

29 septembre 2010

Proposition du Conseil administratif du 29 septembre 2010 en vue de l'adoption d'une résolution visant à l'extension du service public au secteur de la petite enfance.

Mesdames et Messieurs les conseillers-ères,

Considérant:

- que le Conseil municipal a accepté la proposition de résolution PR-476, marquant de ce fait son soutien au principe de l'extension du service public au secteur de la petite enfance lors de la séance du 9 octobre 2007;
- que, suite à la décision du Conseil municipal, le Conseil administratif a nommé un comité de pilotage afin de traiter l'ensemble des aspects relatifs à cette extension sous forme de chantiers, dont notamment ceux concernant les coûts liés à l'intégration du personnel de la petite enfance au sein de celui de la Ville de Genève et à la prévoyance professionnelle;
- que les travaux réalisés par les sept groupes de travail, tels que présentés dans le rapport en annexe, montrent que l'extension du service public au secteur de la petite enfance est nécessaire au bon fonctionnement et à une meilleure rationalisation de la gestion du domaine et que, pour la plupart d'entre eux, ils ne présentent pas de difficultés particulières au moment de l'extension;
- que la politique de développement intensive de l'offre en matière d'accueil de la petite enfance que mène la Ville de Genève depuis de nombreuses années ne peut se faire uniquement quantitativement, mais implique aussi une structuration et une organisation adaptée au volume des institutions de la petite enfance;
- que ce développement ne cesse de complexifier la tâche des comités employeurs et que le bénévolat à la base du recrutement des comités montre ses limites, entraînant des dysfonctionnements pour certains et ne soutenant plus de manière adéquate les directions et les équipes éducatives;
- que la Ville de Genève a la responsabilité d'offrir des lieux d'accueil de qualité et sécurisants pour les enfants et leurs familles, et que cette gestion éclatée cause des problèmes croissants d'efficacité pour la Ville, mettant en danger, à terme, la pérennité des prestations;
- que l'accueil collectif extrafamilial est une nécessité sociale et économique (articulation vie familiale/vie professionnelle, égalité des chances, etc.) et répond aux besoins explicitement exprimés par les familles. Du coup faut-il aussi ajouter un point sur l'importance de l'apport pédagogique de la petite enfance?;

- que la petite enfance constitue une mission de service public dont la responsabilité incombe aux communes,

le Conseil administratif vous propose, Mesdames et Messieurs les conseillers-ères, d’adopter le projet de résolution suivant:

PROJET DE RÉOLUTION

Le Conseil municipal, après avoir pris connaissance du rapport du comité de pilotage et des coûts estimés liés à l’intégration du personnel de la petite enfance au sein du personnel de la Ville de Genève, ainsi qu’à la prévoyance professionnelle, réitère son soutien en faveur d’une extension du service public au secteur de la petite enfance.

Le Conseil municipal recommande au Conseil administratif d’aller de l’avant dans la mise en œuvre du projet et d’engager les négociations avec les partenaires sociaux, en retenant le scénario A du rapport prévoyant une intégration du personnel à salaires constants et sans rattrapage si un transfert de la Fondation de prévoyance en faveur du personnel d’institutions subventionnées de la Ville de Genève (FOP) à la Caisse d’assurance du personnel de la Ville de Genève et des Services industriels (CAP) doit avoir lieu.

Le Conseil municipal tient à être régulièrement informé de l’avancement du dossier.

Annexe: rapport de synthèse



EXTENSION DU SERVICE PUBLIC AU SECTEUR DE LA PETITE ENFANCE : RAPPORT DE SYNTHÈSE

I HISTORIQUE DU PROJET :

Le 9 octobre 2007, le Conseil municipal votait la résolution du Conseil administratif PR-476 en vue de l'extension du service public au secteur de la petite enfance par 55 voix pour, 17 contre et quelques abstentions.

A la suite de la validation du principe d'une extension du service public au domaine de la petite enfance par le Conseil municipal, le Conseil administratif a nommé un comité de pilotage formé de Messieurs Sami KANAAN, directeur du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, et Philippe AEGERTER, alors directeur du département des finances et du logement, ainsi que Mesdames Nicole REGAMEY, directrice des ressources humaines de la Ville, et Marie-Françoise de TASSIGNY alors déléguée à la petite enfance. Afin d'assurer un appui au comité de pilotage, pour l'organisation opérationnelle de ce projet, la Délégation à la petite enfance a mis à disposition Madame Isabelle KOVACS comme cheffe de projet.

Depuis les départs à la retraite respectifs de Monsieur AEGERTER et de Madame de TASSIGNY, ceux-ci ont été remplacés par Madame Sophie HEURTAULT MALHERBE, directrice financière, et Madame Francine KOCH, déléguée à la petite enfance.

Dans ce contexte, le Conseil administratif a défini les différents aspects à traiter sous forme de chantiers. En date du 10 septembre 2008, le Conseil administratif visait une mise en œuvre effective de l'extension au 1^{er} janvier 2011 avec intégration du personnel de la petite enfance dans celui de la Ville au 1^{er} juillet de la même année, sous réserve des conclusions des groupes de travail. Il chargeait le comité de pilotage d'entamer les négociations relatives au statut du personnel avec les partenaires sociaux.

