'ELP, faute de temps, ne va pas effectuer un contrôle/une visite ultérieure au domicile de l'AFJ. Ainsi, il n'y a pas de visites planifiées afin de s'assurer que la situation a été régularisée, hormis en cas de nouveaux signalements.

3 Absence de sanctions

L'article 15 LSAPÉ prévoit que « *celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura enfreint la présente loi ou ses dispositions d'application sera puni de l'amende. Le département prononce l'amende ; il peut déléguer cette compétence à l'un de ses services* ».

La Cour a constaté l'absence de sanctions prises à l'encontre des accueillantes familiales (à ce jour, ni l'ELP ni la DGOJ n'ont délivré d'amende) ; en effet, malgré le non-respect des règles, certaines AFJ voient leurs autorisations maintenues par l'ELP, qui craint qu'elles passent « au noir ».

²⁵ Il s'agit du projet de directive interne tel que transmis pour validation à la DGOJ en 2009 (voir constat 3 du chapitre 5.1.1). En pratique, les chargées d'évaluation de l'ELP s'y rapportent dans leur travail quotidien.

À titre d'illustration, sur les 14 dossiers d'AFJ testés, un dossier ne dispose plus d'autorisation depuis 2004 (autorisation non renouvelée par l'ELP, compte tenu de problèmes de santé de la personne), alors que la dernière évaluation par l'ELP date de 2006. Le dossier ne contient pas de preuves formelles d'une mise en garde de l'ELP aux parents placeurs, alors que l'AFJ continue son activité d'accueil sans autorisation. Cette AFJ a fait l'objet d'une discussion au sein du colloque hebdomadaire des chargées d'évaluation en janvier 2010. La situation était encore d'actualité lors des travaux menés par la Cour au cours du 1^{er} semestre 2011.

4 Absence de demande par l'ELP du casier judiciaire des AFJ

Selon l'article 10 al.3 RSAPE « *les requérant(e)s de l'accueil familial à la journée doivent présenter un extrait de leur casier judiciaire* » à l'ELP, en vue de l'obtention de leur autorisation. De plus, le projet de directive interne de l'ELP²⁶ précise que « *cet extrait est demandé pour toutes les personnes majeures vivant au sein du foyer d'accueil* ».

Sur la base de l'échantillon de 14 dossiers d'AFJ, la Cour a observé que seuls 2 dossiers contenaient un extrait de casier judiciaire. Cette situation découle du fait que l'ELP, depuis environ 5 ans, ne demande pas l'extrait du casier judiciaire, mais uniquement la « *fiche police du CID*²⁷ »²⁸. L'ELP estime que cette dernière est plus complète, car contenant plus d'informations que l'extrait du casier judiciaire. Toutefois, le CID a confirmé à la Cour que la fiche police ne porte pas sur le même périmètre que l'extrait du casier judiciaire (niveau cantonal vs niveau fédéral), et que les informations du casier judiciaire fédéral ne sont pas reprises dans la fiche police.

Dans ce cadre, la Cour a pris note que le conseiller d'Etat en charge du DIP, dès prise de connaissance de ce manquement en cours d'audit, a exigé de la DGOJ des mesures immédiates afin que les casiers judiciaires de l'ensemble des AFJ autorisées et surveillées par l'ELP soient obtenus. Cependant, la Cour constate qu'une note interne datée du 23 novembre 2011 mentionne que les casiers judiciaires vont uniquement être obtenus pour les futures AFJ, et non pas pour l'ensemble des AFJ déjà autorisées/surveillées par l'ELP.

5 Absence de visite annuelle

Les articles 10 al.1 OPEE et 11 al.1 RSAPE prévoient que « *l'autorité de surveillance fait, au domicile des familles d'accueil, des visites aussi fréquentes que nécessaire, mais au moins une visite par an* ».

Pour l'ensemble des 14 dossiers d'AFJ testés, aucune visite annuelle n'a été effectuée. Seules les visites pour les renouvellements d'autorisation (périodicité allant de 2 à 5 ans) sont effectuées par les chargées d'évaluation de l'ELP. Il s'agit d'une situation qui perdure, dans la mesure où un rapport de l'ELP établi à fin 2005 indiquait qu'en 2004 seules 215 familles sur 800 avaient été visitées.

²⁶ Il s'agit du projet de directive interne tel que transmis pour validation à la DGOJ en 2009 (voir constat 3 du chapitre 5.1.1). En pratique, les chargées d'évaluation de l'ELP s'y rapportent dans leur travail quotidien.

²⁷ Centre d'information et de documentation de la police.

²⁸ Pour des raisons de protection des données, ce document est reçu et analysé non pas par l'ELP mais par la DGOJ.

6 Absence d'informations et de surveillance dans les dossiers de l'ELP

Le règlement cantonal mentionne entre autres les exigences suivantes :

- article 11 al.2 RSAPE : « *l'ELP, lors de sa surveillance des accueillantes familiales, prend l'avis de la personne autorisée qui assure la coordination des familles d'accueil* » ;
- article 16 al.3 RSAPE : « *les personnes engagées dans l'accueil familial à la journée participent aux activités de formation continue organisées par les structures de coordination* ».

La Cour n'a aucune assurance quant au respect de ces exigences réglementaires, dans la mesure où aucune information y afférente n'est documentée dans les dossiers d'AFJ testés (se référer également au constat 10 du chapitre 5.1).

7 Absence d'autorisation et de surveillance par l'ELP des assistantes maternelles de jour devant être soumises à autorisation

Comme relevé au chapitre 4.2.2, conformément à l'article 9 LSAPÉ, une AFJ qui accueille des enfants à son domicile (c'est-à-dire hors du domicile parental) est soumise à autorisation et surveillance de l'ELP, alors que si cette même personne garde des enfants au domicile des parents, elle n'est pas soumise à autorisation ni à aucune surveillance.

Dès lors, ne sont notamment pas soumises à autorisation ou surveillance par l'ELP les assistantes maternelles employées dans des structures telles que Pro Juventute Genève (projet Mary Poppins) ou la Croix-Rouge genevoise (programme le Chaperon Rouge), lorsqu'elles gardent des enfants au domicile de leurs parents. Par contre, dans le cas où 2 enfants de 2 familles habitant un même quartier sont gardés en même temps par l'assistante maternelle au lieu de domicile d'une des familles de parents placeurs, l'autorisation de l'ELP devrait être obtenue par l'assistante maternelle (garde d'un des deux enfants hors du domicile parental). La Cour a relevé qu'à ce jour aucune autorisation n'a été délivrée par l'ELP dans ce genre de cas.

5.2.2. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** résulte notamment :

- des insuffisances constatées quant au rôle exercé par l'ELP en matière d'autorisation et de surveillance des AFJ ;
- à l'absence de documentation, de formalisation, de procédures internes, de sanctions, etc. constatées au sein de l'ELP.

Le **risque de conformité** est avéré de par :

- le non-respect par l'ensemble des dossiers d'AFJ du cadre légal, des exigences réglementaires ou des normes ressortant des directives internes de l'ELP ;
- la non-obtention de l'extrait du casier judiciaire des AFJ ;
- l'absence de visite annuelle opérée au domicile des AFJ.

Le **risque d'image** latent existe de par le danger de survenance d'un incident au domicile d'une AFJ, pour laquelle la surveillance n'a pas été opérée par l'ELP en tenant compte de l'ensemble du cadre légal et des exigences réglementaires.

5.2.3. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 à 3]

La Cour recommande à l'ELP de définir et de mettre en place l'application de procédures internes afin :

- d'obtenir l'assurance que les dossiers d'AFJ autorisés et surveillés par les chargées d'évaluation ne comportent pas d'inadéquations au regard des exigences émises dans les directives internes du service relatives aux normes maximales d'accueil et à la durée de l'autorisation d'une AFJ. Dans le cas contraire, l'écart devrait être clairement décrit et documenté dans le dossier, ainsi que formellement avalisé par l'ELP ;
- que les AFJ qui font l'objet d'une demande de mise en conformité avec les exigences légales ou réglementaires ou d'un retrait d'autorisation soient suivies de manière adéquate, et dans un délai raisonnable, par les chargées d'évaluation du service ; une des mesures pourrait consister en la planification d'une visite ultérieure non annoncée au domicile de l'AFJ, afin de s'assurer que la situation a bien été régularisée ;
- de s'assurer que les AFJ qui ne respectent pas le cadre légal et les exigences réglementaires soient sanctionnées et/ou amendées dans un délai raisonnable.

[cf. constat 4]

La Cour invite l'ELP à revoir la pratique appliquée au sein de son service et à demander systématiquement la production d'un extrait du casier judiciaire pour l'ensemble des AFJ (anciennes et futures) qui sont soumises à son autorisation et à sa surveillance.

La Cour recommande de plus à l'ELP de prendre contact avec sa hiérarchie afin d'étudier la pertinence de renforcer le périmètre, la fréquence et l'étendue du contrôle des AFJ accueillant des enfants à leur domicile et de l'ensemble des personnes vivant au sein du ménage de l'AFJ.

[cf. constat 5]

La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures afin de garantir le respect des exigences fédérales et cantonales concernant la visite annuelle des AFJ. Dans l'analyse de la charge de travail requise, il sera nécessaire de tenir compte des gains d'efficience pouvant être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP.

[cf. constat 6]

La Cour invite l'ELP à établir et à mettre en application une procédure interne qui fixe précisément les informations devant être obtenues par chaque chargée d'évaluation pour garantir le respect des exigences réglementaires en termes de surveillance des AFJ. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance des AFJ. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4, 7 et 10²⁹ du chapitre 5.1.3.

²⁹ Soit les recommandations émises relatives à l'ELP en général concernant la gestion et la tenue des dossiers, l'activité de surveillance des AFJ et la détermination d'une potentielle délégation de certaines tâches de surveillance aux structures de coordination.

[cf. constat 7]

La Cour recommande à l'ELP de mettre en place un processus qui permette de s'assurer que l'ensemble des AFJ devant être soumises à autorisation et à surveillance est identifié, surtout – lorsque la situation le requiert – les assistantes maternelles employées par certaines structures telles que Pro Juventute Genève ou la Croix-Rouge genevoise.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité des activités d'autorisation et de surveillance déployées par l'ELP sur les AFJ.

Être en mesure de garantir que le cadre légal et les exigences réglementaires sont respectés par l'ensemble des AFJ.

5.2.4. Observations du DIP

D'une manière générale, les constats effectués par la Cour des comptes sont à placer dans un contexte où le nombre d'accueil familial de jour (un peu plus de 700) n'est absolument pas en adéquation avec les postes d'évaluatrices. La charge de travail ne leur permet pas de remplir correctement la mission légale prévue par l'OPEE et la LSAPE. Dans la mesure où il convient de traiter les demandes d'autorisation initiale et également gérer les situations courantes, le nombre de personnes en charge de ce secteur n'est absolument pas suffisant. Cela explique en grande partie les nombreux constats effectués par la Cour des comptes.

Constat 1 à 3

S'agissant des demandes de mise en conformité et d'une planification d'une visite ultérieure non annoncée afin de s'assurer que la situation a bien été régularisée, le département va clairement annoncer à l'ELP qu'il doit procéder de la sorte.

Cependant, le département souhaite, dans les situations de non-conformité avec les exigences légales et réglementaires, que la sanction (amende) soit l'ultima ratio. En effet, le département est convaincu que c'est par les liens et les mesures incitatives et non pas répressives que le problème de conformité doit être réglé.

Constat 4

En ce qui concerne la production d'un extrait de casier judiciaire, la DGOJ a clairement indiqué à l'ELP qu'il fallait la demander systématiquement pour les nouvelles demandes. S'agissant des anciennes AFJ, un courrier est parti fin janvier 2012 pour les demander.

Pour ce qui est de la question du contrôle des AFJ accueillant des enfants à leur domicile, la législation fédérale ne prévoit pas une obligation de surveillance. A noter que cette question a été à deux reprises abordée par la Confédération à l'occasion des projets de révision de l'OPEE. Une opposition très marquée de la part des cantons a été formulée de sorte qu'actuellement cette question n'est plus à l'ordre du jour.

Constat 5

Le département prend note. Dans la mesure où le canton pourrait déléguer la surveillance des AFJ employées par les structures de coordination, cette situation devrait pouvoir être assainie.

Constat 6

Le département prend note.

Constat 7

A sa connaissance, le département estime qu'il y a extrêmement peu d'assistantes maternelles employées par Pro Juventute ou la Croix-Rouge genevoise qui entrent dans le champ d'application d'une autorisation pour pratiquer ce type d'accueil. Toutefois, le département demandera à l'ELP de prendre contact avec ces deux organismes pour voir dans quelle mesure certaines assistantes maternelles accueillent, au domicile des parents, d'autres enfants que ceux dont elles ont la charge.

S'agissant des accueillantes familiales qui travaillent sans autorisation, le département ne souhaite pas de chasse aux sorcières. Par contre, il est de pratique courante que, du moment que l'ELP a connaissance d'une situation, elle intervient immédiatement pour rappeler la loi. Enfin, le département aimerait relever qu'il est également de la responsabilité des parents placeurs de confier leur enfant à des AFJ autorisées.

5.3. Constats relatifs au traitement des dossiers d'IPE

5.3.1. Constats

1 Faiblesses dans les contrôles relatifs à l'octroi d'une autorisation d'exploiter une IPE

L'article 15 al.1 OPEE³⁰ énonce notamment que « *l'autorisation ne peut être délivrée que :*

Lettre b : si les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation du directeur de l'établissement et de ses collaborateurs leur permettent d'assumer leur tâche [...] ;

Lettre c : si les pensionnaires bénéficient d'une alimentation saine et variée et sont sous surveillance médicale ;

Lettre f : si les pensionnaires sont assurés convenablement contre la maladie et les accidents, ainsi qu'en matière de responsabilité civile. ».

Sur la base de l'échantillon des 19 dossiers d'IPE testés, les points suivants ont été relevés par la Cour.

- Lettre b :
8 dossiers ne comprenaient pas la copie du diplôme du directeur de l'IPE et/ou de son adjoint pédagogique.
De plus, de manière générale, la documentation (dont la copie des diplômes) est uniquement présente pour le/la directeur-trice de l'IPE ainsi que son adjoint(e) pédagogique (c'est-à-dire pour les personnes indiquées dans l'autorisation de l'ELP), mais pas pour le reste des collaborateurs de l'IPE. Selon les chargées d'évaluation, cette tâche de contrôle a été informellement « déléguée » à la direction des IPE.
- Lettres c & f :
Les dossiers de l'ELP ne comportent aucune information particulière relative à ces aspects.

2 Faiblesses dans les contrôles relatifs à la délivrance et au maintien d'une autorisation à une IPE

L'article 7 al.4 LSAP³¹ énonce notamment que « *la délivrance et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une structure d'accueil sont subordonnés au respect des normes réglementaires relatives :*

Lettre b : aux normes d'encadrement des enfants ;

Lettre c : aux qualifications professionnelles et personnelles du personnel des structures d'accueil.

Lettre f : au respect par l'exploitant d'une convention collective de travail pour le personnel de la petite enfance approuvée par la commune concernée ou du statut du personnel d'une collectivité publique au moins équivalent approuvé par la commune concernée, conforme aux usages professionnels. »

Sur la base de l'échantillon des 19 dossiers d'IPE testés, les points suivants ont été identifiés par la Cour.

³⁰ Ces exigences sont reprises à l'article 7 al.4 LSAP et à l'article 4 RSAP.

³¹ Ces exigences sont reprises à l'article 4 RSAP.

- Lettres b & c :
De manière générale, compte tenu de l'absence dans les dossiers de la documentation relative au personnel des IPE (voir constat précédent), le respect par l'IPE des normes relatives au taux d'encadrement ou à la qualification du personnel n'est pas vérifiable (par exemple : absence dans les dossiers d'un document récapitulatif des plannings ou du niveau de qualification du personnel).
En outre, selon les entretiens menés avec les chargées d'évaluation de l'ELP, elles s'assurent lors de leurs visites des IPE que les taux d'encadrement sont respectés au niveau global de la structure. Par contre, le respect à toute heure d'ouverture et pour chaque groupe d'âge n'est pas contrôlé de manière détaillée.
- Lettre f :
Les dossiers ne contiennent généralement pas d'informations particulières concernant ces aspects (par exemple : aucune mention n'est faite dans les autorisations ou les rapports de visite de l'ELP). En outre, les chargées d'évaluation de l'ELP ont confirmé à la Cour ne pas tenir compte de cet aspect « CCT/statut du personnel équivalent » dans le cadre de leur travail.

3 Faiblesses dans les contrôles relatifs à la documentation du personnel des IPE

Le projet de directive interne de l'ELP³² détaille notamment ce qu'une chargée d'évaluation doit faire afin de s'assurer du respect, par l'IPE, de l'article 15 RSAPE (qualification et formation professionnelle du personnel éducatif des IPE), en précisant de plus que « *Même si la gestion du personnel est de la compétence de l'organe employeur et du directeur/de la directrice, la chargée d'évaluation doit avoir accès aux dossiers du personnel pour vérifier les éléments suivants :*

- *qualification et expérience professionnelles,*
- *extrait du casier judiciaire et certificat de bonne vie et mœurs,*
- *certificat médical,*
- *cahiers des charges ».*

Dans les 19 dossiers d'IPE testés par la Cour à l'ELP, hormis certains documents (essentiellement la copie des diplômes du/de la directeur-trice et de l'adjoint pédagogique de l'IPE), il n'y a ni de copie des quatre documents exigés comme étant à vérifier par la chargée d'évaluation, ni de preuve/d'indication qu'un tel contrôle a été effectué sur place, au sein de l'IPE. Selon les chargées d'évaluation, cette tâche de contrôle a été informellement « déléguée » à la direction des IPE.

En outre, la Cour a noté les incohérences suivantes, concernant deux des quatre documents que la chargée d'évaluation doit vérifier selon le projet de directive interne de l'ELP susmentionné :

- certificat de bonne vie et mœurs : ce document est exigé par la CCT « Ville de Genève » depuis 2005 (c'est-à-dire pour les IPE qui appliquent cette CCT), mais pas par le RSAPE ;
- casier judiciaire : ce document n'est exigé ni par la CCT « Ville de Genève », ni par le RSAPE. A contrario, comme indiqué au constat 4 du chapitre 5.2.1, le casier judiciaire est obligatoire pour les AFJ de par l'article 10 al.3 RSAPE.

³² Il s'agit du projet de directive interne tel que transmis pour validation à la DGOJ en 2009 (voir constat 3 du chapitre 5.1.1). En pratique, les chargées d'évaluation de l'ELP s'y rapportent dans leur travail quotidien.

De facto, la vérification par la chargée d'évaluation de ces deux documents n'est matériellement pas possible pour l'ensemble des IPE, car ces structures ne les demandent pas forcément à leurs employés. Ainsi, il en résulte une confusion entre les documents requis et non requis pour le personnel des IPE.

4 Faiblesses au niveau des éléments pris en compte pour la détermination du taux d'encadrement minimum requis

Dans le cadre de l'autorisation délivrée pour l'exploitation d'une IPE, l'ELP détermine et indique, entre autres, dans son autorisation le nombre de postes requis (taux d'encadrement – se reporter au chapitre 4.2.1 pour le détail des normes d'encadrement). Toutefois, l'ELP ne prend en compte dans son calcul que le nombre nécessaire tel que découlant des exigences réglementaires (article 9 RSAPE), sans tenir compte des postes supplémentaires requis de par l'adhésion à une CCT ou un statut du personnel jugé équivalent.

