

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°170

MARS 2022

AUDIT DE PERFORMANCE
DISPOSITIF DE LA PETITE ENFANCE
VILLE DE GENÈVE
SYNTHÈSE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

CONTEXTE GENERAL

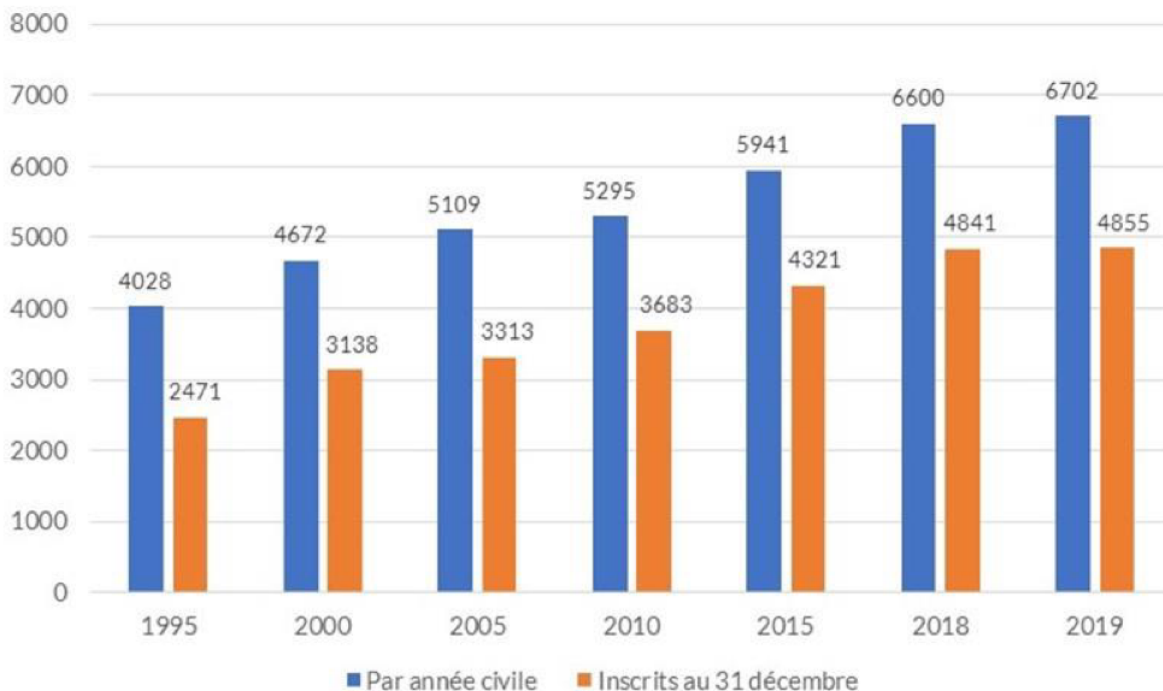
Le 10 mars 2021, la Cour a décidé de réaliser un audit de performance portant sur la gouvernance du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, à la demande de Madame Christina Kitsos, conseillère administrative chargée du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS).

L'offre au sein du dispositif

À la fin de l'année 2019, un peu plus de 4'800 enfants d'âge préscolaire étaient inscrits dans les structures d'accueil de la petite enfance subventionnées par la Ville de Genève. Parmi ceux-ci, on comptait environ 150 enfants pris en charge par une assistante familiale de jour.

En 25 ans, soit de 1995 à 2019, le nombre d'enfants d'âge préscolaire inscrits (photographie au 31.12) dans le dispositif de la Ville a doublé (voir le graphique ci-dessous).

Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les structures subventionnées (structures d'accueil à prestation élargies et structures d'accueil à prestations restreintes) par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019.



Source : le service de la petite enfance 2020.

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

Dépenses totales et financement du dispositif

En 2019, les dépenses totales pour la prise en charge des enfants dans les structures d'accueil subventionnées par la Ville de Genève se montaient à environ 177 millions F. La répartition de ces 177 millions F par type de dépenses était la suivante :

- Charges de personnel : 147 millions F (soit 83 %) ;
- Frais de locaux : 17 millions F (soit 10 %) ;
- Administration (dont le service de la petite enfance [SDPE]) : 7 millions F (soit 4 %) ;
- Autres : 6 millions F (soit 3 %).