La Cour a remarqué que cet impact « CCT/statut du personnel » peut être relativement important. À titre informatif (d'autres causes potentielles pouvant exister), le recensement effectué par l'ELP dans le cadre d'une enquête à fin 2010 indique que le personnel éducatif employé dans les IPE est de 1'706 ETP, alors que les autorisations délivrées par l'ELP sur la base uniquement des exigences réglementaires requièrent 1'313 ETP (soit un impact de plus 30 %).

5 Absence de visite bisannuelle

Les articles 19 al.1 OPEE et 8 al.2 RSAPE prévoient que « *les établissements reçoivent la visite d'un représentant qualifié de l'autorité de surveillance aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans* ».

Sur la base des 19 dossiers d'IPE testés, la Cour a constaté que la plupart des IPE reçoivent des visites par les chargées d'évaluation de l'ELP uniquement tous les 3 à 5 ans. De plus, une estimation interne par une des chargées d'évaluation de l'ELP fait état qu'environ 28 % des IPE n'auraient pas été évalués depuis au moins 3 ans.

6 Absence de formalisation des contrôles et/ou de corroboration des conclusions des rapports de visite de l'ELP

La surveillance exercée par les chargées d'évaluation de l'ELP a pour objectif de s'assurer du respect, par les IPE, du cadre législatif et des normes réglementaires. Les visites de surveillance des chargées d'évaluation donnent lieu à l'établissement d'un rapport, dans lequel elles se prononcent sur le respect ou non par l'IPE de chacun des points suivants :

- sécurité des locaux et adéquation des aménagements ;
- capacité d'accueil ;
- taux d'encadrement ;
- qualification du personnel et proportion personnel qualifié et non qualifié ;
- base économique ;
- fonctionnement général permettant un bon développement des enfants accueillis.

Sur la base des 19 dossiers d'IPE testés, la Cour a remarqué que la quasi-totalité des dossiers ne comportait pas de formalisation/détail quant aux contrôles effectués et aux éléments obtenus par la chargée d'évaluation de l'ELP pour corroborer les conclusions énoncées dans son rapport de visite concernant le respect par l'IPE des normes réglementaires.

7 Absence de sanctions/mises en demeure et de suivi de manquements identifiés par l'ELP

L'article 14 LSAP³³ indique que :

- « le non-respect des lois et règlements ou des conditions des autorisations peut entraîner la suspension de ces dernières ;
- si ces défauts ne sont pas corrigés au terme d'un délai donné par le département, les autorisations sont révoquées ;
- s'il y a péril en la demeure, le département prend immédiatement les mesures adéquates. L'exploitation est suspendue si nécessaire. »

Sur les 19 dossiers d'IPE testés à l'ELP, il est ressorti 4 dossiers pour lesquels, après identification de manquements dans un rapport de visite (par exemple : modification par sécurité de la matière recouvrant le sol d'une pièce, normes d'encadrement non respectées pendant 15-30 minutes à l'ouverture ou à la fermeture de l'IPE, etc.), le dossier/rapport établi par la chargée d'évaluation de l'ELP ne comporte aucune indication ni d'une mise en demeure, ni d'un éventuel suivi effectué ultérieurement (avant la visite suivante, pendant laquelle il peut arriver que le même constat soit relevé une nouvelle fois).

De plus, dans le cadre de l'audit, la Cour a identifié 4 dossiers supplémentaires d'IPE non subventionnées pour lesquels des problèmes nombreux et récurrents ont été soulevés et figurent dans le dossier de l'ELP (par exemple : non-respect des taux d'encadrement minimums ou des exigences de formation et de qualification du personnel éducatif de l'IPE). La portée des problèmes relevés par l'ELP sur ces 4 dossiers a conduit à un suivi particulier par le Secrétariat général du DIP et au fait que :

- 3 de ces IPE ont été maintenues ouvertes malgré le non-respect du cadre légal et des exigences réglementaires (situation restée inchangée à ce jour) ;
- une autorisation d'ouverture conditionnelle a été octroyée à la quatrième IPE, malgré l'absence d'une garantie du respect futur du cadre légal et des exigences réglementaires requises.

À noter que ce point renvoie au constat relevé précédemment (voir constat 3 du chapitre 4.2.2) concernant les difficultés rencontrées par l'ELP pour appliquer stricto sensu les normes actuelles à certaines structures non subventionnées.

8 Défaut d'harmonisation du traitement des annonces d'événement particulier par les IPE

L'article 18, al.2 OPEE mentionne que « en outre, tout événement particulier qui a trait à la santé ou à la sécurité des pensionnaires doit être annoncé à l'autorité de surveillance, surtout les maladies graves, les accidents ou les décès ».

Sur la base de l'échantillon des 19 dossiers d'IPE testés, la Cour a constaté que les dossiers de l'ELP ne comportent majoritairement aucune indication de cas ou d'annonce de cette nature.

³³ Exigences reprises de celles formulées à l'article 20 OPEE.

5.3.2. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** résulte notamment :

- des insuffisances constatées quant au rôle exercé par l'ELP en matière d'autorisation et de surveillance des IPE ;
- de l'absence de documentation, de formalisation, de procédures internes, de sanctions, etc. constatées au sein de l'ELP.

Le **risque de conformité** est avéré de par :

- le non-respect par l'ensemble des dossiers d'IPE du cadre légal, des exigences réglementaires ou des normes ressortant des directives internes de l'ELP ;
- l'absence de visite bisannuelle opérée au sein des IPE.

Le **risque d'image** latent existe de par le danger de survenance d'un incident au sein d'une IPE, pour laquelle la surveillance n'a pas été opérée par l'ELP en tenant compte de l'ensemble du cadre légal et des exigences réglementaires.

5.3.3. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 à 4]

La Cour invite l'ELP à établir et à mettre en application une procédure interne qui fixe précisément les informations et la documentation de support devant être obtenues par chaque chargée d'évaluation pour garantir le respect du cadre légal et des exigences réglementaires en termes de surveillance des IPE. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance des IPE. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4 et 7³⁴ du chapitre 5.1.3.

De manière plus spécifique, la Cour tient en outre à recommander à l'ELP de revoir la pratique actuelle du service concernant :

- la délégation « informelle » de certaines tâches de contrôles (aptitudes, qualification et formation du personnel éducatif des IPE) à la direction des IPE ;
- la non-prise en compte dans les activités de délivrance de l'autorisation ou de surveillance des IPE de l'aspect « CCT/statut du personnel équivalent » ;

dans la mesure où ces éléments sont légalement et réglementairement expressément prévus comme critères devant être pris en compte par l'ELP pour l'octroi/la délivrance et le maintien de l'autorisation d'exploiter une IPE.

[cf. constat 3]

La Cour invite l'ELP à revoir l'énoncé de la directive interne concernant la surveillance devant être exercée par les chargées d'évaluation afin de s'assurer du respect, par les IPE, de l'article 15 RSAPE (exigence de documentation pour le personnel des IPE). L'objectif de cette révision consiste à lever toute confusion entre les documents requis et non requis pour le personnel des IPE, ainsi qu'à rendre matériellement possible la vérification de ces éléments par la chargée d'évaluation lors de la surveillance des IPE.

³⁴ Soit les recommandations émises relatives à l'ELP en général concernant la gestion et la tenue des dossiers, ainsi que l'activité de surveillance des IPE.

La Cour recommande de plus à l'ELP de prendre contact avec sa hiérarchie afin d'étudier la pertinence de renforcer le périmètre, la fréquence et l'étendue du contrôle de l'ensemble du personnel d'une IPE.

[cf. constat 5]

La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir le respect des exigences fédérales et cantonales concernant la visite bisannuelle des IPE. Dans l'analyse de la charge de travail requise, il sera nécessaire de tenir compte des gains d'efficacité pouvant être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP.

[cf. constat 6]

La Cour recommande à l'ELP d'établir et d'appliquer une procédure interne qui garantisse que l'ensemble des conclusions énoncées dans un rapport de visite de surveillance soit corroboré par des éléments concrets et/ou des contrôles effectués par les chargées d'évaluation. Ces travaux doivent être formalisés par écrit dans le dossier. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4 et 7³⁵ du chapitre 5.1.3.

[cf. constat 7]

La Cour recommande à l'ELP de définir et de mettre en place l'application d'une procédure interne afin de s'assurer que les manquements identifiés par une chargée d'évaluation lors de sa surveillance d'une IPE :

- soient systématiquement indiqués dans le rapport de visite ;
- fassent l'objet d'une demande de mise en demeure dans un délai raisonnable ;
- et qu'une visite ultérieure soit planifiée, afin de s'assurer que la situation a été régularisée par l'IPE dans les délais impartis.

En ce qui concerne les dossiers d'IPE pour lesquels l'ELP identifie dans ses travaux de surveillance des manquements nombreux et récurrents quant au respect du cadre légal et des exigences réglementaires, la Cour invite l'ELP, en concertation avec la DGOJ et/ou le Secrétariat général du DIP, à définir précisément la marche à suivre à appliquer pour le traitement de ces dossiers d'IPE. À ce sujet, les points suivants devront notamment être pris en considération :

- à quel échelon hiérarchique doivent se prendre les décisions, et quelle va être leur formalisation ;
- quelles périodicité et étendue de surveillance doivent être opérées sur ces dossiers ;
- quelles sont les limites considérées comme acceptables avant que l'autorisation d'exploiter l'IPE ne doive être révoquée (c'est-à-dire à quel moment l'accueil, sans mise en danger des enfants, est-il considéré comme n'étant plus garanti par l'IPE) ;
- etc.

[cf. constat 8]

La Cour recommande à l'ELP d'une part d'effectuer un rappel aux IPE concernant leur devoir d'annonce conformément à l'article 18 al. 2 OPEE, et d'autre part de définir et de mettre en place l'application d'une procédure interne qui permette d'uniformiser le classement et le traitement de ce type d'annonce au sein du service.

³⁵ Soit les recommandations émises relatives à l'ELP en général concernant la gestion et la tenue des dossiers, ainsi que l'activité de surveillance des IPE.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité des activités d'autorisation et de surveillance déployées par l'ELP sur les IPE.

Être en mesure de garantir que le cadre légal et les exigences réglementaires sont respectés par l'ensemble des IPE, notamment de par la suppression de la pratique actuelle qui applique une surveillance différenciée/allégée aux IPE non subventionnées.

5.3.4. Observations du DIP

Constats 1 à 4

Le département prend note. Il va demander à ce que l'ELP fixe avec plus de rigueur les informations et les documents qui doivent être à disposition dans le dossier de l'institution.

En ce qui concerne la vérification des diplômes, la délégation de la tâche des contrôles auprès de la direction des IPE sera revue, étant précisé malgré tout que les changements de personnel au sein des institutions sont extrêmement importants et que l'ELP ne peut pas gérer, au quotidien, le respect des formations au regard des normes légales.

En ce qui concerne le respect des CCT/statuts du personnel, il n'appartient pas à l'autorité de veiller à ces questions qui ont trait au droit du travail.

Constat 3

Voir réponse sous constats 1 à 4.

Constat 5

Le département prend note. Une réorganisation du travail de l'ELP doit être menée par laquelle il est attendu que la visite bisannuelle soit effectuée.

Constat 6

Le département en prend note et demandera à la DGOJ de faire le nécessaire.

Constat 7

Le département veillera à ce que les mises en demeure soient suivies de façon très étroite et qu'une visite postérieure soit bel et bien planifiée pour s'assurer que la situation a été régularisée dans le délai imparti.

S'agissant des IPE, si les manquements sont nombreux et récurrents, la loi prévoit, avant sanction, une mise en demeure. Ce n'est qu'après celle-ci que des sanctions peuvent être prises.

Cela étant, dans ce cas de figure, les décisions de révocation de l'autorisation d'exploiter sont très préjudiciables pour les enfants et également les parents. C'est pour cette raison, que le département a toujours préconisé les solutions négociées avec les institutions plutôt que les fermetures, sous réserve bien évidemment des raisons de mise en danger des enfants.

Constat 8

Le département constate que, régulièrement, l'ELP fait des rappels aux IPE concernant cette obligation. Elle continuera à réitérer cette obligation.

6. ANALYSE – CONCEPT OPÉRATIONNEL DE L'ACCUEIL COLLECTIF DE JOUR

Dans le cadre de sa mission sur le dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance, la Cour a notamment procédé à une revue de l'organisation d'un échantillon de 6 délégations ou services de la petite enfance. Outre le service de la petite enfance de la Ville de Genève (SDPE), la sélection a porté sur les délégations ou services de la petite enfance des communes de Carouge, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates et Vernier.

En outre, la Cour a procédé à une revue détaillée d'un échantillon de 6 structures d'accueil collectif de jour du canton. La sélection effectuée couvre notamment plusieurs :

- types de structure d'accueil de jour (soit 4 IPE à prestations d'accueil élargies et 2 IPE à prestations restreintes) ;
- localisations (soit 3 IPE situées sur le territoire de la Ville de Genève, 1 IPE située dans une commune suburbaine et 2 IPE situées dans des communes plus petites) ;
- types de financement (soit 3 IPE subventionnées par une commune, 2 IPE municipalisées, et 1 IPE d'entreprise).

6.1. Organisation et gestion des places d'accueil collectif de jour (liste d'attente et inscriptions)

6.1.1. Contexte

Organisation légale de l'accueil de jour de la petite enfance

La LSAPE a introduit dans son article 4 un rôle de financement, de création et de maintien des places d'accueil répondant à la demande dans les différents modes de garde pour les enfants de 0 à 4 ans. Les structures d'accueil collectif de jour de la petite enfance ont donc généralement pour but d'accueillir des enfants dès la fin du congé maternité jusqu'à l'âge de la scolarité.

Gestion des places d'accueil de l'accueil de jour de la petite enfance

La gestion des places d'accueil s'articule principalement autour de deux axes :

- renseigner et orienter les parents sur les différents modes de garde existants, les horaires d'accueil, les tarifications en vigueur, etc. ;
- recueillir les inscriptions des différents modes de gardes proposés.

Dans ce cadre, différentes organisations ont été mises en place en fonction de chaque commune :

- une centralisation totale des différentes IPE subventionnées/municipalisées par la commune ;
- une centralisation partielle des différentes offres d'accueil, avec une coordination entre les différentes IPE de la commune de leurs listes d'inscription, ainsi qu'une revue croisée permettant d'identifier les doubles inscriptions ;
- une décentralisation totale au sein des différentes IPE implantées sur la commune.

La revue du fonctionnement des 6 délégations/services sélectionnés par la Cour a permis d'identifier les organisations communales suivantes au niveau de la gestion des places d'accueil :

	Ville de Genève	Carouge	Vernier	Meyrin	Plan-les-Ouates	Onex
Nombre d'IPE en 2010	72	9	4	4	4	6
Organisation de la commune relatif à l'activité de l'accueil collectif de jour	IPE subventionnées	IPE subventionnées	IPE municipalisées	IPE municipalisées (3) et IPE subventionnée (1)	IPE subventionnées (2) et IPE municipalisées (2)	IPE subventionnées
Gestion des listes d'inscriptions pour les IPE	Centralisation partielle de la liste d'inscription auprès du BIPE pour 70 des IPE. En effet, les 2 crèches de dépannage gèrent de façon indépendante du BIPE leur liste d'inscription.	Centralisation partielle de la liste d'inscription auprès du CIAPE pour 8 IPE (depuis mars 2010). Cependant, la crèche intercommunale avec les communes de Bardonnex, Carouge, Troinex, Veyrier gère de façon indépendante sa liste d'inscription.	Centralisation totale de la liste d'inscription auprès du service de la petite enfance de la commune de Vernier pour toutes les inscriptions des IPE.	Centralisation partielle de la liste d'inscription auprès du service de la petite enfance de la commune de Meyrin pour toutes les inscriptions des IPE municipalisées. Cependant, la garderie subventionnée par la commune gère de façon indépendante ses inscriptions.	Centralisation partielle de la liste d'inscription pour les 2 IPE municipalisées. Cependant les 2 IPE subventionnées de la commune gèrent de façon indépendante leur liste d'inscription.	Centralisation partielle auprès d'une des crèches de la liste d'inscription entre les 3 crèches subventionnées de la commune (depuis le contrat de prestations en 2010). Cependant les 3 autres IPE subventionnées de la commune gèrent de façon indépendante leur liste d'inscription.
Contrôles effectués par la délégation/service quant à la validité de la demande d'inscription	Le BIPE contrôle la validation du lieu de domicile sur la base de données "Calvin". A noter que ce contrôle n'est pas réalisé pour les crèches de dépannage.	Le CIAPE effectue 2 types de contrôle : - il consulte la base de données "Info-pop" pour la validation du lieu de domicile ; - il récolte l'attestation de travail de l'employeur pour les familles travaillant mais n'habitant pas sur Carouge.	Le service de la petite enfance contrôle la validation du lieu de domicile sur la base de données "Info-Pop" (contrôle effectué systématiquement depuis 2011).	Le service de la petite enfance contrôle la validation du lieu de domicile sur la base de données "Info-Pop" (contrôle mis en place depuis 2011). A noter que ce contrôle n'est pas réalisé pour la garderie subventionnée par la commune.	Le service de la petite enfance contrôle la validation du lieu de domicile sur la base de données "Info-Pop". A noter que ce contrôle n'est pas réalisé pour la garderie subventionnée par la commune.	Pas de contrôle réalisé par le service de la petite enfance de la commune concernant les IPE.
Nombre de lieux d'inscription par commune pour les IPE	2	2	1	2	2	4

Conditions d'admissions

Chacune des différentes délégations/services communaux de la petite enfance a défini des conditions d'admission. Ces dernières diffèrent en fonction de chaque commune³⁶ :

	Ville de Genève (1)	Carouge (2)	Vernier (3)	Meyrin (4)	Plan-les-Ouates (5)	Onex (6)
Parents habitant et travaillant sur la commune			Priorité 1	Priorité 1		
Parents habitant dans le quartier de l'IPE	Priorité 1					
Parents habitant sur la commune	Priorité 2	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 2	Priorité 1	Priorité 1
Parents travaillant sur la commune	Priorité 3	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 3	Priorité 2	Priorité 2
Parents ne travaillant et n'habitant pas sur la commune		Priorité 3	Priorité 4		Priorité 3	

(1) Article 3 du Règlement relatif aux structures d'accueil de la petite enfance de la Ville de Genève (LC 21 551) et Règles de fonctionnement du BIPE.

(2) Fonctionnement du Centre d'information pour l'accueil de petite enfance (CIAPE) - Carouge.

(3) Article 2 du Règlement des institutions de la petite enfance de la commune de Vernier (LC 43 551).

(4) Article 2 du Règlement des institutions de la petite enfance (IPE) de la commune de Meyrin (LC 30 551).

(5) Article 7 du Règlement relatif aux conditions de subventionnement des institutions pour la petite enfance de Plan-les-Ouates (LC 33 553).

(6) Article 14 du contrat de prestations 2010 entre la ville d'Onex et les associations de structures d'accueil de la petite enfance.