Ces dépenses totales étaient financées de la manière suivante :

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

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

Pour les trois principales typologies de structures d'accueil en Ville de Genève, le coût et le subventionnement sont les suivants (chiffres 2019¹) :

Type de structure	Estimation du coût annuel par place (y.c. les subventions non monétaires, par exemple la mise à disposition de locaux)	Subvention moyenne par place
Crèches collectives (SAPPE)	De 33'700 F à 52'800 F	29'700 F
Jardins d'enfants (SAPPR)	De 19'000 F à 43'320 F	22'900 F
Crèches familiales (SAPPE)	40'000 F	30'700 F

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS D'AUDIT

La prise en charge préscolaire en Ville de Genève présente des enjeux importants et des facteurs de risques majeurs liés à :

- La satisfaction des besoins des parents en matière de places d'accueil de jour (la loi sur l'accueil préscolaire du 12 septembre 2019 (J 6 28) stipule, à son article 2, lettre a, que l'offre d'accueil des enfants d'âge préscolaire doit être adaptée aux besoins) ;
- Un modèle de gouvernance basé sur des comités associatifs composés de bénévoles.

À la lumière de ces éléments, les travaux de la Cour ont porté sur deux thèmes :

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

APPRECIATION GENERALE

La Cour a analysé le taux de couverture par type de structure de garde. Le résultat de ces calculs indique que la totalité de la demande de places en structure à prestations élargies n'est pas couverte en Ville de Genève. En tenant compte des capacités d'accueil de ces structures et des préférences des parents, le taux de couverture moyen estimé est de 78 %.

Par ailleurs, le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève n'est pas organisé de manière à pouvoir relever les défis actuels et futurs de manière appropriée. Cette situation est à mettre en relation avec l'évolution démographique de ces trente dernières années. En parallèle, le SDPE n'a pas été réorganisé pour faire face à ces évolutions et n'est actuellement pas en mesure d'offrir un appui suffisant aux différents secteurs. La Cour relève que la direction du service de la petite enfance de la Ville de Genève est consciente de ces faiblesses.