³⁶ Le tableau ne tient compte que des conditions d'admission, sans prise en compte des critères d'attribution tels que décrits au chapitre 6.2 (par exemple : priorité aux fratries, priorité aux familles monoparentales ou priorité aux familles dont les deux parents travaillent).

6.1.2. Constats

1 **Démultiplication des fonctions communales de support et des coûts y afférents**

Comme préalablement indiqué, depuis la modification légale de fin 2007, le canton ne prend en charge que les aspects d'autorisation, de surveillance, de formation et d'observation ; tous les autres aspects incombent uniquement aux communes. Ainsi, compte tenu des bases légales en vigueur, l'organisation se fait commune par commune, et non pas sur une réflexion au niveau cantonal (ou tout du moins régional/intercommunal).

La Cour constate qu'il en découle notamment une inefficience et une démultiplication des fonctions de support et des coûts pour chaque commune, dans la mesure où dans la plupart des cas elles ont « réinventé la roue », et n'ont pas profité d'éventuelles synergies et des démarches préalablement effectuées par d'autres communes. Par exemple, les travaux menés par la Cour ont fait ressortir les disparités suivantes entre les 6 délégations ou services de la petite enfance rencontrés :

- nombre d'ETP employé par la délégation ou le service, qui s'étend de quelques heures passées par le chef de service des affaires sociales (Carouge) jusqu'à 31.5 ETP au sein du SDPE (Ville de Genève) ;
- coût total de la délégation/du service : il se compose essentiellement de charges de personnel, par conséquent il est fortement lié au nombre d'ETP (par exemple, pour 2010, les charges de personnel se situent à quelques milliers de francs à Carouge ou Onex, contre 4 millions F en Ville de Genève) ;
- étendue des activités déployées par la délégation ou le service notamment en ce qui concerne la gestion des inscriptions et listes d'attentes (centralisation partielle, totale ou délégation), ainsi qu'en ce qui concerne l'accueil familial de jour (qui est totalement délégué en Ville de Genève, qui est uniquement géré pour les inscriptions et la liste d'attente à Vernier ou Meyrin, ou qui est géré en intégralité à Onex) ;
- typologie des lieux d'accueil : nombre total d'IPE gérées par la délégation ou le service, et organisation des IPE (autonome, par secteur ou totalement municipalisées) ;
- régulation des relations entre la commune et les IPE qu'elle subventionne : les conditions de financement sont traitées de manière non homogène d'une commune à l'autre (règlement communal, contrats de prestations standards, contrats adaptés aux spécificités de l'IPE, absence de contrat/convention signé) ; à noter que les délégations/services n'effectuent pas un contrôle périodique et formalisé de l'ensemble des termes émis dans les contrats de prestations ou dans le règlement communal.

La Cour note qu'il résulte de ces divers modes d'organisations communales que d'une part la demande en places d'accueil n'est pas forcément connue d'une commune pour l'ensemble des modes de garde offerts sur son territoire, et d'autre part que les parents doivent souvent inscrire leur enfant sur plusieurs listes d'attente (non-élimination systématique de toutes les doubles inscriptions sur le territoire d'une commune).

2 Inégalité d'accès aux places d'accueil

Comme présenté au chapitre 3.3.4, il existe un problème en termes de répartition territoriale des places d'accueil, de par le fait que certaines communes ont une politique très active pour l'accueil de la petite enfance, alors que d'autres n'ont créés ou financés aucune place d'accueil. Ainsi, ces différences ainsi que la diversité d'organisations et de politiques communales engendrent une inégalité d'accès aux places d'accueil.

Sur la base des tests effectués au sein d'un échantillon de 6 IPE, d'autres inégalités de traitement des parents placeurs ont été identifiées. La Cour observe notamment, concernant les listes d'attente, qu'elles sont soit :

- tenues par l'IPE, avec des inscriptions possibles qu'une partie de l'année et sans réactivation nécessaire de la demande par les parents placeurs. Ces derniers doivent par contre s'inscrire dans plusieurs institutions (2 *des IPE testées*) ;
- gérées de manière centralisée avec les autres IPE de la commune, avec des inscriptions possibles tout au long de l'année et des réactivations nécessaires tous les 3 mois (4 *des IPE testées*).

6.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** découle notamment de :

- la démultiplication des fonctions communales de support, et de facto de l'ensemble des aspects qui en découlent, dont un manque d'uniformité, de centralisation ou de coordination de la gestion des places d'accueil collectif de jour ;
- l'absence d'un contrôle formalisé quant au respect des termes émis dans les contrats de prestations et/ou règlement communal ;
- l'absence de données fiables et complètes concernant la demande en places d'accueil pour l'ensemble de modes de garde offert au niveau d'une commune (et de facto du canton).

Le **risque financier** tient à la démultiplication des fonctions communales de support, et de facto des coûts supplémentaires y afférents.

Le **risque d'image** tient au manque de maîtrise à un niveau cantonal – voire communal – de la gestion des places d'accueil collectif de jour, ainsi qu'au fait que le dispositif genevois offre actuellement aux parents un accès inégal aux places d'accueil de la petite enfance.

6.1.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 2]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de procéder à un regroupement des organisations mises en place, non plus au niveau communal, mais à un niveau intercommunal, en matière de gestion des places de l'accueil collectif de jour. Il serait également souhaitable d'y introduire l'aspect relatif à la gestion des places de l'accueil familial de jour.

Le regroupement pourrait par exemple s'opérer sur la base d'un modèle commun à celui mis en place, au niveau de l'ACG, pour la gestion des activités du GIAP³⁷.

³⁷ GIAP : Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire.

À ce propos, et à titre comparatif, l'ensemble du traitement des salaires et de la facturation du GIAP a nécessité 2.5 ETP pour l'année 2010, pour un volume traité de 11'533 fiches annuelles de salaire, 2'309 factures fournisseurs payées, 12'929 factures émises aux restaurants scolaires et 49'723 factures émises aux parents, auxquels se rajoute également la gestion du contentieux.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance en matière de gestion des places d'accueil de jour en :

- réduisant l'inefficacité et la démultiplication des fonctions de support et des coûts totaux de la petite enfance à charge des communes ;
- réduisant voire en supprimant les disparités intercommunales et par conséquent l'inégalité de traitement des parents placeurs face à l'accès aux places d'accueil ;
- permettant une centralisation des données, et de facto l'obtention d'une meilleure vision du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance, notamment en termes de demandes d'accueil pour les différents modes de garde offerts sur le territoire (la Cour renvoie à ce propos aux constats 2 et 3 émis au chapitre 4.1.2) ;
- améliorant la surveillance actuelle exercée par les communes sur les IPE qu'elles subventionnent.

6.1.5. Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG

Le but fondamental de l'ACG étant la représentation des intérêts des communes, elle doit, pour ce faire, réunir un large consensus autour de ses prises de position. Dans le cas présent où la recommandation fondamentale de la Cour concernant le concept opérationnel de l'accueil collectif de jour est celle d'un regroupement des organisations mises en place, ce consensus n'a pu être réuni, les communes tenant à conserver leur autonomie en la matière.

Commentaires complémentaires de la Cour aux observations du comité de l'ACG

A titre liminaire, la Cour tient à saluer l'engagement des personnes de terrain œuvrant dans le cadre du dispositif de l'accueil de la petite enfance.

La Cour relève également la forte implication d'un certain nombre de communes dans la mise à disposition de place de crèches ainsi que dans la création de structures de coordination.

Les observations du comité de l'ACG ne sont pas de nature à remettre en question les constats, recommandations et conclusions du présent rapport. En effet, il apparaît que les recommandations de la Cour offrent des pistes favorisant la nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif de l'accueil de la petite enfance à l'échelle du canton tout en préservant l'autonomie communale. A noter qu'en l'absence de changements importants dans la gouvernance actuelle, le dispositif ne pourra pas, à moins de surcoûts importants, être en mesure de répondre aux besoins des citoyens en termes de places de crèches et d'assurer une égalité de traitement.

A ce titre, la Cour suivra attentivement l'évolution normative ainsi que les éventuelles actions des différents acteurs du dispositif.

6.2. Politique et gestion de l'attribution des places d'accueil collectif de jour

6.2.1. Contexte

Les attributions des places d'accueil de jour sont effectuées de façon non analogue par les différentes communes. Toutefois, la gestion de cette activité s'organise généralement autour de deux axes :

- l'établissement et la définition des critères d'attribution ;
- l'attribution des places vacantes.

Établissement et définition des critères d'attribution

La définition des critères d'attribution et de priorité se décide aux niveaux :

- des critères généraux habituellement édictés par la commune ou l'entité qui subventionne l'IPE (voir chapitre 6.1.1). Ces critères correspondent généralement aux lieux d'habitation et/ou de travail des parents ;
- des facteurs plus « personnels », définis au niveau de certaines délégations ou services de la petite enfance, voire de façon univoque au sein des IPE.

La revue du fonctionnement des 6 IPE sélectionnées par la Cour a permis d'identifier les conditions d'admission et les critères d'attribution (par ordre de priorité décroissant, sauf pour la crèche des HUG qui accorde la priorité aux enfants dont les parents remplissent le plus grand nombre de critères) suivants :



	Crèche de Bernex ⁽¹⁾	Crèche du lac (VdG) ⁽²⁾	Crèche des HUG (Les Kangourous) ⁽³⁾	EVE Vers à soie (Versoix) ⁽⁴⁾	Jardin d'enfants Ensemble (VdG) ⁽⁵⁾	Garderie Zébulon (Dardagny) ⁽⁶⁾
Conditions d'admission	1 les deux parents travaillent	les parents sont domiciliés dans le quartier de l'IPE	être l'enfant d'un collaborateur travaillant aux HUG	les parents travaillent et/ou étudient	les parents sont domiciliés dans le quartier de l'IPE	les enfants dont les parents sont domiciliés sur les communes de Dardagny ou Russin
	2	les parents sont domiciliés en Ville de Genève (VdG)	le taux d'activité professionnel minimum de la cellule familiale doit être de 150%	les parents doivent être domiciliés et/ou doivent travailler sur la commune de Versoix	les parents sont domiciliés en Ville de Genève (VdG)	les enfants à partir de 2 ans et jusqu'à leur entrée à l'école élémentaire
	3	les parents ne sont pas domiciliés en Ville de Genève, mais y travaillent	la présence minimale requise de l'enfant est un mi-temps		les parents ne sont pas domiciliés en Ville de Genève, mais y travaillent	
	4		la présence maximale de l'enfant est égale au taux d'activité du parent qui travaille aux HUG ou si les 2 parents y travaillent, au taux d'activité du parent qui travaille le moins			
Critères d'attribution	1 les frères et sœurs d'enfants déjà présents	les deux parents ont une activité professionnelle	priorité aux fratries	aux familles dont un enfant est déjà inscrit dans l'IPE	Fratrie d'enfants déjà présents	
	2 les enfants dont les parents habitent la commune de Bernex		priorité des demandes d'admission par ordre d'ancienneté			
	3 les enfants de parents monoparentaux habitant sur le commune de Bernex		priorité aux familles monoparentales			
	4 les enfants dont un des parents travaille sur la commune de Bernex		priorité aux demandes d'admission d'enfants dont les deux membres de la cellule familiale travaillent aux HUG			
	5 les enfants inscrits à plein temps		priorité aux enfants dont le membre de la cellule familiale qui travaille aux HUG a le taux d'activité le plus élevé du couple			
	6 les enfants inscrits au minimum 3 jours à 100% ou 4 jours à temps partiel		priorité aux enfants dont les membres de la cellule familiale commencent à travailler avant 7h. et/ou après 18h. et/ou qui ont des horaires irréguliers			

(1) Règlement général de la crèche de Bernex, séance avec la directrice de la crèche de Bernex.

(2) Règlement relatif aux structures d'accueil de la petite enfance de la Ville de Genève (LC 21 551) et Règlement fondation crèche du lac.

(3) Règlement de la crèche des HUG.

(4) Règlement de la fondation communale de la crèche de Versoix.

(5) Règlement relatif aux structures d'accueil de la petite enfance de la Ville de Genève (LC 21 551) et Mémento administratif des IPE subventionnées par la Ville de Genève.

(6) Règlement de la garderie Zébulon.

En outre, chaque IPE s'est organisée de manière différente, notamment en ce qui concerne les horaires d'ouvertures, les périodes de fermetures/vacances, ainsi qu'en termes de types d'abonnement proposés. Ces derniers complètent dans certains cas ces conditions d'attribution, dans la mesure où des jours de présence minimum ont parfois été définis. Les conditions d'accueil de 2010 peuvent se résumer comme suit :

	Crèche de Bernex ⁽¹⁾	Crèche du lac (VdG) ⁽²⁾	Crèche des HUG (les Kangourous) ⁽³⁾	EVE Vers à soie (Versoix) ⁽⁴⁾	Jardin d'enfants Ensemble (VdG) ⁽⁵⁾	Garderie Zébulon (Dardagny) ⁽⁶⁾
Horaires d'ouvertures	du lundi au vendredi de 7h30 à 18h30.	du lundi au vendredi de 7h30 à 19h00.	du lundi au vendredi de 6h30 à 20h15.	du lundi au vendredi de 7h00 à 18h30.	lundi, mardi, jeudi et vendredi de 8h00 à 12h00 et de 13h30 à 17h30.	lundi, mardi, jeudi et vendredi de 8h00 à 11h30 et de 13h30 à 17h30.
Types d'abonnement proposés	- 100 % entre 7h30 et 18h30 (journée max. 10h. par jour) ; - 60 % entre 7h30 et 14h (avec repas et sieste) ; - 40 % entre 13h30 et 18h30 (après-midi).	- 100 %, uniquement 4 ou 5 journées entières par semaine.	- 100 % : journée entière (avec repas et sieste) ; - 75 % : demi-journée (repas inclus) ; - 50 % : demi-journée (sans repas).	- 100 % : 5 jours entiers par semaine ; - 80 % : 4 jours entiers par semaine ; - 75 % : 5 jours par semaine (matin+repas+ sieste) ; - 60 % : 5 jours par semaine (matin+repas) ou 3 jours entiers par semaine ; - 50 % : 5 jours par semaine à mi-temps (matin sans repas ou après-midi).	- de 18 mois à 2 ans : 3 matins minimum, 4 possibles ; - de 2 à 4 ans : 4 matins obligatoires ; - de 2 à 4 ans : 3 après-midis minimum (4 conseillés).	- minimum de 2 demi-journées par semaine et maximum de 4 demis-journées.
Périodes de fermetures / vacances	3 semaines en été ; 2 semaines à Noël.	4 semaines en été ; 2 semaines à Noël ; 1 semaine à Pâques.	Congés de fin d'année ainsi qu'une courte période durant les vacances d'été.	4 semaines en août ; 2 semaines à Noël ; 1 semaine à Pâques.	Durant toutes les vacances scolaires.	Durant toutes les vacances scolaires.

(1) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Règlement général de la crèche de Bernex.

(2) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Règlement fondation crèche du lac.

(3) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Règlement de la crèche des HUG.

(4) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Règlement de la fondation communale de la crèche de Versoix.

(5) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Séance avec le directeur de la fondation, Informations officielles par la Ville de Genève (site internet et publication).

(6) Autorisation d'exploitation de l'ELP, Règlement de la garderie Zébulon, prix de la garderie 2010.

Attribution des places vacantes

L'activité d'attribution des places vacantes s'effectue de façon différenciée en fonction des communes. Ainsi :

- certaines délégations ou services de la petite enfance sont en charge de l'attribution de l'ensemble des places vacantes des IPE (compte tenu des critères de priorité et de facteurs définis) ;
- pour la majorité, cette attribution est décentralisée au sein de chaque IPE et effectuée généralement par le/la directeur-trice de l'institution.

	Ville de Genève	Carouge	Vernier	Meyrin	Plan-les-Ouates	Onex
Nombre d'IPE en 2010	72	9	4	4	4	6
Organisation de la commune relatif à l'activité de l'accueil collectif de jour	IPE subventionnées	IPE subventionnées	IPE municipalisées	IPE municipalisées (3) et IPE subventionnée (1)	IPE subventionnées (2) et IPE municipalisées (2)	IPE subventionnées
Activité d'attribution des places d'accueil en IPE	Gérée par la directrice de l'IPE, sans aucun contrôle par la délégation/ service de la petite enfance afin de s'assurer que les critères d'attribution ont été correctement pris en compte.	Gérée par la directrice de l'IPE, sans aucun contrôle de la délégation/ service de la petite enfance afin de s'assurer que les critères d'attribution ont été correctement pris en compte.	Gérée de manière centralisée et indépendante par les gestionnaires de la délégation/service de la petite enfance de la commune de Vernier.	Gérée de manière centralisée et indépendante par l'assistante administrative de la délégation/service de la petite enfance de la commune de Meyrin.	- Pour les 2 IPE municipalisées: gérée par la responsable du service de la petite enfance de Plan-les-Ouates, assistée des 2 directrices d'IPE. - Pour les 2 IPE subventionnées: gérée directement par la directrice de l'IPE.	Gérée par la directrice de l'IPE, sans aucun contrôle de la délégation/service de la petite enfance afin de s'assurer que les critères d'attribution ont été correctement pris en compte.

Récolte des documents

Une fois la sélection des parents placeurs effectuée, ces derniers doivent généralement fournir un certain nombre de documents relatifs à l'enfant et à leur situation économique et familiale. Au cours des différentes séances entre les IPE et les services/délégations de la petite enfance sélectionnés, la Cour a pu identifier la récolte des documents suivants :

- les pièces d'identité de la famille (parents et enfants) ;
- l'acte de naissance ou document justifiant de l'autorité parentale ;
- le permis de séjour ou permis d'établissement ;
- le certificat de vaccination de l'enfant ;
- le certificat médical attestant que l'enfant peut fréquenter l'IPE ;
- l'attestation d'assurance maladie et accident de l'enfant ;
- l'attestation d'assurance responsabilité civile ;
- les trois dernières fiches de salaires des parents ;
- le certificat de salaire de l'année précédente des parents ;
- le dernier avis fiscal de taxation ;
- l'attestation de rentes/pensions versées ou reçues des parents.

De manière plus détaillée, en ce qui concerne les 6 IPE testées, les documents devant être fournis par les parents sont les suivants :

	Crèche de Bernex ⁽¹⁾	Crèche du lac (VdG) ⁽²⁾	Crèche des HUG (les Kangourous) ⁽³⁾	EVE Vers à soie (Versoix) ⁽⁴⁾	Jardin d'enfants Ensemble (VdG) ⁽⁵⁾	Garderie Zébulon (Dardagny) ⁽⁶⁾
Formulaire d'inscription / prise de connaissance du règlement	X	X	X	X	X	X
Pièces d'identité de la famille		X	X	X		
Acte de naissance ou document justifiant de l'autorité parentale		X				
Certificat médical			X	X		
Certificat/carnet de vaccination	X	X	X	X		
Questionnaire de santé						X
Attestation d'assurance maladie et accident	X	X	X	X	X	
Attestation de l'assurance responsabilité civile	X	X		X	X	
Fiche/attestation de salaire des parents	X	X	X	X	X	
Certificat de salaire annuel de l'année précédente	X					
Avis de taxation				X		
Formulaire de renseignements pour le calcul de la pension provisoire	X					
Attestation de rentes/pensions versées ou reçues des deux parents	X					

(1) Règlement général de la crèche de Bernex.