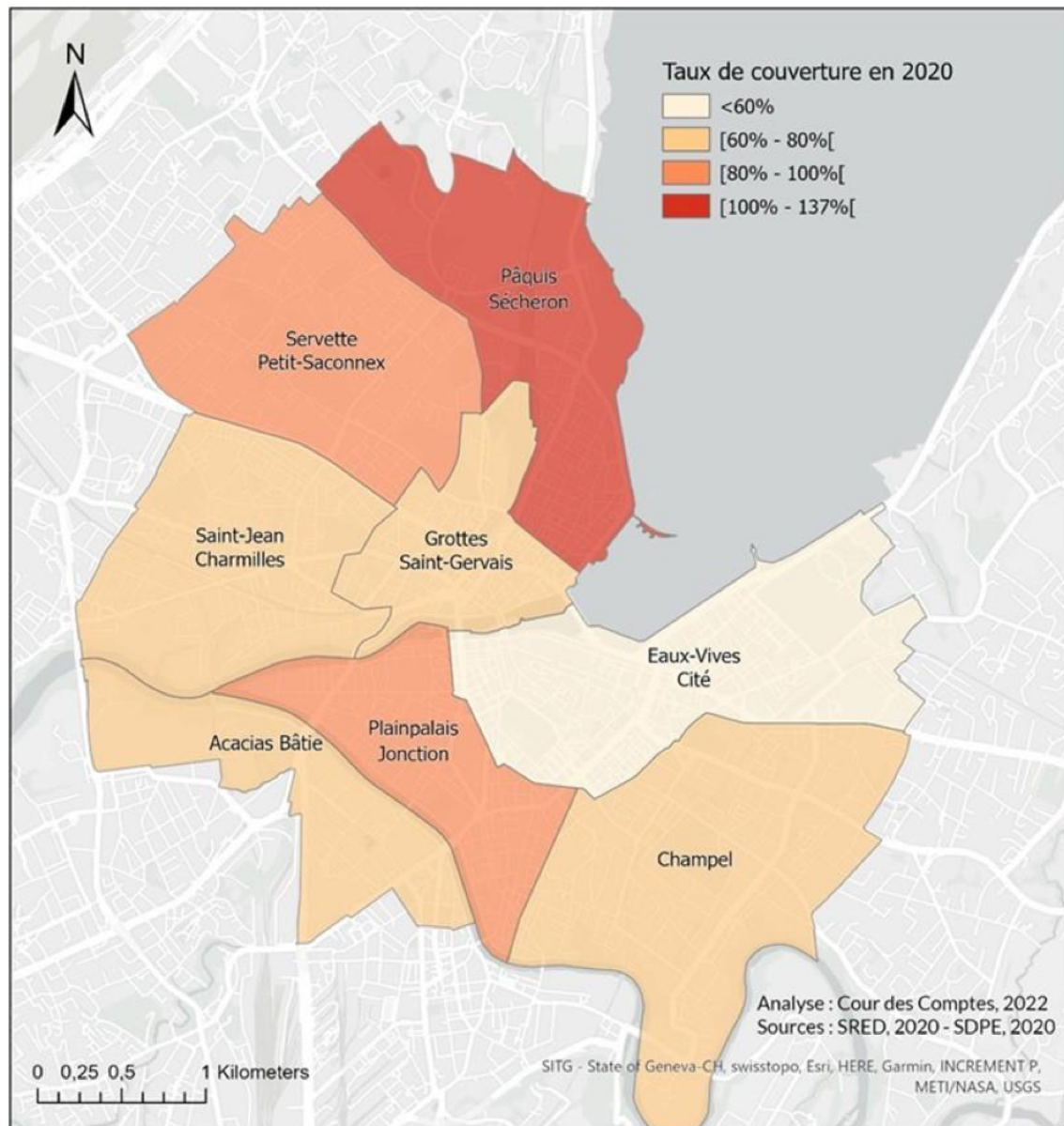
¹ Source : SDPE

PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES

Le dispositif actuel ne permet pas de répondre à la demande potentielle des parents. En effet, 1'132 demandes de place en crèche collective ne sont pas satisfaites. Ce chiffre doit être considéré comme une estimation a minima au regard des précautions méthodologiques qui ont concouru à son calcul.

La figure ci-dessous illustre le taux de couverture de la demande potentielle en 2020 par quartier ainsi que la localisation des structures d'accueil selon le type de financement.

Taux de couverture de la demande potentielle par quartier en 2020



Commentaire : Le taux de couverture est calculé comme le ratio entre le nombre d'inscrits potentiels (nombre de places autorisées ajusté du ratio d'enfants par place) et la population préscolaire corrigée des préférences des parents.

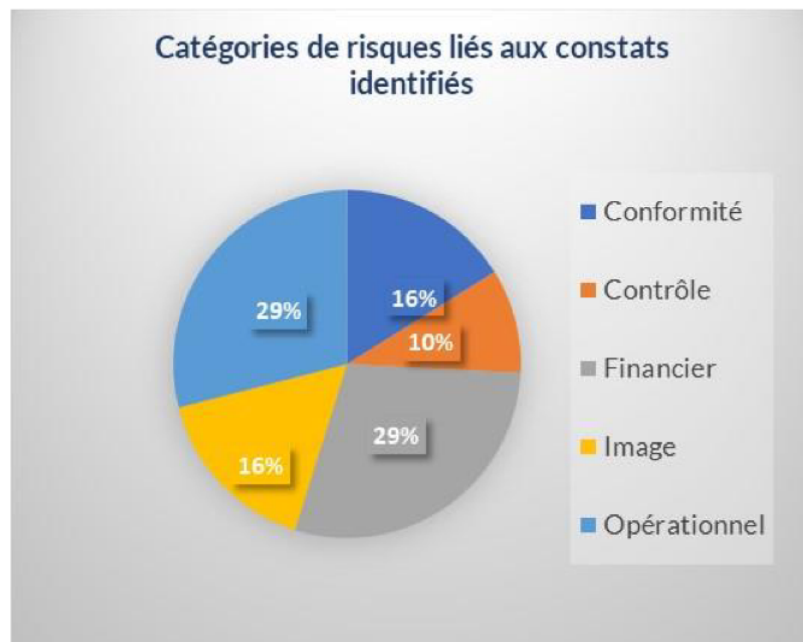
Des différences significatives apparaissent entre les quartiers. Le quartier Eaux-Vives-Cité a le taux de couverture le plus bas (52 %) suivi par Champel (62 %). À l'inverse, le taux de couverture de la demande potentielle du quartier Pâquis-Sécheron est supérieur à 100 %, ce qui se traduit par un report des demandes non satisfaites des autres quartiers vers ce quartier relativement mieux doté (source : SDPE, 2021).

En outre, le modèle de gouvernance basé sur des comités associatifs composés de bénévoles qui, dans la grande majorité des structures d'accueil, sont extérieurs au domaine de la petite enfance, sans compétence métier et sans expérience managériale, n'est pas adapté à une gestion efficace et efficiente de la prise en charge préscolaire en Ville de Genève. Le SDPE et les structures de la petite enfance ne disposent pas des outils informatiques appropriés, notamment pour gérer les processus administratifs et financiers, ni des ressources suffisantes pour gérer les ressources humaines du domaine. Cette situation se traduit également par une surveillance et un pilotage insuffisants du dispositif.

Par ailleurs, le choix politique de la Ville d'opérer une « centralisation » du dispositif sous la forme d'une municipalisation par étapes, laisse perdurer un dispositif « à bout de souffle » qui impliquera la cohabitation de deux modèles organisationnels (les structures municipalisées et les structures « historiques » de droit privé de type association ou fondation).

Les constats de la Cour se traduisent par des risques de différentes catégories pour le département de la cohésion sociale et de la solidarité.

L'illustration ci-dessous résume leur poids respectif, calculé selon leur occurrence dans les constats posés et avec une pondération de leur importance relative.



AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a élaboré ses recommandations en prenant en compte le choix de la Ville de faire évoluer son dispositif de la petite enfance. Elle a donc focalisé son attention sur l'urgence de doter le SDPE de moyens qui puissent lui permettre de mener à bien le projet de réforme du dispositif de prise en charge de la petite enfance.

Ce faisant, la première recommandation de la Cour porte sur la nécessité de réorganiser le SDPE. Fondé sur une mission d'expertise et de conseil, ce dernier n'est pas organisé pour piloter et soutenir de manière satisfaisante le dispositif actuel de la petite enfance en Ville de Genève tout en menant le projet de municipalisation par étapes. Il convient de restructurer le SDPE avec pour objectif, notamment, de planifier et formaliser les processus administratifs qui seront nécessaires à la gestion des nouvelles structures municipalisées (notamment les procédures de délégation de compétence entre la direction des ressources humaines de la Ville et la direction du SDPE).

L'objet de la deuxième recommandation vise à faire évoluer les systèmes d'information de la petite enfance, prérequis indispensable afin de permettre un pilotage et une surveillance adéquats de l'accueil préscolaire. La Cour estime qu'il est essentiel que le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève dispose de nouveaux outils informatiques pour permettre aussi bien au SDPE qu'aux structures d'accueil de conduire leurs activités de manière adéquate. Elle recommande ainsi au DCSS de mener une réflexion approfondie sur le système d'information de la petite enfance (comme l'adoption de nouveaux systèmes RH et comptables ou l'évolution de l'application métier qui gère les demandes déposées au bureau d'information petite enfance), en considérant notamment l'organisation « hybride » qui perdurera pendant plusieurs années.

La troisième recommandation vise à définir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles permettant de contrôler le dispositif de la petite enfance. Ceux-ci devraient notamment permettre de monitorer la demande et l'offre de prise en charge préscolaire ainsi que de surveiller de manière appropriée les prestations réalisées par les crèches non municipalisées.

Finalement, les deux dernières recommandations portent respectivement sur la nécessité de revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et de revoir la politique d'abonnement mise en œuvre par la Ville de Genève afin d'améliorer l'offre « quantitative » de prise en charge préscolaire.

Sur les cinq recommandations émises par la Cour, quatre ont été acceptées, qui devraient permettre au département de la cohésion sociale et de la solidarité de renforcer le SDPE et assurer ainsi la réforme du dispositif de prise en charge de la petite enfance.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	5	Niveau de priorité ² :		Concernant la recommandation no 4 (priorité moyenne) refusée, le DCSS ne souhaite pas revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et revoir le modèle de crèche familiale.
- Acceptées :	4	Très élevée	2	
		Élevée	1	
- Refusée :	1	Moyenne	2	
		Faible	-	

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'atteinte de l'objectif de la politique publique, l'amélioration de la performance des processus, l'amélioration de la gouvernance et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Restructurer dans les meilleurs délais le SDPE afin d'assurer la réforme décidée par la Ville de Genève	Très élevée	DCSS/SDPE	01.08.2023
2	Faire évoluer les systèmes d'information de la petite enfance	Très élevée	SDPE	01.01.2024
3	Implémenter des objectifs, indicateurs et valeurs cibles visant à monitorer le dispositif de la petite enfance	Élevée	SDPE	01.01.2024
4	Revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et revoir le modèle de crèche familiale	Moyenne	DCSS	Refusée
5	Revoir la politique d'abonnement	Moyenne	DCSS/SDPE	01.08.2023

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de la cohésion sociale et de la solidarité à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