(2) Règlement fondation crèche du lac.

(3) Règlement de la crèche des HUG.

(4) Règlement de la fondation communale de la crèche de Versoix.

(5) Séance avec le directeur de la fondation.

(6) Règlement de la garderie Zébulon.

6.2.2. Constats

1 Inégalités de traitement des parents placeurs

Sur la base des tests effectués au sein de l'échantillon de 6 IPE, des inégalités de traitement des parents placeurs d'une structure d'accueil collectif de jour à l'autre ont été identifiées par la Cour. Peuvent ainsi être cités les cas suivants :

- Critères d'attribution des places d'accueil : de manière générale, on retrouve des critères similaires d'une IPE à l'autre (par exemple : parents qui sont domiciliés et/ou qui travaillent sur la commune). Toutefois, certaines IPE prennent également en compte d'autres critères plus « personnels » (par exemple : la priorité aux familles monoparentales, aux enfants dont les deux parents travaillent à plein temps, etc.). Ainsi, une inégalité de traitement des parents placeurs d'une IPE à l'autre est créée de par le fait que l'ordre de priorité, pour la prise en compte de ces critères, n'est pas identique d'une IPE à l'autre.
- Dans le cas où les critères d'attribution de places venaient à ne plus être respectés suite à une modification de la situation parentale (par exemple : en cas de déménagement hors des frontières de la commune ou de changement d'employeur), le traitement des enfants déjà accueillis est différent d'une IPE à l'autre. Cela s'étend de terminer l'année scolaire en cours à rester jusqu'à l'entrée de l'enfant en scolarité obligatoire.
- Types d'abonnement et taux de présence minimum : dans les 4 IPE à prestations d'accueil élargies testées, les exigences de présence minimum sont toutes établies à des niveaux différents, soit :
 - 3 jours à 100 % ou 4 jours à temps partiel (1/2 ou 3/4 de journée) ;
 - 3 jours à 100 % (journée entière uniquement, pas de temps partiel possible) ;
 - présence moyenne minimum de 50 % sur le mois (1/1, 1/2 ou 3/4 de journée) ;
 - présence de 40 % minimum sur la semaine (1/1, 1/2 ou 3/4 de journée).

Ainsi, une des IPE testées offre uniquement l'abonnement à la journée ; les 3 autres IPE offrent des abonnements à la journée, à la demi-journée ou 3/4 de journée (matin, repas et sieste).

2 Impact négatif de certains types d'abonnement proposés sur le taux d'occupation des IPE

Certains types d'abonnement proposés aux parents pour l'accueil de leurs enfants dans une IPE ont un impact négatif sur le taux d'occupation des IPE, et de facto sur le financement de leurs coûts. Ainsi, l'abonnement offrant un accueil de l'enfant « matin, repas et sieste » (environ 3/4 de la journée) ne permet généralement pas une occupation de la place d'accueil libérée pour le reste de la journée, et donc aucune facturation y afférente, alors que les charges de personnel ne sont pas diminuées en conséquence.

3 Défaut d'harmonisation des documents à présenter par les parents et insuffisances des contrôles

Comme indiqué dans le contexte, l'ensemble des IPE demande aux parents de présenter des documents pour l'admission de leurs enfants. À noter toutefois que certains des documents demandés sont généralement standards à toutes les IPE (formulaire d'inscription, attestations d'assurance, certificat de vaccination, etc.), alors que d'autres documents ne sont requis que par certaines structures (pièces d'identité, certificat médical récent, acte de naissance, livret de famille, etc.). Ces demandes qui diffèrent peuvent dès lors amener une confusion pour les parents placeurs, qui doivent fournir des informations différentes d'une IPE à l'autre.

Dans les 5 IPE testées³⁸, la Cour a identifié des cas de non-respect des documents à présenter par les parents pour l'admission de leur enfant. Parmi les exceptions principales identifiées, les dossiers des enfants accueillis étaient incomplets, car ils ne contenaient pas de copie :

- de pièces d'identité et/ou actes de naissance ;
- de permis de séjour ou d'établissement ;
- de l'attestation d'assurance maladie et accident ou de la RC ;
- du carnet de vaccination et/ou certificat médical ;
- de l'approbation du règlement de l'IPE signé par les parents ;
- du formulaire/contrat signé entre l'IPE et les parents ;
- du dernier avis de situation de l'administration fiscale cantonale.

4 Absence de gestion centralisée des places d'accueil

Hormis dans quelques cas, tel que dans les communes de Meyrin et Vernier, la Cour relève qu'il n'y a pas de gestion centralisée des places d'accueil, que ce soit au niveau des communes, des régions ou du canton (par exemple : le BIPE en Ville de Genève ne fait que traiter les demandes, mais il n'est pas en charge de la gestion et de l'attribution des places d'accueil, qui est uniquement du ressort des institutions). Ainsi, la gestion de places et les attributions opérées par le/la directeur-trice de l'IPE ne font l'objet d'aucun contrôle de la part des délégations/services de la petite enfance afin de s'assurer que les critères de priorité ont été correctement pris en compte.

Dans ce cadre, et comme préalablement indiqué au chapitre 4.1.2, l'ELP est quant à lui uniquement en charge d'octroyer l'autorisation et le nombre maximum de places d'accueil autorisé, mais ne gère pas ensuite, et n'a même pas connaissance, du nombre d'enfants accueillis par les IPE.

5 Non-respect des critères d'attribution

Dans 4 des 6 IPE testées, la Cour a identifié des cas de non-respect des critères d'attribution pour des enfants accueillis au sein de l'IPE. Parmi les exceptions principales identifiées, il peut être noté :

- un non-respect du critère de domicile (parents non domiciliés sur la commune) ;
- un non-respect du taux minimum d'activité des parents nécessaire pour un accueil dans l'IPE ou un non-respect découlant du fait que l'un des parents ne travaillait pas du tout ;
- un non-respect du taux de présence de l'enfant (accueil de l'enfant pendant un nombre d'heures supérieur au taux d'activité du parent travaillant le moins).

D'autre part, la Cour a également identifié deux types « d'exceptions » accordées de manière récurrente dans les IPE de la Ville de Genève, de par l'application du « mémento administratif » établi par le SDPE de la Ville de Genève :

- pour les familles déménageant en-dehors du territoire communal de la Ville de Genève après l'entrée de leur enfant dans une IPE, l'accueil au sein d'une IPE de la Ville de Genève peut être poursuivi jusqu'à la scolarisation de l'enfant (et non pas uniquement, comme c'est le cas dans les autres IPE, uniquement jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours) ;

³⁸ Une des garderies testées demande uniquement aux parents de remplir une fiche d'identité et un questionnaire de santé sur place le jour de l'inscription ; compte tenu de l'absence formelle d'une liste de documents requis par cette IPE, la Cour n'a pas effectué de test relatif aux documents à présenter par les parents au sein de cette institution.

- compte tenu de la pénurie de personnel, les enfants du personnel éducatif des IPE ont une priorité pour un accueil au sein d'une IPE de la Ville de Genève, quel que soit leur lieu de domicile.

6 Sur et sous- occupation des places d'accueil au niveau des IPE

Places vacantes au sein des IPE

Dans 2 des 6 IPE testées, des possibilités d'accueil supplémentaire, tout en respectant le nombre maximum indiqué dans l'autorisation délivrée par l'ELP, ont été identifiées dans certains groupes d'âge (possibilités d'accueil supplémentaires de 1 à 2 enfants).

En outre, les travaux effectués au sein du SDPE de la Ville de Genève ont démontré, sur la base du détail de la statistique « taux d'occupation par demi-journée et par IPE » pour l'année 2010-2011, que ce constat était également applicable à plusieurs IPE de la Ville de Genève. En effet, la Ville de Genève a imposé aux IPE qu'elle subventionne un taux d'occupation minimum de 95 %. Toutefois, la statistique présente des taux d'occupation bien inférieurs, allant jusqu'à 78 %.

Nombre de places maximum autorisé

La Cour a constaté des cas de non-respect du nombre maximum de places d'accueil autorisé au sein de l'échantillon des 6 IPE testées :

- au niveau des groupes d'âge : dépassements constatés dans plusieurs groupes d'âge, allant de 1 à 6 enfants accueillis en trop (*concerne 3 des IPE testées*) ;
- au niveau de l'IPE : dépassements constatés au niveau de l'IPE prise dans son ensemble (*concerne 2 des IPE testées*).

En outre, les travaux effectués au sein du SDPE de la Ville de Genève ont démontré, sur la base du détail de la statistique « taux d'occupation par demi-journée et par IPE » pour l'année 2010-2011, des dépassements au sein de nombreuses IPE. En effet, la statistique présente des taux d'occupation supérieurs à 100 % par rapport à la capacité maximum autorisée par l'ELP.

La Cour relève finalement que les délégations/services (notamment le SDPE de la Ville de Genève) n'effectuent pas de contrôle formalisé quant au respect de la capacité d'accueil maximum autorisée par l'ELP, estimant que cette tâche incombe à l'autorité de surveillance. Sur la base des tests de dossiers effectués, la Cour a constaté que la surveillance actuellement exercée par l'ELP sur les IPE n'a pas permis d'identifier de tels manquements (voir également à ce propos les constats relevés au chapitre 5).

6.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient aux nombreuses disparités constatées dans le cadre de la définition, de l'application et de la surveillance d'une politique et d'une gestion de l'attribution des places d'accueil collectif de jour.

Le **risque financier** tient à :

- l'absence d'une gestion centralisée de l'attribution des places d'accueil, et de facto de la démultiplication des coûts administratifs y afférents ;
- l'impact négatif sur la facturation qu'ont certains abonnements proposés aux parents placeurs ;
- l'absence de facturation de places laissées vacantes.

Le **risque de conformité** est avéré notamment compte tenu du non-respect par certaines IPE du nombre de places d'accueil maximum autorisé par l'ELP.

Le **risque de fraude** résulte potentiellement du fait que l'organisation (les contrôles) actuelle ne permet pas de détecter les cas d'attribution de places d'accueil contraires aux critères d'attribution ou de priorité.

Le **risque d'image** tient au manque de maîtrise de la gestion de l'attribution des places d'accueil collectif de jour, ainsi qu'au fait que le dispositif genevois génère de grandes disparités de traitement en termes d'attribution des places d'accueil de la petite enfance.

6.2.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 à 3]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de déterminer un système intercommunal unique, qui fixe pour l'ensemble des communes :

- des critères d'attribution (y compris en ce qui concerne les exigences de temps de présence minimum) et de priorité identiques, afin de tendre à un traitement plus équitable des parents placeurs, qu'ils habitent dans l'une ou l'autre des 45 communes genevoises. Dans ce cadre, s'assurer également que la liste des « exceptions » possibles (voir constat 5 du chapitre 6.2.2) soit exhaustive, identique pour toutes les communes, et réduite au maximum ;
- des types d'abonnement proposés, qui permettent une optimisation maximale des taux d'occupation des IPE, et de facto du financement des coûts qui en découlent ;
- les documents standards requis pour l'admission d'un enfant dans une IPE ; de plus, mettre en place un contrôle formalisé afin de s'assurer que les dossiers des enfants accueillis sont complets.

[cf. constats 4 et 5]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de procéder à un regroupement des fonctions communales de support mises en place en matière de gestion et d'attribution des places d'accueil, afin de mettre sur pied une gestion centralisée et indépendante.

En cas d'absence de centralisation de ces aspects, il serait dans tous les cas souhaitable que les communes mettent en place un contrôle formalisé et indépendant (par exemple, effectué par les délégations/services de la petite enfance), afin de s'assurer que les critères d'attribution et de priorité ont été correctement pris en compte et appliqués par l'ensemble des directions des IPE.

[cf. constat 6]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la définition d'une procédure qui soit applicable à l'ensemble des communes qui ont créé des places d'accueil afin de :

- fixer des taux d'occupation minimums devant être atteints par les IPE, et mettre en place un contrôle formalisé qui permette d'obtenir l'assurance que ces minima sont atteints, et de facto qu'il n'existe pas de places vacantes au sein d'une structure d'accueil collectif de jour en temps de pénurie de places d'accueil ;
- mettre en œuvre un contrôle formalisé, afin de garantir que le nombre de places maximum autorisé par l'ELP soit respecté en tout temps par une IPE.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance en matière de gestion de l'attribution des places d'accueil collectif de jour.

Réduire les disparités de traitement des parents placeurs.

Améliorer la surveillance actuelle exercée par les communes sur les IPE qu'elles subventionnent.

Être en mesure de garantir que les exigences (légales, réglementaires ou autres) sont respectées par l'ensemble des IPE.

6.2.5. Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG

Le but fondamental de l'ACG étant la représentation des intérêts des communes, elle doit, pour ce faire, réunir un large consensus autour de ses prises de position. Dans le cas présent où la recommandation fondamentale de la Cour concernant le concept opérationnel de l'accueil collectif de jour est celle d'un regroupement des organisations mises en place, ce consensus n'a pu être réuni, les communes tenant à conserver leur autonomie en la matière.

Commentaires complémentaires de la Cour aux observations du comité de l'ACG

A titre liminaire, la Cour tient à saluer l'engagement des personnes de terrain œuvrant dans le cadre du dispositif de l'accueil de la petite enfance.

La Cour relève également la forte implication d'un certain nombre de communes dans la mise à disposition de place de crèches ainsi que dans la création de structures de coordination.

Les observations du comité de l'ACG ne sont pas de nature à remettre en question les constats, recommandations et conclusions du présent rapport. En effet, il apparaît que les recommandations de la Cour offrent des pistes favorisant la nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif de l'accueil de la petite enfance à l'échelle du canton tout en préservant l'autonomie communale. A noter qu'en l'absence de changements importants dans la gouvernance actuelle, le dispositif ne pourra pas, à moins de surcoûts importants, être en mesure de répondre aux besoins des citoyens en termes de places de crèches et d'assurer une égalité de traitement.

A ce titre, la Cour suivra attentivement l'évolution normative ainsi que les éventuelles actions des différents acteurs du dispositif.

6.3. Facturation de l'accueil collectif de jour et contrôle financier des IPE

6.3.1. Contexte

La facturation d'une IPE implique la détermination des différents paramètres financiers relatifs à la tarification de la prestation pour l'accueil collectif de jour :

- frais d'inscription ;
- documents déterminants pour la fixation du revenu annuel des parents ;
- base de calcul du revenu déterminant ;
- fixation du barème des prix de pension (grilles tarifaires) ;
- nombre de mensualités ;
- réductions accordées ;
- possibilité de réservation de places d'accueil ;
- délai de résiliation.

De façon opérationnelle, cette activité de facturation est effectuée de manière non homogène d'une IPE à l'autre, en fonction du mode de fonctionnement communal établi. Ainsi, l'activité de facturation peut-être par exemple soit gérée directement par l'IPE, soit déléguée au service financier de la commune.

Pour les 6 IPE testées par la Cour, les aspects liés à la facturation peuvent se résumer comme suit :

	Crèche de Bernex ⁽¹⁾	Crèche du lac (VdG) ⁽²⁾	Crèche des HUG (les Kangourous) ⁽³⁾	EVE Vers à soie (Versoix) ⁽⁴⁾	Jardin d'enfants Ensemble (VdG) ⁽⁵⁾	Garderie Zébulon (Dardagny) ⁽⁶⁾
Frais d'inscription / de dossier	150 F.	Frais d'inscription de 200 F, mais déduit de la 1ère mensualité (pension). Somme non-remboursée en cas de désistement.	Pas de frais d'inscription.	120 F.	Frais d'inscription de 100 F, mais déduit de la 1ère mensualité (pension). Somme non-remboursée en cas de désistement.	Pas de frais d'inscription.
Documents déterminants du revenu annuel des parents	Certificat de salaire annuel de l'année précédente et fiche de salaire du mois précédent. Comptes d'exploitation et bilan pour les indépendants.	Trois dernières fiches de salaire mensuel. Déclarations fiscales pour les indépendants.	Attestation de salaire (ou toute autre pièce permettant de déterminer le revenu du parent travaillant à l'extérieur des HUG). Attestation annuelle délivrée par le service des contributions pour les indépendants.	Trois dernières fiches de salaire mensuel et avis de taxation de l'AFC.	Fiche de salaire mensuel des parents du mois précédent l'entrée en crèche.	Pas de document car le prix est fixe (en fonction du nombre de demi-journée d'accueil).
Base de calcul du revenu annuel des parents	Revenu annuel brut des parents déduit des assurances sociales obligatoires et des allocations familiales.	Revenu annuel brut des parents déduit des assurances sociales obligatoires et des allocations familiales.	Revenu annuel brut des parents.	Revenu annuel brut des parents déduit des assurances sociales obligatoires.	Revenu annuel brut des parents déduit des assurances sociales obligatoires et des allocations familiales.	Pas de document car le prix est fixe (en fonction du nombre de demi-journée d'accueil).
Tarif pour les parents travaillants et/ou habitants sur la commune	9 à 12.5 % du revenu annuel des parents. Soit pour une place à 100% : - de 0 à 30'000 F de revenu annuel : 2'684 F/an ; - > 162'000 F de revenu annuel : 19'663 F/an.	9 à 12 % du revenu annuel des parents. Soit pour une place à 100% : - de 0 à 30'000 F de revenu annuel : 2'700 F/an ; - > 148'000 F de revenu annuel : 18'000 F/an.	11 à 13 % du revenu annuel des parents. Soit pour une place à 100% (21 jours par mois, sur 11 mois) : - de 0 à 36'000 F de revenu annuel : 3'465 F/an ; - > 346'000 F de revenu annuel : 38'577 F/an.	10 à 13 % du revenu annuel des parents. Soit pour une place à 100% : - de 0 à 36'567 F de revenu annuel : 3'487 F/an ; - > 167'424 F de revenu annuel : 20'779 F/an.	1.3 à 4.6 % du revenu annuel des parents. Soit pour une place à 100% (4 demi-journées par semaine) : - de 0 à 30'000 F de revenu annuel : 400 F/an ; - > 140'000 F de revenu annuel : 6'400 F/an.	Prix fixe pour 4 demi-journées de 2'250 F/an.
Nombre de mensualités	11 mensualités.	11 mensualités.	10 mois + en juillet et août (permanence d'été) : le prix est calculé selon la présence réelle de l'enfant.	11 mois (21 jours par mois)	10 mois	10 mois
Réductions pour les fratries	2ème enfant : 30 % ; 3ème enfant : 50 %.	2ème enfant : 50 % ; 3ème enfant : 100 %.	2ème enfant : 50 % ; 3ème enfant : 50 %.	2ème enfant : 50 %.	2ème enfant : 50 % ; 3ème enfant : 100 %.	Aucune réduction.
Carte gigogne (famille de 3 enfants)	Réduction de 10'000 F sur le revenu annuel brut.	Réduction de 10'000 F sur le revenu annuel déterminant.	<i>Non défini.</i>	Réduction de 10'000 F sur le revenu annuel.	Réduction de 10'000 F sur le revenu annuel brut.	Aucune réduction.
Réservation	- 10 % de la pension les deux premiers mois ; - 50 % de la pension le troisième mois ; - 100 % le quatrième mois.	- 10 % de la pension les deux premiers mois ; - 50 % de la pension les troisième & quatrième mois ; - 100 % le cinquième mois.	- 0 % (pas de facturation) tant que l'enfant ne fréquente pas la crèche.	- 20 % de la pension pour les deux premiers mois ; - 80 % de la pension le troisième mois ; - 100 % le quatrième mois.	- 10 % de la pension les deux premiers mois ; - 50 % de la pension les troisième & quatrième mois ; - 100 % le cinquième mois.	<i>Non défini.</i>
Résiliation	Délai de deux mois, pour la fin d'un mois.	Délai d'un mois, pour la fin d'un mois.	Délai de deux mois.	Délai d'un mois, pour la fin d'un mois.	Délai d'un mois, pour la fin d'un mois.	<i>Non défini.</i>

(1) Règlement général de la crèche de Bernex, séance avec la directrice de la crèche de Bernex.

(2) Mémento administratif des IPE subventionnées par la Ville de Genève, Règlement fondation crèche du lac.

(3) Règlement de la crèche des HUG, échange de courriels avec la directrice de l'IPE, discussion avec la secrétaire-comptable.

(4) Règlement de la fondation communale de la crèche de Versoix.

(5) Mémento administratif des IPE subventionnées par la Ville de Genève, tarifs pour l'année scolaire 2010-2011, séance avec le directeur de la fondation.

(6) Règlement de la garderie Zébulon, prix de la garderie 2010.

6.3.2. Constats

1 Inégalités de traitement des parents placeurs

Les disparités résultant des différentes organisations et politiques communales mises en place engendrent une inégalité de traitement des parents placeurs face aux tarifications qui leur sont appliquées, suivant la commune d'habitation voire même de l'IPE fréquentée. Peuvent ainsi être cités :

- Revenu de base pris en compte pour le calcul du prix de pension : il s'agit par exemple du revenu déterminant unifié (RDU) à Plan-les-Ouates, du revenu brut plus les allocations et les rentes moins les déductions sociales obligatoires en Ville de Genève, ou encore du point 99 (revenu) plus 1/15 de la fortune de l'avis fiscal de taxation à Vernier.



- Prix de pension applicable tel que ressortant des grilles tarifaires : le tarif mensuel pour un plein temps (soit 5 jours) oscille au minimum et au maximum (en fonction du niveau de revenu des parents) entre par exemple :
 - 245 F et 1'636 F (payés en 11 mensualités), soit un montant annuel entre 2'700 F et 18'000 F dans les crèches/EVE de la Ville de Genève ;
 - 480 F et 2'520 F (payés en 10 mensualités), soit un montant annuel entre 4'800 F et 25'200 F dans une crèche intercommunale de la rive gauche.

En outre, sur la base des tests effectués, d'autres inégalités de traitements relatives aux tarifications ont été identifiées. Peuvent ainsi être cités :

- Frais de dossier : pas d'uniformité quant aux frais prélevés. Ainsi, parmi les 6 IPE testées, les cas de figure suivants ont été rencontrés : aucun frais de dossier facturé, prélèvement de frais de dossiers de respectivement 120 F et 150 F, ou encore demande de frais de dossier de 200 F au moment de l'inscription, mais qui sont ensuite déduits de la première facturation.
- Revenu de base pris en compte pour le calcul du prix de pension : absence d'homogénéité quant aux documents corroboratifs devant être fournis par les parents placeurs (1 seule fiche de salaire mensuel, 3 dernières fiches de salaires mensuels, certificat de salaire annuel et/ou avis fiscal de taxation en début d'année suivante, etc.), ayant de plus pour incidence que certaines IPE effectuent un calcul rétroactif³⁹ et d'autres pas.
- Réductions pour les fratries : généralement, toutes les IPE octroient une diminution de 10'000 F du revenu annuel pris en compte pour les familles ayant la carte gigogne (3 enfants ou plus). Par contre, les réductions accordées en cas de placements de 2 ou 3 enfants en même temps au sein d'une IPE varient. Parmi les 6 IPE testées, les cas de figure suivants ont été rencontrés :
 - réduction de 30 % pour le 2^{ème} enfant, 50 % pour le 3^{ème} ;
 - réduction de 50 % pour le 2^{ème} enfant, 100 % pour le 3^{ème} ;
 - réduction de 50 % pour le 2^{ème} enfant, 50 % pour le 3^{ème} ;
 - pas de réduction octroyée.
- Réservations de place d'accueil : les IPE accueillant des bébés offrent généralement la possibilité d'une entrée différée (à la fin du congé maternité). La réservation est alors facturée au cours des mois de façon échelonnée en fonction du prix de pension, mais de manière différente d'une IPE à l'autre :
 - 10 % (1^{er} & 2^{ème} mois), 50 % (3^{ème} mois) et 100 % (4^{ème} mois) ;
 - 10 % (1^{er} & 2^{ème} mois), 50 % (3 & 4^{ème} mois) et 100 % (5^{ème} mois) ;
 - 20 % (1^{er} & 2^{ème} mois), 80 % (3^{ème} mois) et 100 % (4^{ème} mois).

³⁹ Le calcul rétroactif est généralement effectué en mars-avril de l'année suivante, sur la base de documents non plus mensuels (telle que la fiche de salaire), mais annuels (par exemple : certificat annuel de salaire ou avis de taxation). Le nouveau tarif de garde ainsi calculé a un effet rétroactif (et prospectif) pour toute l'année scolaire ; ainsi, en fonction du tarif préalablement calculé lors de la rentrée, soit l'IPE rembourse de l'argent aux parents, soit les parents paient la différence.

2 Faiblesses dans le calcul des prix de pension et dans la gestion de la facturation

Des cas de manquements ou d'exceptions ont été identifiés dans 4 des 5⁴⁰ IPE testées. Parmi les principales exceptions identifiées, la Cour a constaté le cas de calculs erronés lors de la détermination du revenu à prendre en compte comme base de la facturation des prix de pension, résultant surtout de la :

- non prise en compte du salaire d'un des parents au barème correct (seul un des parents était un fonctionnaire international, et non pas les deux) ;
- non prise en compte du salaire d'un des deux parents ;
- non prise en compte du 2^{ème} certificat de salaire du père ou du chômage de la mère ;
- non prise en compte de gratifications ou d'un 13^{ème} salaire ;
- non-réintégration de l'impôt à la source ;
- non-déduction des pensions alimentaires versées par le père ;
- non prise en compte de la carte gigogne ou double comptabilisation de la déduction (3 enfants + carte gigogne) ;
- différence sur la tranche retenue de la grille tarifaire pour la fixation du prix de pension.

La Cour a également constaté que l'ensemble des pièces corroboratives n'est pas présent dans les dossiers des enfants accueillis (par exemple : attestation de salaire, justificatif de pension alimentaire ou attestation d'études).

Finalement, la Cour a relevé qu'une des IPE subventionnée par la Ville de Genève utilise une grille tarifaire inférieure/autre que celle établie par la Ville, et qui est à appliquer par l'ensemble des IPE qu'elle subventionne.

En ce qui concerne les délégations/services de la petite enfance, hormis pour les communes de Meyrin et Vernier (pour lesquelles la délégation/le service gère directement la facturation), il n'y a aucun contrôle effectué de la facturation des IPE (que ce soit au niveau du calcul du revenu déterminant, ou au niveau de la facturation du prix de pension et de la correcte utilisation de la grille de tarification).

3 Faiblesses au niveau du contrôle financier exercé sur les IPE

La Cour a relevé que les délégations/services de la petite enfance (hormis en Ville de Genève) n'ont, à ce jour, pas systématiquement émis des directives administratives et/ou comptables qui permettent une « standardisation » des documents à remonter à la commune (présentation des comptes annuels, plan comptable unifié, statistiques, etc.). Dès lors, une comparaison inter-IPE n'est généralement pas possible.

D'autre part, la Cour a identifié que les délégations/services de la petite enfance ne disposent pas (ou de peu) « d'indicateurs » (par exemple : coût moyen d'un repas) qui permettent d'analyser les budgets ; ces derniers sont en général établis et revus par comparaison avec l'année précédente. De plus, les contrats de prestations/subventions, lorsqu'ils existent, n'indiquent pas de manière détaillée les modalités d'utilisation des subventions communales octroyées à l'IPE. Dès lors, et en l'absence d'indicateurs pertinents, il est difficile pour une délégation/service de la petite enfance de s'assurer de l'utilisation correcte de la subvention.

⁴⁰ À noter qu'une des IPE sélectionnée n'était pas testable, car elle n'effectue pas de calcul des prix de pension, la tarification étant un montant fixe, par demi-journée de présence.

6.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient aux nombreuses disparités constatées dans le cadre de la définition, de l'application et de la surveillance de la facturation des places d'accueil collectif de jour. Le risque de contrôle tient également à l'absence de directives, de données fiables et complètes ou d'indicateurs concernant la gestion financière.

Le **risque financier** tient aux inefficiences constatées dans le cadre de la facturation des places d'accueil collectif de jour.

Il existe un **risque de conformité** avéré lié à l'absence de directives et de contrat de prestations décrivant de manière détaillée les modalités d'utilisation des subventions communales octroyées.

Le **risque d'image** tient au manque de maîtrise de la facturation des places d'accueil collectif de jour ainsi qu'au fait que le dispositif genevois traite actuellement les parents de manière inégale en termes de tarification des places d'accueil de la petite enfance.

6.3.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence d'une part de procéder à un regroupement des organisations mises en place, non plus au niveau communal, mais à un niveau global/intercommunal, en matière de gestion de la facturation, et d'autre part de déterminer un système de facturation intercommunale unique, qui fixe uniformément pour l'ensemble des communes au moins les aspects suivants :

- des grilles tarifaires standards ;
- une base de calcul unifiée du revenu annuel des parents, et des documents corroboratifs y afférents ;
- des frais d'inscription/de dossier fixe ;
- des réductions tarifaires ou de réservations uniformes.

Le regroupement pourrait par exemple s'opérer sur la base d'un modèle commun à celui mis en place, au niveau de l'ACG, pour la gestion des activités du GIAP⁴¹. Pour mémoire, et à titre comparatif, l'ensemble du traitement des salaires et de la facturation du GIAP a nécessité 2.5 ETP pour l'année 2010, pour un volume traité de 11'533 fiches annuelles de salaire, 2'309 factures fournisseurs payées, 12'929 factures émises aux restaurants scolaires et 49'723 factures émises aux parents, auxquels se rajoute également la gestion du contentieux.

[cf. constat 2]

En cas d'absence de centralisation intercommunale des aspects liés à la facturation des pensions des IPE aux parents placeurs (voir recommandation du constat 1 précédent), il serait dans tous les cas souhaitable que les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, statuent sur une procédure unique de mise en œuvre par les communes. Cela pourrait notamment se traduire par la mise en place d'un contrôle formalisé et indépendant (par exemple, effectué par les délégations/services de la petite enfance sur la base d'un échantillon de dossiers), afin de s'assurer que la gestion de la facturation par une IPE est adéquate, que les dossiers sont complets et que les prix de pension sont correctement calculés.

⁴¹ GIAP : Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire.

[cf. constat 3]

La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence d'établir une procédure ainsi que des modèles de texte standards (directives administratives et/ou comptables, plan comptable unifié, statistiques de données, etc.) fixant clairement et de la manière la plus uniforme possible les relations entre une commune et les IPE qu'elle subventionne. Dans ce cadre, il serait notamment souhaitable de rédiger un modèle de contrat de prestations qui définisse clairement et en détail :

- à quel usage la subvention va être utilisée (par exemple, modèle de budget détaillé par rubrique) ;
- des indicateurs clefs qui permettent de suivre l'utilisation annuelle de la subvention.

En outre, il conviendrait également d'étudier l'opportunité de l'établissement et de la mise en place d'une procédure de contrôle formalisée (à un niveau centralisé, ou tout du moins au niveau des délégations/services de la petite enfance) des termes énoncés dans le contrat de prestations.

À noter que l'uniformisation permettrait une consolidation facilitée des données et des statistiques, et de facto l'obtention d'une meilleure vision du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance (la Cour renvoie à ce propos aux constats 2 et 3 émis au chapitre 4.1.2).

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance en matière de facturation de l'accueil collectif de jour et de contrôle financier des IPE, et des coûts y afférents.

Réduire les disparités intercommunales et par conséquent l'inégalité de traitement des parents placeurs.

Améliorer la surveillance actuelle exercée par les communes sur les IPE subventionnées.

6.3.5. Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG

Dès 2005, le Groupement intercommunal d'informatique de l'ACG a mis au point des logiciels de gestion des IPE et de l'AFJ. La moitié des IPE financées par les communes autres que la Ville de Genève utilisent le logiciel ad hoc. Par ailleurs, les 3 principales structures de coordination de l'accueil familial de jour hors Ville de Genève utilisent le logiciel AFJ qui a bénéficié d'un subventionnement octroyé par l'Office fédéral des assurances sociales.

Le rapport met en évidence une lacune administrative qui pourrait être corrigée par la mise au point d'un modèle de contrat de prestation pouvant être repris par les communes. L'ACG s'attellera prochainement à la rédaction d'un tel document.

De même l'ACG lancera le chantier de l'harmonisation des données prises en compte dans le calcul des pensions facturées en laissant toutefois aux communes la responsabilité de la détermination de leurs tarifs, celle-ci découlant de leur autonomie au même titre que la fixation de leurs taux fiscaux.

6.4. Gestion du personnel (normes d'encadrement et charges de personnel) des IPE

6.4.1. Contexte

Exigences de qualification pour le personnel d'une IPE

Les exigences de qualification du personnel éducatif d'une IPE sont précisées à l'article 15 du RSAPE. Elles sont organisées en deux catégories :

- personnel éducatif qualifié : devant être titulaire d'un diplôme professionnel de niveau tertiaire reconnu équivalent au diplôme décerné dans le canton de Genève, ou de l'attestation de qualification résultant de la procédure de reconnaissance et validation des acquis (RVA) ;
- auxiliaire ou aide : devant être au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II achevée.

Normes d'encadrement pédagogique

L'article 9 du RSAPE fixe les normes d'encadrement pédagogique requises, qui stipulent :

- d'une part, la répartition du personnel éducatif dans les équipes qui doit respecter la proportion : $\frac{2}{3}$ d'éducateurs diplômés pour $\frac{1}{3}$ d'éducateurs auxiliaires (ou aides). À noter qu'en cas de pénurie de personnel qualifié, une proportion de $\frac{1}{2}$ diplômés et $\frac{1}{2}$ d'auxiliaires peut être tolérée (cette dérogation, actuellement applicable, a été prolongée jusqu'au 31 août 2012⁴²) ;
- d'autre part, le nombre de postes éducatifs requis en fonction des âges et du nombre d'enfants accueillis :
 - enfants de moins d'un an : 1 adulte présent pour 4 enfants présents ;
 - enfants de 1 à 2 ans : 1 adulte présent pour 5 enfants présents ;
 - enfants de 2 à 3 ans : 1 adulte présent pour 8 enfants présents ;
 - enfants de 3 à 4 ans : 1 adulte présent pour 10 enfants présents.

Toutefois, pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment de la journée ne doit pas être inférieur à deux adultes, dont au moins un éducateur diplômé.

Conventions collectives de travail (CCT) et statuts du personnel applicables dans le canton

Au sein du canton de Genève, 3 CCT sont actuellement en vigueur et appliquées dans le domaine de la petite enfance :

- la CCT du personnel des institutions de la petite enfance, approuvée par la Ville de Genève, la FGIPE⁴³ et les syndicats (signée en 1992 et revue en 2007) ;
- la CCT du personnel des institutions de la petite enfance, approuvée par la Ville de Lancy, les employeurs des IPE de Lancy et les syndicats (signée le 24 mai 2006) ;

⁴² Décision approuvée à l'unanimité par la COCAPE lors de sa séance du 2 mai 2011.

⁴³ Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE), regroupant une grande partie des comités d'associations gérant des crèches, des jardins d'enfants ou des garderies, subventionnés par les communes.

- la CCT intercommunale approuvée par les communes de Carouge, Onex, Plan-les-Ouates, Satigny, ainsi que la FIPEGS⁴⁴ et les syndicats (signée le 23 mars 2011).

En outre les IPE municipalisées appliquent les statuts du personnel de leurs communes respectives (par exemple : Vernier, Meyrin ou Plan-les-Ouates), avec parfois l'ajout d'aspects spécifiques permettant d'inclure certaines particularités des CCT précitées (par exemple : des heures de temps de décharge hors de la présence des enfants), mais sans pour autant appliquer une des CCT dans tous ses aspects. Finalement, en ce qui concerne les IPE « non subventionnées par une commune » (par exemple : la crèche des HUG), ils appliquent par exemple le statut du personnel de leur entreprise, avec certaines particularités indiquées dans les cahiers des charges du personnel éducatif de l'IPE.

De manière résumée, certaines des exigences émises par les 3 CCT, ainsi que par certains statuts du personnel (y compris les adaptations relatives à la petite enfance) peuvent se présenter comme suit :

	CCT - Genève	CCT - Intercommunale	CCT - Lancy	Vernier (1)	Meyrin (2)	Plan-les-Ouates (3)	Crèche des HUG (les Kangourous) (4)
Horaire hebdomadaire du personnel éducatif	39 heures	40 heures	40 heures	40 heures	40 heures	40 heures	40 heures
Temps de décharge/préparation hors de la présence des enfants	4 heures (pour une semaine de travail de 39 heures au total).	4 heures (pour une semaine de travail de 40 heures au total).	5 heures (pour une semaine de travail de 40 heures au total).	5 heures (pour une semaine de travail de 40 heures au total).	Uniquement pour les éducateurs : 5 heures (pour une semaine de travail de 40 heures au total)	4 heures (pour une semaine de travail de 40 heures au total).	Non formalisé mais 4 heures accordées en pratique (pour une semaine de travail de 40 heures au total).
Vacances annuelles du personnel éducatif	7 semaines de vacances	7 semaines de vacances	7 semaines de vacances	5 semaines de vacances			
Congé paternité	4 semaines	4 semaines	2 jours	2 semaines	2 semaines	2 jours	2 semaines
Perfectionnement et formation continue	7 jours ouvrables par année civile, sans réduction de salaire.	7 jours ouvrables par année civile, sans réduction de salaire.	7 jours ouvrables par année civile, sans réduction de salaire.	En principe, le temps offert par la commune à chaque collaborateur pour sa formation est de 4 jours par an au maximum.	Les éducateurs et auxiliaires bénéficient chaque année de formation continue.	Toutes les collaborateurs peuvent faire une demande de suivi d'un cours de perfectionnement.	Non formalisé mais 7 jours par année civile pour un poste à 100% sont accordés en pratique.
Echelle de traitements 2011 (pour le personnel des IPE à prestations élargies)	Educateur	de 69'966 F/an à 102'125 F/an	de 71'760 F/an à 104'744 F/an	de 71'688 F/an à 104'638 F/an	de 73'080 F/an à 103'261 F/an	de 77'292 F/an à 112'818 F/an	de 68'213 F/an à 92'239 F/an
	Auxiliaire	de 55'917 F/an à 81'690 F/an	de 57'407 F/an à 83'785 F/an	de 57'349 F/an à 83'700 F/an	de 58'776 F/an à 83'050 F/an	de 61'893 F/an à 90'334 F/an	Pas d'auxiliaire employé.

(1) Statut du personnel, Règlement de formation et descriptions de fonction de Vernier.

(2) Règlement du personnel des institutions de la petite enfance de Meyrin.

(3) Règlement du personnel de l'administration municipale et contrats de travail de Plan-les-Ouates.

(4) Statut du personnel, cahiers des charges et entretien avec la direction de la crèche des HUG.

6.4.2. Constats

1 Disparités au niveau des conventions collectives de travail (CCT)

La Cour relève en premier lieu que l'absence d'une CCT unique sur le canton de Genève découle d'une volonté politique explicite⁴⁵ de ne pas uniformiser en une seule CCT l'ensemble du personnel travaillant au sein d'une structure genevoise d'accueil collectif de la petite enfance.

⁴⁴ Fédération des institutions de la petite enfance genevoises suburbaines (FIPEGS).

⁴⁵ Telle que ressortant de la lecture des rapports de majorité et de minorité de la Commission de l'enseignement et de l'éducation du Grand Conseil (PL 8952-A), laquelle a eu la charge d'étudier le projet de loi déposé par le Conseil d'Etat le 5 mars 2003 (PL 8952 : projet de loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (J 6 29)).



La Cour constate que, bien qu'il n'existe pas d'uniformisation des CCT, certains avantages octroyés au personnel éducatif de la petite enfance sont tout de même identiques (par exemple : 7 semaines de vacances, 10 % soit environ 4 heures par semaine de temps de préparation hors de la présence des enfants, etc.). Ceci est dû au fait que la majorité des communes s'est alignée sur la CCT Ville de Genève, afin d'être « compétitive/attractive » dans le recrutement de personnel qualifié. Néanmoins, de nombreuses autres conditions diffèrent d'un cadre à l'autre, tels que par exemple le nombre de semaines octroyées pour un congé paternité ou l'échelle de traitement (le niveau salarial) appliquée aux éducateurs et aux auxiliaires employés dans une IPE à prestations d'accueil élargies. Dès lors, l'égalité de traitement du personnel éducatif des IPE subventionnées n'est pas uniforme d'une commune à une autre.

De plus, sur la base des 6 IPE testées, la Cour a identifié une exception pour une garderie, pour laquelle la directrice de l'IPE dispose de 8 heures par semaine de temps de décharge (temps de préparation hors de la présence des enfants) pour un temps d'ouverture de la garderie de 30 heures.

2 Disparités au niveau des avantages en nature du personnel et prestations salariales accessoires

Sur la base des 6 IPE testées, la Cour relève que la situation du personnel, en ce qui concerne les avantages en nature ou prestations salariales accessoires qui leur sont accordés, est très variable d'une IPE à l'autre, principalement en ce qui concerne les :

- repas : aucune IPE n'offre les repas aux employés. Néanmoins, certaines permettent aux employés de réserver et payer leur repas pour un prix de 7 F ou 10 F ;
- frais de déplacement : ils ne sont pas remboursés, hormis ceux liés à la formation hors du canton. Néanmoins, une des IPE municipalisée (prestations identiques pour tous les employés communaux) offre un abonnement TPG ou subventionne partiellement l'achat d'un vélo électrique ;
- primes d'assurance maladie : aucun avantage n'est accordé dans 3 des IPE testées, alors qu'une participation communale est octroyée pour les 3 autres, à raison de 70 F (Ville de Genève) ou 150 F (Bernex) par mois.

3 Disparités au niveau de la gestion des remplacements du personnel éducatif des IPE

En matière de gestion des remplacements du personnel éducatif des IPE, la Cour a pu constater que les délégations/services de la petite enfance des communes s'étaient organisés de deux manières distinctes :

- soit en disposant d'un pool de remplaçants intervenant à la demande et payés en fonction des heures réalisées (pas de salaire fixe de base) ;
- soit en ne constituant aucun pool de remplaçants. Dans ce cas, la délégation/le service n'intervient généralement pas dans le processus de recrutement (hormis dans le cas de la Ville de Genève, qui exige que tout engagement de personnel au sein d'une IPE, même en remplacement, soit approuvé par les ressources humaines du SDPE).

4 Faiblesses dans la reconnaissance des diplômes pour occuper une fonction d'éducateur de la petite enfance

L'article 15 du RSAPE prévoit que les personnes engagées comme personnel éducatif qualifié au sein d'une IPE, c'est-à-dire à un poste d'éducateur-trice, doivent être au bénéfice d'une formation professionnelle en éducation de la petite enfance, et être titulaires d'un diplôme professionnel de niveau tertiaire reconnu équivalent au diplôme décerné dans le canton de Genève, ou de l'attestation de qualification résultant de la procédure de reconnaissance et validation des acquis (RVA).

Une liste⁴⁶ présentant les formations jugées équivalentes au diplôme cantonal genevois d'éducateur du jeune enfant est mise à disposition sur le site internet de l'ELP. Ce document indique notamment que : « *permettent également d'occuper une fonction d'éducateur-trice qualifié-e de niveau tertiaire, avec un an d'expérience de prise en charge d'enfants à ½ temps au minimum dans une IPE et inscrit dans un processus RVA : [...]* ».

Sur la base des tests effectués au sein des 6 IPE, la Cour a relevé 3 cas de personnes occupant une fonction d'éducatrice, alors qu'elles sont encore en cours de finalisation de leur « formation » (par exemple : attestation RVA en cours). La Cour relève dès lors une incohérence de la reconnaissance des personnes dans cette situation en tant que personnel qualifié, notamment du fait de la rétrogradation prévue à un statut d'auxiliaire en cas d'échec de leur « formation en cours ».

5 Inefficiences au niveau des normes d'encadrement par groupes d'âge

Dans le cadre de l'autorisation délivrée pour l'exploitation d'une IPE, l'ELP détermine et indique entre autres dans son autorisation le nombre de postes du personnel requis (taux d'encadrement – se reporter au chapitre 4.2.1 pour le détail des normes d'encadrement). Au cours de ses travaux, la Cour a constaté que le calcul de l'ELP peut aboutir à un taux d'ETP exigé plus élevé que ce qu'il devrait être, dans la mesure où le calcul est basé sur une présence des enfants à 100 %, pendant la totalité des heures d'ouverture de l'IPE, ce qui est rarement le cas dans la pratique (les enfants arrivent/partent à des horaires différents et les groupes ne sont pas tous au complet). À titre illustratif, l'impact de ce calcul pour une des IPE testées fait passer le nombre d'ETP requis de 19 (sans prise en compte des horaires d'ouverture, soit pour une durée de 8 heures) à 25.8 (avec une ouverture quotidienne de 11.5 heures).

En consultant les plannings journaliers « heure par heure » des IPE testées, la Cour a pu se rendre compte de ce « surnombre » (par exemple : certains groupes d'âge qui nécessitent la présence de 2 adultes se retrouvent parfois en cours de journée avec 3 voire 4 adultes). De plus, en ce qui concerne une des garderies testées, elle est surdotée en permanence, dans la mesure où l'exigence légale découlant de l'autorisation accordée par l'ELP exige 2 adultes, alors que 3 adultes sont présents en permanence.

⁴⁶ « *Liste des diplômes, certificats ou attestations permettant d'exercer la fonction d'éducateur-trice de la petite enfance dans les IPE genevoises (version du 11 octobre 2010)* ».

La Cour a également identifié, dans plusieurs des IPE testées, qu'il peut arriver que l'on se retrouve en situation de « sous-exploitation », dans la mesure où la capacité d'accueil des groupes d'âge ne consiste pas en un multiple de la norme fixée. Par exemple, si un groupe des « petits » (1-2 ans) accueille 16 enfants, alors que la norme prévoit pour ce groupe d'âge un adulte pour 5 enfants présents, alors 4 adultes vont être requis (contre 3 adultes uniquement pour 15 places d'accueil). Ainsi, pour être « rationnellement » constitué (ratio le plus efficient possible entre le nombre d'enfants accueillis et les charges fixes qui en découlent), ce groupe d'âge devrait accueillir soit 15, soit 20 enfants (c'est-à-dire un multiple de l'exigence, soit 5).

6 Problématique de l'accueil en groupes multi-âges

La Cour a relevé que les dispositions actuellement en vigueur, et la gestion de l'accueil collectif de la petite enfance à un niveau communal qui en découle, peut amener une commune à choisir, alors qu'elle se trouve en pénurie de places d'accueil et de personnel qualifié, des projets qui coûtent plus cher pour une capacité d'accueil totale identique. En effet, la Cour a identifié dans le cadre des travaux menés sur les délégations ou services de la petite enfance 2 IPE récemment créés qui effectuent un accueil par groupes multi-âges⁴⁷ ; or, il se trouve que cette approche est plus exigeante en termes de personnel éducatif requis pour l'encadrement d'un même nombre d'enfants, et de facto en termes de coût financier total de la structure, par rapport à une approche plus traditionnelle par groupes d'âge.

6.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient aux nombreuses disparités constatées dans le cadre de la gestion du personnel des IPE.

Le **risque financier** est avéré compte tenu des inefficiences constatées dans le cadre de la gestion du personnel des IPE, de l'application des normes d'encadrement y afférentes et du choix des projets d'IPE subventionnées.

Le **risque d'image** tient aux inégalités de traitement du personnel éducatif.

6.4.4. Recommandations

Actions, pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 2]

Au vu de l'expérience acquise dans le domaine, il conviendrait que les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, étudient l'opportunité de conclure un accord intercommunal afin de tendre vers la signature et l'application d'une seule et unique CCT. De plus, afin d'éliminer ou tout du moins de réduire les disparités actuelles, il serait souhaitable que les discussions afférentes à ce texte englobent également les aspects liés aux avantages en nature du personnel.

⁴⁷ L'accueil en groupes multi-âges offre un accueil des enfants non pas « traditionnel » par groupes d'âge distincts (0-1 an, 1-2 ans, 2-3 ans et 3-4 ans), mais un accueil « vertical », c'est-à-dire par groupes mélangés composés d'enfants âgés de 0 à 4 ans.

[cf. constat 3]

À l'instar de certaines communes, la Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de la création d'un pool de remplaçants à un niveau global, ou tout du moins régional, qui permette au dispositif pour l'accueil de la petite enfance d'être le plus efficient possible (notamment par une meilleure réactivité, ainsi qu'une diminution du temps administratif y afférent).

[cf. constat 4]

La Cour invite les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, à prendre contact avec les partenaires concernés (communes, ELP, COCAPE, etc.) afin de statuer sur la pertinence d'engager ou de nommer du personnel à une fonction d'éducatrice, alors qu'il est en cours de finalisation de sa « formation ».

[cf. constats 5 et 6]

Afin de tendre à une meilleure maîtrise des coûts des IPE à charge des communes⁴⁸, la Cour invite les communes genevoises à statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de l'élaboration et de l'application d'une procédure visant à faire revoir par les communes les conditions, l'organisation et le projet d'accueil mis en place au sein des IPE qu'elles subventionnent. Dans ce cadre, il serait notamment souhaitable de s'assurer de l'optimisation :

- de la durée d'ouverture quotidienne de l'IPE (en regard des exigences supplémentaires de postes (ETP) qui peuvent en découler) ;
- du nombre de personnel éducatif présent à toute heure de la journée auprès des enfants (respect des exigences réglementaires de base, sans financement de postes en « surdotation ») ;
- de la capacité d'accueil de chaque groupe d'âge (respect des exigences réglementaires de base, sans financement de situations de « sous-exploitation ») ;
- de la typologie des projets déployés (et des éventuels surcoûts financiers qui pourraient en découler).

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance en matière de gestion du personnel éducatif employé dans les IPE, et des coûts y afférents.

Réduire les disparités de traitement du personnel éducatif employé dans les IPE.

Améliorer la surveillance actuelle exercée par les communes sur les IPE qu'elles subventionnent.

⁴⁸ Pour rappel, 80 à 85 % des charges d'une IPE consistent en des charges salariales (voir détail au chapitre 3.2.4).

6.4.5. Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG

Le but fondamental de l'ACG étant la représentation des intérêts des communes, elle doit, pour ce faire, réunir un large consensus autour de ses prises de position. Dans le cas présent où la recommandation fondamentale de la Cour concernant le concept opérationnel de l'accueil collectif de jour est celle d'un regroupement des organisations mises en place, ce consensus n'a pu être réuni, les communes tenant à conserver leur autonomie en la matière.

Commentaires complémentaires de la Cour aux observations du comité de l'ACG

A titre liminaire, la Cour tient à saluer l'engagement des personnes de terrain œuvrant dans le cadre du dispositif de l'accueil de la petite enfance.

La Cour relève également la forte implication d'un certain nombre de communes dans la mise à disposition de place de crèches ainsi que dans la création de structures de coordination.

Les observations du comité de l'ACG ne sont pas de nature à remettre en question les constats, recommandations et conclusions du présent rapport. En effet, il apparaît que les recommandations de la Cour offrent des pistes favorisant la nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif de l'accueil de la petite enfance à l'échelle du canton tout en préservant l'autonomie communale. A noter qu'en l'absence de changements importants dans la gouvernance actuelle, le dispositif ne pourra pas, à moins de surcoûts importants, être en mesure de répondre aux besoins des citoyens en termes de places de crèches et d'assurer une égalité de traitement.

A ce titre, la Cour suivra attentivement l'évolution normative ainsi que les éventuelles actions des différents acteurs du dispositif.

7. RECOMMANDATIONS COMPLÉMENTAIRES

Sous l'angle de la gouvernance, il convient de noter que les leviers d'action ne se situent pas tous, d'un point de vue légal, au niveau de l'exécutif cantonal, mais dans une large mesure à celui des communes, ce qui augmente d'autant la difficulté d'assurer une gouvernance globale adéquate (notamment la coordination et le pilotage du dispositif dans son ensemble) car la mise en œuvre dépend aujourd'hui fortement de la bonne volonté de chaque exécutif communal. Le rapport de la Cour fait ressortir des faiblesses dont certaines réduisent l'efficacité du dispositif genevois dans sa globalité, augmentant ses coûts et péjorant la mise à disposition de places d'accueil. La Cour met en évidence ci-dessous ceux des constats des chapitres précédents qui affectent la gouvernance du dispositif genevois dans sa globalité :

Observatoire cantonal de la petite enfance, données et statistiques (chapitre 4.1)

- c) Absence de mise en œuvre d'un observatoire cantonal de la petite enfance : il en résulte principalement un manque d'éléments de planification et d'identification des besoins au niveau de l'ensemble du canton.
- d) Manque de vision globale de la demande et de l'utilisation effective des places d'accueil de jour au niveau du canton de Genève : dès lors, la demande en places d'accueil de jour n'est à ce jour ni quantifiée, ni quantifiable. En outre, le nombre de places effectivement utilisées pour l'accueil de jour (IPE ou AFJ) n'est pas quantifié.
- e) Absence de centralisation des données et de statistiques cantonales adéquates : il en découle en particulier comme conséquence qu'une vision synthétique (voire prospective) de l'accueil de jour de la petite enfance à l'échelle globale est difficile à établir.

Cadre et exigences pour l'accueil de jour (chapitre 4.2)

- d) Disparités du cadre et des exigences pour l'accueil de jour (par exemple au niveau des exigences de formation et des normes d'encadrement) : il en découle que les modes de garde offerts aux parents présentent un niveau d'accueil très inégal.
- e) Faiblesses dans l'application des exigences pour l'accueil de la petite enfance par des écoles privées ou des IPE non subventionnées : ainsi, le cadre légal et les exigences réglementaires ne sont pas appliqués stricto sensu à tout ou partie des structures accueillant des enfants de moins de 4 ans.
- f) Disparités dans les exigences de qualification des directeurs-trices des IPE : il en découle qu'une personne peut remplir les exigences pour diriger une structure à prestations élargies (crèche ou EVE), mais pas celles pour diriger une institution à prestations restreintes (garderie ou jardin d'enfants).

Autorisation et surveillance par l'ELP (chapitre 5)

- c) Lacunes organisationnelles au niveau de l'ELP : des manquements ont été constatés, notamment en ce qui concerne la définition du profil des chargées d'évaluation, l'organisation interne, les procédures/directives internes et la gestion et tenue des dossiers.
- d) Manquements au niveau de l'ELP en matière d'autorisation et de surveillance des AFJ, des IPE et des structures de coordination.

Concept opérationnel de l'accueil collectif de jour (chapitre 6)

- e) Absence d'organisation et de réflexion globale : il en découle une inefficience induite par la démultiplication des fonctions communales de support et des coûts y afférents. De plus, la demande en places d'accueil n'est pas forcément connue d'une commune pour l'ensemble des modes de garde offerts sur son territoire, et d'autre part les parents doivent souvent inscrire leur enfant sur plusieurs listes d'attente.
- f) Diversité d'organisations et de politiques communales : il en découle un problème en termes de répartition territoriale de l'offre de places d'accueil. La situation actuelle engendre une inégalité de traitement des parents placeurs en termes d'accès aux places d'accueil, d'attribution des places, de niveau de tarification, etc.
- g) Problèmes de sur et sous-occupation des places d'accueil au niveau des IPE : dans un certain nombre d'IPE, la Cour a identifié soit des possibilités d'accueil supplémentaires (places vacantes), soit des non-respects du nombre maximum de places d'accueil autorisé par l'ELP. En outre, certains types d'abonnement proposés aux parents ont un impact négatif sur le taux d'occupation des IPE et de facto sur le financement de leurs coûts.
- h) Absence de gestion centralisée de l'attribution des places d'accueil : il peut en résulter des manquements quant au respect des critères d'attribution ou de priorité pour l'attribution des places d'accueil.
- i) Faiblesses au niveau du contrôle financier exercé sur les IPE : des directives administratives et/ou comptables n'ont pas systématiquement été émises par les délégations/services de la petite enfance. Dès lors, une comparaison inter-IPE n'est généralement pas possible. De plus, en l'absence d'indicateurs utiles, il est difficile pour une délégation/service de la petite enfance de s'assurer de l'utilisation correcte de la subvention accordée à une IPE.

Au vu de l'ensemble de ces faiblesses, la Cour émet ci-dessous deux recommandations complémentaires visant à améliorer la gouvernance globale, et par là l'efficacité du dispositif et sa capacité à répondre à la demande de places d'accueil.

7.1. Recommandations

Actions

1 Normes d'encadrement pédagogique et qualifications du personnel éducatif des IPE

Dans le cadre de la réponse à apporter à la motion « Institutions de la petite enfance : pour une nécessaire adaptation des normes au contexte actuel » (M-1952)⁴⁹, la Cour recommande au DIP d'envisager une modification réglementaire des :

- normes d'encadrement pédagogique (article 9 RSAPE) ;
- exigences de qualification pour la personne nommée pour diriger une IPE à prestation d'accueil élargies ou restreintes (article 14 RSAPE) ;
- exigences de qualification du personnel éducatif des IPE (article 15 RSAPE) ;

afin d'améliorer l'efficacité et l'homogénéité du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance.

⁴⁹ La motion M-1952 contient plusieurs invites, dont celles portant sur la répartition et la qualification du personnel éducatif et l'assouplissement des normes d'encadrement.

2 Evolution intercommunale

Une réflexion de fond portant sur les coûts, l'organisation et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance dans sa globalité mériterait d'être menée. A cet effet, la Cour recommande aux communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, d'examiner l'opportunité de créer une structure intercommunale de droit public, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif (IPE, structures de coordination, délégations/services de la petite enfance) sous la direction des communes ou de confier les fonctions de support à une structure intercommunale telle que l'ACG. Les autorisations et les surveillances resteraient du ressort du canton (plus spécifiquement de l'ELP).

Pistes et modalités de mise en œuvre

La Cour présente dans les tableaux suivants, à titre informatif quelques exemples de normes d'encadrement pédagogique et qualifications du personnel éducatif des IPE en vigueur dans 3 autres cantons suisses (Vaud, Tessin et Berne) et dans 5 pays européens (Autriche, Danemark, France, Italie et Norvège).

Canton	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Répartition du personnel éducatif	Normes d'encadrement	
				Tranche d'âge	Ratio d'encadrement des enfants par poste éducatif
Genève (1)	Educateur du jeune enfant	Diplôme professionnel de niveau tertiaire en éducation de la petite enfance reconnu ou attestation de qualification résultant de la procédure de reconnaissance et validation des acquis (RVA)	- ¾ éducateur diplômé - ¼ éducateur auxiliaire (ou aide)	0 à 12 mois	4
				13 à 24 mois	5
	Educateur auxiliaire	Formation de niveau secondaire II achevée		25 à 36 mois	8
				37 à 48 mois	10
Vaud (2)	Personnel encadrant	Titre professionnel reconnu (tertiaire et secondaire II)	- 80% personnel encadrant (dont ⅓ de diplôme tertiaire et ⅓ de diplôme secondaire II) - 20% personnel auxiliaire	0 à 18 mois	5
				19 à 30 mois	5-7
	Personnel auxiliaire	Personnel encadrant qui n'est pas au bénéfice d'un titre professionnel reconnu dans le domaine de l'éducation de l'enfance		31 à 36 mois	7-10
				37 à 48 mois	12
Tessin (3)	Personnel éducatif	Formation de niveau secondaire II professionnel dans le domaine pédagogique, social, ou sanitaire avec spécialisation dans la petite enfance	- 87% personnel éducatif - 13% personnel sans formation	0 à 12 mois	4
				13 à 24 mois	5
	Personnel sans formation	Pas de formation spécifique, mais expérience professionnelle si possible dans la petite enfance		25 à 36 mois	8
				37 à 48 mois	12
Berne (4)	Personnel qualifié	Formation reconnue en éducation sociale ou formation d'une valeur comparable	⅓ du personnel disposent d'une formation reconnue en éducation sociale ou d'une formation de valeur comparable	0 à 12 mois	8 (pour une personne qualifiée et une auxiliaire)
	Auxiliaire	Stagiaire		13 à 48 mois	12 (pour une personne qualifiée et une auxiliaire)

(1) Règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (RSAPE, J 6 29.01) du 21 décembre 2005.

(2) Directive pour l'accueil de jour des enfants - Accueil collectif de jour préscolaire - Cadre de référence et référentiels de compétences - du Service de protection de la jeunesse, version du 1er février 2008.

(3) Regolamento della Legge per le famiglie del 15 settembre 2003 (6.4.2.1.1) del 20 dicembre 2005.

(4) Ordonnance réglant le placement d'enfants (213.223) du 4 juillet 1979 et directive de l'office des mineurs du canton de Berne "garderie accueillant des enfants d'âge préscolaire et scolaire".

Pays	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Ratio d'encadrement des enfants
Autriche	Erzieherinnen (éducateurs sociaux) Kindergartenpädagoginnen (éducateurs en jardin d'enfants)	Cinq ans de formation professionnelle du secondaire	0-5	Krippen et Hort Kindergarten	Financée par les provinces ; 3-5 jours par an	8.7
Danemark	Paedagog	Trois à cinq ans d'études professionnelles, ou études tertiaires (selon l'expérience antérieure)	0-5	Éducation, accueil social, établissements pour enfants ayant des besoins spéciaux (y compris garde de jour)	Financement décentralisé au niveau des municipalités	3.3 (0-2 ans) 7.2 (3-5 ans)
France	Puéricultrices Éducateurs de jeunes enfants	Infirmière/sage-femme + un an de spécialisation 27 mois d'études en centre de formation après le baccalauréat	0-3 0-6	Crèches/assistantes maternelles		5.0 (0-2 ans) 8.0 (2-3 ans)
Italie	Éducatrice	Diplôme d'études professionnelles secondaires	0-3	Asili nido	Municipalités ou le directeur/l'inspecteur décide	7
Norvège	Assistants	Deux ans d'apprentissage après 16 ans	0-7	Barnehager / SFO		8 (>trois ans)

Source : Extrait du tableau "Qualifications des professionnels de la petite enfance certifiés et principal lieu de travail", Bébés et employeurs, OCDE 2007.

Avantages attendus

Les principaux objectifs et avantages attendus de la création d'une structure intercommunale de droit public sont les suivants :

- viser à un usage plus adéquat des ressources à disposition (effectifs, locaux, etc.), d'où une efficacité accrue ;
- rationaliser et standardiser les exigences relatives aux modes d'accueil de jour de la petite enfance ;
- engendrer des économies d'échelle, notamment par le regroupement des multiples structures communales, et par la diminution des frais administratifs ;
- assurer une meilleure complémentarité entre les différents modes d'accueil de jour de la petite enfance ;
- améliorer le financement du dispositif, par une répartition plus solidaire des charges ;
- réduire voire supprimer les inégalités de traitement des parents placeurs, des AFJ et du personnel éducatif.

7.2. Observations du DIP

[cf. recommandation complémentaire 1]

D'une manière générale, le département s'est déjà prononcé. Pour la plupart d'entre elles, il y a souscrit.

En ce qui concerne les normes d'encadrement et la qualification du personnel éducatif, le Conseil d'Etat va très prochainement rendre un rapport sur la motion 1952 dans lequel des propositions de modifications légales et réglementaires, tant sur les normes d'encadrement que les qualifications du personnel, seront proposées.

Pour sa part, le département estime, qu'en effet, au regard des dispositions prévues par d'autres cantons, le canton de Genève doit adapter son dispositif dans le but de répondre aux besoins de places, sans oublier toutefois les questions de qualité pour l'encadrement des enfants.

7.3. Observations des communes genevoises au travers du comité de l'ACG

[cf. recommandation complémentaire 2]

Le but fondamental de l'ACG étant la représentation des intérêts des communes, elle doit, pour ce faire, réunir un large consensus autour de ses prises de position. Dans le cas présent où la recommandation fondamentale de la Cour concernant le concept opérationnel de l'accueil collectif de jour est celle d'un regroupement des organisations mises en place, ce consensus n'a pu être réuni.

Cela précisé, les tableaux comparatifs présentant des exemples de normes d'encadrement pédagogique et de qualifications du personnel éducatif nous interpellent; c'est particulièrement le cas au niveau de l'importance, à Genève, de la proportion de diplômés professionnels de niveau tertiaire qui dépasse ce qui est observé dans les autres cantons analysés.

Cette situation est de nature à constituer un frein au développement de places de crèches par une relative rareté du personnel employable de même qu'un facteur de renchérissement de la prestation.

Pour pallier ces inconvénients sans péjorer les conditions d'accueil des enfants que toutes les communes jugent essentielles, une solution pourrait consister en l'instauration d'un encadrement fondé, par exemple, sur 50% d'éducatrices-trices de jeune enfant, 30% d'assistant-e-s socio-éducatifs-ves et 20% d'aides.

Commentaire complémentaire de la Cour aux observations du comité de l'ACG

A titre liminaire, la Cour tient à saluer l'engagement des personnes de terrain œuvrant dans le cadre du dispositif de l'accueil de la petite enfance.

La Cour relève également la forte implication d'un certain nombre de communes dans la mise à disposition de place de crèches ainsi que dans la création de structures de coordination.

Les observations du comité de l'ACG ne sont pas de nature à remettre en question les constats, recommandations et conclusions du présent rapport. En effet, il apparaît que les recommandations de la Cour offrent des pistes favorisant la nécessaire amélioration de l'efficacité et de l'efficience du dispositif de l'accueil de la petite enfance à l'échelle du canton tout en préservant l'autonomie communale. A noter qu'en l'absence de changements importants dans la gouvernance actuelle, le dispositif ne pourra pas, à moins de surcoûts importants, être en mesure de répondre aux besoins des citoyens en termes de places de crèches et d'assurer une égalité de traitement.

A ce titre, la Cour suivra attentivement l'évolution normative ainsi que les éventuelles actions des différents acteurs du dispositif.

8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 1</p> <p>Compte tenu de l'absence actuelle au niveau de l'ensemble du canton de Genève d'éléments de planification et d'identification des besoins, la Cour encourage la DGOJ, en accord avec sa hiérarchie, à prendre les mesures nécessaires à la mise en place d'un observatoire cantonal de la petite enfance.</p> <p>En ce qui concerne la non-conformité avec les articles 26 et 28 du chapitre VII du RSAPE, la Cour invite la DGOJ soit à confier au SRED le rôle qui lui incombe selon le RSAPE, soit à étudier la nécessité d'une modification réglementaire si les tâches de l'observatoire cantonal se voyaient finalement attribuées à l'ELP.</p>	<p><i>Sans objet car recommandation mise en place.</i></p> <p>1</p>	DIP	31.12.2012	
4.1.4	<p>Recommandation 2</p> <p>Dans le cadre de la mise en place de l'observatoire cantonal de la petite enfance (voir constat précédent), la Cour encourage la DGOJ, en accord avec les différents partenaires impliqués, à :</p> <ul style="list-style-type: none"> s'assurer que l'observatoire cantonal soit en mesure d'obtenir, tant pour l'accueil collectif de jour que l'accueil familial de jour, les données relatives à la demande et à l'utilisation effective des places d'accueil de jour (avec une périodicité au moins annuelle). L'analyse et la compilation de ces données doivent notamment conduire à une meilleure identification des besoins actuels sur l'ensemble du territoire cantonal, et par conséquent permettre une planification plus efficiente par les communes de leurs offres de places d'accueil de jour. Ces données permettront également au SRED de fournir le rapport d'évolution de l'offre et de la demande dans le secteur de la petite enfance tel qu'il est prévu par l'article 28 al.2 lettre g RSAPE ; compte tenu notamment des points précédents, déterminer la nécessité soit de ne plus introduire les données relatives à la petite enfance dans la base « nBDS », soit de prendre toutes les mesures afin de s'assurer que les données relatives à la petite enfance saisies dans la « nBDS » sont fiables, complètes et à jour. Dans l'intervalle, compte tenu des résultats erronés obtenus, il serait opportun de suspendre la publication annuelle de ces informations. 	<p>2</p> <p>1</p>	DIP	30.06.2013	31.12.2012

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 3</p> <p>La Cour recommande à la DGOJ de prendre les mesures qui s'imposent afin que l'ELP, en collaboration avec le SRED, soit en mesure d'établir sur une base annuelle l'enquête administrative telle que requise par l'article 29 RSAPE (dans ce cadre, la Cour note toutefois que des gains d'efficience peuvent être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP – voir notamment les recommandations émises au chapitre 5.1.3). L'analyse sous-jacente à la récolte des données permettra notamment d'effectuer un contrôle global du respect, par les IPE, des normes d'encadrement et de qualification du personnel éducatif.</p>	1 <i>La faisabilité de l'enquête administrative annuelle dépend d'autres recommandations</i>	DIP	01.06.2013	
4.2.4	<p>Recommandation 4</p> <p>La Cour encourage le DIP, en accord avec les différents partenaires impliqués, à proposer dans la mesure de ses compétences une modification du cadre légal et des exigences réglementaires, afin de réduire les disparités actuelles qui impliquent que les modes de garde offerts aux parents présentent un niveau d'accueil très irrégulier, et que le statut des AFJ n'est pas équivalent d'une commune à l'autre ou d'une structure de coordination à l'autre.</p>	1	DIP	?	
4.2.4	<p>Recommandation 5</p> <p>La Cour recommande au DIP de statuer sur la pertinence de procéder à une reformulation des conditions d'autorisation et de surveillance pour l'accueil de la petite enfance par des écoles privées ou des crèches non subventionnées. Dans la négative, c'est-à-dire en cas de décision de ne pas instaurer de régime d'accueil différencié/allégé pour ce type d'institutions, s'assurer que le cadre légal et les exigences réglementaires sont appliqués stricto sensu par l'ELP dans le cadre de son autorisation et de sa surveillance des IPE.</p> <p>Cette recommandation de la Cour est à rapprocher de l'une des invites de la motion M-1952 (voir détail au chapitre 3.1.2), qui demande une reformulation des conditions d'autorisation pour les crèches d'entreprises (non subventionnées).</p>	2	DIP	Immédiatement	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	Recommandation 6 La Cour invite le DIP à proposer les modifications réglementaires nécessaires en vue de formuler, dans le RSAPE, une définition commune à l'ensemble des acteurs du dispositif genevois des types possibles de structures d'accueil collectif de jour (crèche, garderie, jardin d'enfants, halte-garderie, etc.). En outre, il serait adéquat d'inclure dans la réflexion le cas des IPE « hybrides », afin de déterminer quelles exigences réglementaires leurs sont applicables.	2	DIP	31.12.2012	
4.2.4	Recommandation 7 Afin de réduire les divergences et confusions qui peuvent en résulter, la Cour recommande au DIP, en accord avec les différents partenaires impliqués, de clarifier et d'améliorer la pertinence des critères devant être pris en compte par l'ELP, pour la détermination du nombre maximum de places d'accueil autorisé pour une IPE.	2	DGOJ	01.10.2012	
4.2.4	Recommandation 8 La Cour recommande au DIP de revoir les exigences réglementaires de qualification et de formation professionnelle de la direction des IPE à prestations élargies et à prestations retraintes, afin de lever toute incohérence.	Rejetée			
5.1.3	Recommandation 9 La Cour recommande à la DGOJ, en concertation avec le DIP, de revoir le profil des chargées d'évaluation de l'ELP, tant en terme de qualification requise que d'expérience, afin de permettre une surveillance adéquate au sein de l'ELP aussi bien des dossiers d'AFJ que d'IPE. Ainsi, il serait par exemple pertinent d'introduire comme exigence dans le profil des chargées d'évaluation l'obtention, au préalable, d'une expérience sur le terrain. De plus, l'introduction d'une mixité dans les profils (pas uniquement des assistantes sociales) des personnes engagées serait souhaitable.	2	DGOJ/DIP	31.12.2012	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.1.3	Recommandation 10 La Cour invite l'ELP à définir des critères qui permettent de déterminer les dossiers d'AFJ et d'IPE jugés à risque, et qui seraient de facto à traiter en priorité par les chargées d'évaluation. Dans un deuxième temps, sur la base de cette classification des dossiers, établir un tableau de bord et/ou un échancier commun à l'ensemble du secteur de l'accueil de jour, qui permettent notamment l'attribution de chaque dossier à une des chargées d'évaluation, un suivi de l'état de traitement des dossiers, et la mise en place rapide d'une suppléance en cas d'absence imprévue d'une des chargées d'évaluation.	3	DGOJ	01.09.2012	
5.1.3	Recommandation 11 La Cour invite l'ELP à revoir l'ensemble des projets de directives internes de son service, afin de s'assurer de leur adéquation avec les lois et règlement en vigueur (par exemple : adaptation pour l'autorisation et la surveillance d'AFJ indépendantes, pour qui l'affiliation à une caisse de compensation AVS/AI/APG doit être désormais contrôlée), puis à transmettre les documents revus à sa hiérarchie afin d'obtenir de sa part l'approbation de ces directives internes.	3	DIP	31.12.2012	
5.1.3	Recommandation 12 La Cour recommande l'ELP, afin notamment de garantir une uniformité de qualité et de traitement d'un dossier à l'autre, d'établir des procédures internes : <ul style="list-style-type: none"> • qui définissent clairement la gestion et la tenue des dossiers au sein du service ; • qui récapitulent les critères à prendre en compte par les chargées d'évaluation pour la détermination du nombre de places maximum autorisé dans une IPE, ainsi que pour l'analyse des plans architecturaux. De plus, afin entre autres de permettre une meilleure transmission entre les chargées d'évaluation, chaque dossier d'IPE devrait contenir un document récapitulatif des critères pris en compte et ayant permis de fixer le nombre maximum de places tel qu'indiqué dans l'autorisation d'exploiter l'IPE. <p>Dans un deuxième temps, l'ELP devra s'assurer que ces directives internes sont connues et appliquées par l'ensemble du secteur de l'accueil de jour.</p>	3	ELP/DGOJ	31.12.2012	

Réf.	Recommandations/Actions	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Mise en place (selon indications de l'audité)		
			Responsable	Délai au	Fait le
5.1.3	Recommandation 13 La Cour invite l'ELP à établir une grille spécifique (check-list) qui fixe précisément les points devant être contrôlés par chaque chargée d'évaluation dans le cadre de ses travaux de surveillance d'une AFJ ou d'une IPE. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance.	3	ELP/DGOJ	31.12.2012	
5.1.3	Recommandation 14 La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité des outils informatiques du service (base Access), notamment en matière de : <ul style="list-style-type: none"> • gestion de la base Access ; • traçabilité des modifications des données ; • saisie et mises à jour de l'ensemble des champs de la base Access ; • formation des collaborateurs (en vue d'une uniformisation des données référencées dans la base). 	3	ELP/DGOJ	01.03.2013	
5.1.3	Recommandation 15 La Cour recommande à l'ELP de mettre en place un processus qui permette à son service d'identifier toutes les structures proposant un accueil collectif de jour à des enfants entre 0 et 4 ans ; cela pourrait par exemple passer par des mesures telles que des recherches internet, le croisement de la base Access de l'ELP avec d'autres sources et listes de données, etc. Dans un deuxième temps, la Cour encourage l'ELP à s'assurer que l'ensemble des IPE identifiées, et ce quel que soit la structure ou le type d'accueil proposé, fasse l'objet d'une autorisation et d'une surveillance par les chargées d'évaluation du service.	1	ELP/DGOJ	Immédiatement	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Décal au	Fait le
5.1.3	<p>Recommandation 16</p> <p>Concernant le nouvel acteur du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance que sont les structures de coordination pour l'accueil familial de jour, la Cour recommande à l'ELP :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'établir et de mettre en place une directive interne qui définisse la procédure applicable pour l'autorisation et la surveillance des structures de coordination ; de délivrer une autorisation d'exploitation, pour autant que les exigences requises soient remplies, à toutes les structures de coordination qui lui en ont fait la requête. <p>De plus, la Cour invite l'ELP, avec sa hiérarchie et en intégrant les parties prenantes concernées, à effectuer une analyse et à déterminer le rôle, les compétences et champs d'action des structures de coordination par rapport aux AFJ qu'elles emploient, afin notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'éviter toute redondance avec la surveillance exercée par l'ELP sur les AFJ ; de déterminer la pertinence d'une potentielle délégation de certaines tâches de l'ELP aux structures de coordination (par exemple : surveillance régulière, visite annuelle au domicile des AFJ, attestation de suivi de la formation continue, etc.), et dès lors d'étudier la nécessité ou non de modifier les bases légales et réglementaires en vigueur ; de définir les informations pouvant ou non être transmises entre l'ELP et les structures de coordination. 	<p>2</p> <p>Réalisé</p> <p>Réalisé</p> <p>2</p> <p>2</p>	<p>ELP</p> <p>DIP</p> <p>ELP</p>	<p>En cours</p> <p>01.06.2013</p> <p>En cours</p>	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
5.2.3	<p>Recommandation 17</p> <p>La Cour recommande à l'ELP de définir et de mettre en place l'application de procédures internes afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'obtenir l'assurance que les dossiers d'AFJ autorisés et surveillés par les chargées d'évaluation ne comportent pas d'inadéquations au regard des exigences émises dans les directives internes du service relatives aux normes maximales d'accueil et à la durée de l'autorisation d'une AFJ. Dans le cas contraire, l'écart devrait être clairement décrit et documenté dans le dossier, ainsi que formellement avalisé par l'ELP ; que les AFJ qui font l'objet d'une demande de mise en conformité avec les exigences légales ou réglementaires ou d'un retrait d'autorisation, soient suivis de manière adéquate, et dans un délai raisonnable, par les chargées d'évaluation du service ; une des mesures pourrait consister en la planification d'une visite ultérieure non annoncée au domicile de l'AFJ, afin de s'assurer que la situation a bien été régularisée ; de s'assurer que les AFJ qui ne respectent pas le cadre légal et les exigences réglementaires soient sanctionnées et/ou amendées dans un délai raisonnable. 	3	ELP/DGOJ	01.06.2012	
		3	ELP/DGOJ	Immédiatement	
		2	ELP/DGOJ	Immédiatement	
5.2.3	<p>Recommandation 18</p> <p>La Cour invite l'ELP à revoir la pratique appliquée au sein de son service, et à demander systématiquement la production d'un extrait du casier judiciaire pour l'ensemble des AFJ (anciennes et futures) qui sont soumises à son autorisation et à sa surveillance.</p> <p>La Cour recommande de plus à l'ELP de prendre contact avec sa hiérarchie afin d'étudier la pertinence de renforcer le périmètre, la fréquence et l'étendue du contrôle des AFJ accueillant des enfants à leur domicile et de l'ensemble des personnes vivant au sein du ménage de l'AFJ.</p>	Réalisé			

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
5.2.3	Recommandation 19 La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures afin de garantir le respect des exigences fédérales et cantonales concernant la visite annuelle des AFJ. Dans l'analyse de la charge de travail requise, il sera nécessaire de tenir compte des gains d'efficience pouvant être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP.	2	DIP	01.01.2014	
5.2.3	Recommandation 20 La Cour invite l'ELP à établir et à mettre en application une procédure interne qui fixe précisément les informations devant être obtenues par chaque chargée d'évaluation pour garantir le respect des exigences réglementaires en termes de surveillance des AFJ. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance des AFJ. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4, 7 et 10 du chapitre 5.1.3.	3	ELP/DGOJ	31.12.2012	
5.2.3	Recommandation 21 La Cour recommande à l'ELP de mettre en place un processus qui permette de s'assurer que l'ensemble des AFJ devant être soumises à autorisation et à surveillance est identifié, surtout – lorsque la situation le requiert – les assistantes maternelles employées par certaines structures telles que Pro Juventute Genève ou la Croix-Rouge genevoise.	1	ELP	31.12.2012	
5.3.3	Recommandation 22 La Cour invite l'ELP à établir et à mettre en application une procédure interne qui fixe précisément les informations et la documentation de support devant être obtenues par chaque chargée d'évaluation pour garantir le respect du cadre légal et des exigences réglementaires en termes de surveillance des IPE. En outre, chaque dossier devrait contenir un document récapitulatif des analyses effectivement réalisées dans le cadre de la surveillance des IPE. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4 et 7 du chapitre 5.1.3. De manière plus spécifique, la Cour tient en outre à recommander à l'ELP de revoir la pratique actuelle du service concernant :	3	ELP/DGOJ	31.12.2012	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> la délégation « informelle » de certaines tâches de contrôles (aptitudes, qualification et formation du personnel éducatif des IPE) à la direction des IPE ; la non-prise en compte dans les activités de délivrance de l'autorisation ou de surveillance des IPE de l'aspect « CCT/statut du personnel équivalent » ; dans la mesure où ces éléments sont légalement et réglementairement expressément prévus comme critères devant être pris en compte par l'ELP pour l'octroi/la délivrance et le maintien de l'autorisation d'exploiter une IPE.				
5.3.3	<p>Recommandation 23</p> <p>La Cour invite l'ELP à revoir l'énoncé de la directive interne concernant la surveillance devant être exercée par les chargées d'évaluation afin de s'assurer du respect, par les IPE, de l'article 15 RSAPE (exigence de documentation pour le personnel des IPE). L'objectif de cette révision consiste à lever toute confusion entre les documents requis et non requis pour le personnel des IPE, ainsi qu'à rendre matériellement possible la vérification de ces éléments par la chargée d'évaluation lors de la surveillance des IPE.</p> <p>La Cour recommande de plus à l'ELP de prendre contact avec sa hiérarchie afin d'étudier la pertinence de renforcer le périmètre, la fréquence et l'étendue du contrôle de l'ensemble du personnel d'une IPE.</p>	2	ELP/DGOJ	30.06.2013	
5.3.3	<p>Recommandation 24</p> <p>La Cour invite l'ELP à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir le respect des exigences fédérales et cantonales concernant la visite bisannuelle des IPE. Dans l'analyse de la charge de travail requise, il sera nécessaire de tenir compte des gains d'efficacité pouvant être réalisés par une réorganisation du travail de l'ELP.</p>	3	DIP	31.12.2012	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
5.3.3	<p>Recommandation 25</p> <p>La Cour recommande à l'ELP d'établir et d'appliquer une procédure interne qui garantisse que l'ensemble des conclusions énoncées dans un rapport de visite de surveillance soit corroboré par des éléments concrets et/ou des contrôles effectués par les chargées d'évaluation. Ces travaux doivent être formalisés par écrit dans le dossier. Dans ce cadre, la Cour renvoie également aux recommandations des constats 4 et 7 du chapitre 5.1.3.</p>	3	ELP/DGOJ	01.01.2013	
5.3.3	<p>Recommandation 26</p> <p>La Cour recommande à l'ELP de définir et de mettre en place l'application d'une procédure interne afin de s'assurer que les manquements identifiés par une chargée d'évaluation lors de sa surveillance d'une IPE :</p> <ul style="list-style-type: none"> soient systématiquement indiqués dans le rapport de visite ; fassent l'objet d'une demande de mise en demeure dans un délai raisonnable ; et qu'une visite ultérieure soit planifiée, afin de s'assurer que la situation a été régularisée par l'IPE dans les délais impartis. <p>En ce qui concerne les dossiers d'IPE pour lesquels l'ELP identifie dans ses travaux de surveillance des manquements nombreux et récurrents quant au respect du cadre légal et des exigences réglementaires, la Cour invite l'ELP, en concertation avec la DGOJ et/ou le Secrétariat général du DIP, à définir précisément la marche à suivre à appliquer pour le traitement de ces dossiers d'IPE. À ce sujet, les points suivants devront notamment être pris en considération :</p> <ul style="list-style-type: none"> à quel échelon hiérarchique doivent se prendre les décisions, et quelle va être leur formalisation ; quelles périodicité et étendue de surveillance doivent être opérées sur ces dossiers ; quelles sont les limites considérées comme acceptables avant que l'autorisation d'exploiter l'IPE ne doive être révoquée (c'est-à-dire à quel moment l'accueil, sans mise en danger des enfants, est-il considéré comme n'étant plus garanti par l'IPE) ; etc. 	3	DIP/DGOJ	01.10.2012	

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
5.3.3	<p>Recommandation 27</p> <p>La Cour recommande à l'ELP d'une part d'effectuer un rappel aux IPE concernant leur devoir d'annonce conformément à l'article 18 al. 2 OPEE, et d'autre part de définir et de mettre en place l'application d'une procédure interne qui permette d'uniformiser le classement et le traitement de ce type d'annonce au sein du service.</p>	2	ELP	01.06.2012	
6.1.4	<p>Recommandation 28</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de procéder à un regroupement des organisations mises en place, non plus au niveau communal, mais à un niveau intercommunal, en matière de gestion des places de l'accueil collectif de jour. Il serait également souhaitable d'y introduire l'aspect relatif à la gestion des places de l'accueil familial de jour.</p> <p>Le regroupement pourrait par exemple s'opérer sur la base d'un modèle commun à celui mis en place, au niveau de l'ACG, pour la gestion des activités du GIAP. À ce propos, et à titre comparatif, l'ensemble du traitement des salaires et de la facturation du GIAP a nécessité 2.5 ETP pour l'année 2010, pour un volume traité de 11'533 fiches annuelles de salaire, 2'309 factures fournisseurs payées, 12'929 factures émises aux restaurants scolaires et 49'723 factures émises aux parents, auxquels se rajoutent également la gestion des contentieux.</p>		Rejetée par le comité de l'ACG		
6.2.4	<p>Recommandation 29</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de déterminer un système intercommunal unique, qui fixe pour l'ensemble des communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> des critères d'attribution (y compris en ce qui concerne les exigences de temps de présence minimum) et de priorité identiques, afin de tendre à un traitement plus équitable des parents placeurs, qu'ils habitent dans l'une ou l'autre des 45 communes genevoises. Dans ce cadre, s'assurer également que la liste des « exceptions » possibles (voir constat 5 du chapitre 6.2.2) soit exhaustive, identique pour toutes les communes, et réduite au maximum ; 		Rejetée par le comité de l'ACG		

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> des types d'abonnement proposés, qui permettent une optimisation maximale des taux d'occupation des IPE, et de facto du financement des coûts qui en découlent ; les documents standards requis pour l'admission d'un enfant dans une IPE ; de plus, mettre en place un contrôle formalisé afin de s'assurer que les dossiers des enfants accueillis sont complets. 				
6.2.4	<p>Recommandation 30</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de procéder à un regroupement des fonctions communales de support mises en place en matière de gestion et d'attribution des places d'accueil, afin de mettre sur pied une gestion centralisée et indépendante.</p> <p>En cas d'absence de centralisation de ces aspects, il serait dans tous les cas souhaitable que les communes mettent en place un contrôle formalisé et indépendant (par exemple, effectué par les délégations/services de la petite enfance), afin de s'assurer que les critères d'attribution et de priorité ont été correctement pris en compte et appliqués par l'ensemble des directions des IPE.</p>		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		
6.2.4	<p>Recommandation 31</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la définition d'une procédure qui soit applicable à l'ensemble des communes qui ont créé des places d'accueil afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> fixer des taux d'occupation minimums devant être atteint par les IPE, et mettre en place un contrôle formalisé qui permette d'obtenir l'assurance que ces minima sont atteints, et de facto qu'il n'existe pas de places vacantes au sein d'une structure d'accueil collectif de jour en temps de pénurie de places d'accueil ; mettre en œuvre un contrôle formalisé, afin de garantir que le nombre de places maximum autorisé par l'ELP soit respecté en tout temps par une IPE. 		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.3.4	<p>Recommandation 32</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence d'une part de procéder à un regroupement des organisations mises en place, non plus au niveau communal, mais à un niveau global/intercommunal, en matière de gestion de la facturation, et d'autre part de déterminer un système de facturation intercommunale unique, qui fixe uniformément pour l'ensemble des communes au moins les aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des grilles tarifaires standards ; • une base de calcul unifiée du revenu annuel des parents, et des documents corroboratifs y afférents ; • des frais d'inscription/de dossier fixe ; • des réductions tarifaires ou de réservations uniformes. <p>Le regroupement pourrait par exemple s'opérer sur la base d'un modèle commun à celui mis en place, au niveau de l'ACG, pour la gestion des activités du GIAP. Pour mémoire, et à titre comparatif, l'ensemble du traitement des salaires et de la facturation du GIAP a nécessité 2.5 ETP pour l'année 2010, pour un volume traité de 11'533 fiches annuelles de salaire, 2'309 factures fournisseurs payées, 12'929 factures émises aux restaurants scolaires et 49'723 factures émises aux parents, auxquels se rajoutent également la gestion des contentieux.</p>	2	<p><i>A noter que la moitié des crèches hors Ville de Genève utilisent le même logiciel (facturation + salaires) fourni par le SIACG</i></p> <p>Mise sur pied d'un groupe de travail ACG</p>	Résultats des travaux pour le 30.09.2012	
6.3.4	<p>Recommandation 33</p> <p>En cas d'absence de centralisation intercommunale des aspects liés à la facturation des pensions des IPE aux parents placeurs (voir recommandation du constat 1 précédent), il serait dans tous les cas souhaitable que les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, statuent sur une procédure unique de mise en œuvre par les communes. Cela pourrait notamment se traduire par la mise en place d'un contrôle formalisé et indépendant (par exemple, effectué par les délégations/services de la petite enfance sur la base d'un échantillon de dossiers), afin de s'assurer que la gestion de la facturation par une IPE est adéquate, que les dossiers sont complets et que les prix de pension sont correctement calculés.</p>		<p><i>Rejetée par le comité de l'ACG</i></p>		

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.3.4	<p>Recommandation 34</p> <p>La Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence d'établir une procédure ainsi que des modèles de texte standards (directives administratives et/ou comptables, plan comptable unifié, statistiques de données, etc.) fixant clairement et de la manière la plus uniforme possible les relations entre une commune et les IPE qu'elle subventionne. Dans ce cadre, il serait notamment souhaitable de rédiger un modèle de contrat de prestations qui définisse clairement et en détail :</p> <ul style="list-style-type: none"> à quel usage la subvention va être utilisée (par exemple, modèle de budget détaillé par rubrique) ; des indicateurs clefs qui permettent de suivre l'utilisation annuelle de la subvention. <p>En outre, il conviendrait également d'étudier l'opportunité de l'établissement et de la mise en place d'une procédure de contrôle formalisée (à un niveau centralisé, ou tout du moins au niveau des délégations/services de la petite enfance) des termes énoncés dans le contrat de prestations.</p> <p>À noter que l'uniformisation permettrait une consolidation facilitée des données et des statistiques, et de facto l'obtention d'une meilleure vision du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance (la Cour renvoie à ce propos aux constats 2 et 3 émis au chapitre 4.1.2).</p>	3	Mise sur pied d'un groupe de travail ACG	Résultats des travaux pour le 30.09.2012	
6.4.4	<p>Recommandation 35</p> <p>Au vu de l'expérience acquise dans le domaine, il conviendrait que les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, étudient l'opportunité de conclure un accord intercommunal afin de tendre vers la signature et l'application d'une seule et unique CCT. De plus, afin d'éliminer ou tout du moins de réduire les disparités actuelles, il serait souhaitable que les discussions afférentes à ce texte englobent également les aspects liés aux avantages en nature du personnel.</p>		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.4.4	Recommandation 36 À l'instar de certaines communes, la Cour recommande aux communes genevoises de statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de la création d'un pool de remplaçants à un niveau global, ou tout du moins régional, qui permette au dispositif pour l'accueil de la petite enfance d'être le plus efficient possible (notamment par une meilleure réactivité, ainsi qu'une diminution du temps administratif y afférant).		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		
6.4.4	Recommandation 37 La Cour invite les communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, à prendre contact avec les partenaires concernés (communes, ELP, COCAPE, etc.) afin de statuer sur la pertinence d'engager ou de nommer du personnel à une fonction d'éducatrice, alors qu'il est en cours de finalisation de sa « formation ».		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		
6.4.4	Recommandation 38 Afin de tendre à une meilleure maîtrise des coûts des IPE à charge des communes, la Cour invite les communes genevoises à statuer, dans le cadre de l'ACG, sur la pertinence de l'élaboration et de l'application d'une procédure visant à faire revoir par les communes les conditions, l'organisation et le projet d'accueil mis en place au sein des IPE qu'elles subventionnent. Dans ce cadre, il serait notamment souhaitable de s'assurer de l'optimisation : <ul style="list-style-type: none"> • de la durée d'ouverture quotidienne de l'IPE (en regard des exigences supplémentaires de postes (ETP) qui peuvent en découler) ; • du nombre de personnel éducatif présent à toute heure de la journée auprès des enfants (respect des exigences réglementaires de base, sans financement de postes en « surdotation ») ; • de la capacité d'accueil de chaque groupe d'âge (respect des exigences réglementaires de base, sans financement de situations de « sous-exploitation ») ; • de la typologie des projets déployés (et des éventuels surcoûts financiers qui pourraient en découler). 		<i>Rejetée par le comité de l'ACG</i>		

Réf.	Recommandations/Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
7	<p>Recommandation 39</p> <p>Dans le cadre de la réponse à apporter à la motion « Institutions de la petite enfance : pour une nécessaire adaptation des normes au contexte actuel » (M-1952), la Cour recommande au DIP d'envisager une modification réglementaire des :</p> <ul style="list-style-type: none"> normes d'encadrement pédagogique (article 9 RSAPE) ; exigences de qualification pour la personne nommée pour diriger une IPE à prestation d'accueil élargies ou restreintes (article 14 RSAPE) ; exigences de qualification du personnel éducatif des IPE (article 15 RSAPE) ; <p>afin d'améliorer l'efficacité et l'homogénéité du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance.</p>	3	DIP	En cours	
7	<p>Recommandation 40</p> <p>Une réflexion de fond portant sur les coûts, l'organisation et la gouvernance du dispositif genevois pour l'accueil de la petite enfance dans sa globalité mériterait d'être menée. A cet effet, la Cour recommande aux communes genevoises, dans le cadre de l'ACG, d'examiner l'opportunité de créer une structure intercommunale de droit public, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif (IPE, structures de coordination, délégations/services de la petite enfance) sous la direction des communes ou de confier les fonctions de support à une structure intercommunale telle que l'ACG. Les autorisations et les surveillances resteraient du ressort du canton (plus spécifiquement de l'ELP).</p>		Rejetée par le comité de l'ACG		

9. DIVERS

9.1. Glossaire des 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat ;
- 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.

9.2. Remerciements

La Cour des comptes remercie l'ensemble des collaborateurs qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 19 janvier 2012. Le rapport complet a été transmis au département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et à l'Association des communes genevoises (ACG), dont les observations remises le 10 février et le 14 mars 2012 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 23 mars 2012

Stanislas Zuin
Président

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire



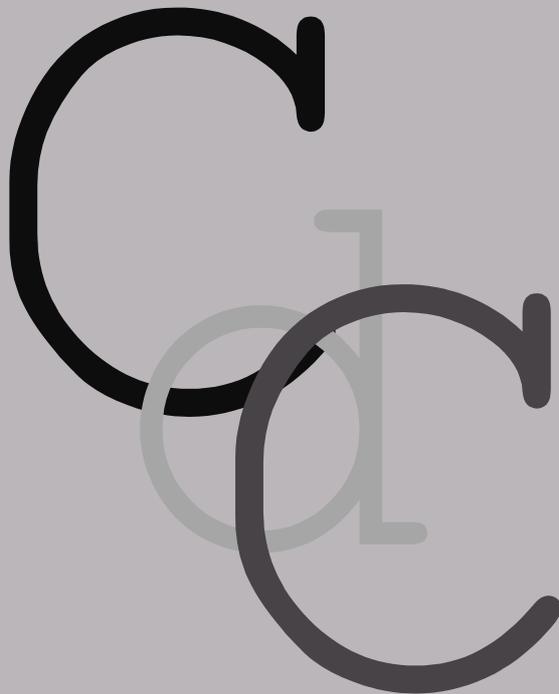
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.ge.ch/cdc>