Après un premier rapport intermédiaire, et suite au chiffrage du coût de l'intégration du personnel de la petite enfance au sein du personnel de la Ville, le Conseil administratif décidait au 1^{er} juillet 2009, de reconsidérer le calendrier initialement prévu pour la mise en œuvre complète de la municipalisation, compte tenu de la situation économique peu favorable.

Depuis, de nouveaux chiffrages ont été réalisés, la majorité des dossiers ont été traités, la situation a été présentée aux chefs des groupes représentés au Conseil municipal le 23 mars 2010 et le Conseil administratif a été ressaisi le 23 juin 2010, afin qu'il se positionne sur l'avenir du projet.

II CHANTIERS, DESCRIPTION ET ÉTAT DES LIEUX :

1. Statut du personnel :

Ce chantier étudie les questions relatives au passage du personnel de la petite enfance dans le personnel de la Ville de Genève sous l'angle du Statut du personnel de l'administration.

Un travail comparatif entre la Convention collective de travail du personnel de la petite enfance et le nouveau Statut du personnel de la Ville a été réalisé. La comparaison montre que les conditions entre les deux statuts sont relativement similaires. Les négociations avec les partenaires sociaux n'ont pas encore débuté ; il faut compter environ 6 mois de négociations à cette fin, si elles sont menées de manière intensive.



2. Prévoyance professionnelle :

Ce dossier a pour objet de traiter de l'affiliation du personnel de la petite enfance à un plan de prévoyance.

Il a fait l'objet d'un **mandat à un tiers** chargé de présenter un rapport présentant les étapes et les conditions cadres permettant l'affiliation des collaborateur-trice-s à un plan de prévoyance selon des critères objectifs, tout en garantissant l'égalité de traitement et en assurant les acquis. Une étude approfondie du sujet a permis d'établir les éléments suivants :

- La CAP (actuelle institution de prévoyance pour le personnel de la Ville de Genève) propose un **plan en primauté des prestations**. Un tel plan est **applicable uniquement si le salaire et le taux d'occupation ne varient pas de manière trop fréquente**. Au sein du personnel de la petite enfance (affilié à la FOP), **une partie ne remplit pas ce critère** – en l'occurrence principalement les aides, les assistantes de crèches familiales et le personnel avec un contrat de durée déterminée. Pour ces catégories de collaborateur-trice-s, l'affiliation devrait se faire dans un plan en primauté des cotisations tel que le propose actuellement la FOP ;
- Il est **impossible d'affilier le personnel de la petite enfance dans deux plans différents** étant donné que la **CAP, n'ayant pas de personnalité juridique**, fonctionne comme une institution commune regroupant les collaborateur-trice-s de la Ville de Genève, des Services industriels de Genève et d'une quarantaine de communes. Le plan d'assurance doit être le même pour tous. Dès lors, pour mettre sur pied un nouveau plan d'assurance en primauté des cotisations, **il faudrait une volonté commune de la part de tous les employeurs affiliés à la CAP** ;
- Les statuts **de la FOP ne permettent pas d'affilier des collaborateurs de la Ville** puisqu'ils prévoient une affiliation uniquement pour les collaborateurs des institutions subventionnées par la Ville. Si le personnel concerné devait rester affilié à la FOP, il faudrait alors modifier les statuts par décision de son Conseil de fondation et de l'autorité de surveillance.
- **Le processus d'attribution de la personnalité juridique de la CAP est en cours**. Une fois cette structure mise en place, la Ville pourrait décider, elle-même et uniquement pour ses collaborateur-trice-s, la création d'un ou de plusieurs plans d'assurance spécifiques. La mise en place de la personnalité juridique exige un processus de décision relativement complexe et long, qui se terminera au plus tôt dans deux ans, voire trois.
- Reste également ouverte la question du traitement des pensionnés du domaine de la petite enfance dont les rentes sont actuellement versées par la FOP.

Dès lors, il faut attendre que la CAP obtienne la personnalité juridique et faire une demande pour modifier les statuts de la FOP en cas de maintien du personnel de la petite enfance à la FOP après leur intégration à la VdG.

3. Gestion du personnel :

La gestion du personnel, dans le cadre de la municipalisation, dépendra du niveau de délégation des tâches par la Direction des ressources humaines à la Délégation à la petite enfance.

La DRH et la DPE ont comparé les fonctions petite enfance et Ville de Genève, la formation et les procédures administratives. Selon les conclusions, les aspects traités dans le cadre de ce chantier n'apparaissent pas problématiques pour la concrétisation du projet, mais relèvent qu'un travail substantiel est nécessaire pour assurer une organisation optimale à ce sujet.

4. Avenir des comités et organisation de la transition :

Avec l'extension du service public, le rôle d'employeur des comités, formés de bénévoles, va disparaître. Aussi, ce chantier a pour but de traiter des questions relatives à ce changement et de leur rôle futur, notamment comme interlocuteurs privilégiés des équipes professionnelles et de la Ville de Genève sur les questions liées au projet institutionnel de la structure d'accueil, à son fonctionnement courant et à son insertion dans le réseau de quartier.

Ces questions font l'objet d'un mandat mené par Madame Marie-Françoise de Tassigny. Les conclusions de ces recherches nous parviendront d'ici l'automne 2010.



5. Absorption administrative, comptable et informatique du nouveau secteur :

Le groupe de travail est chargé d'initier les contacts avec les services concernés, notamment la DSIC et la CGE, pour aborder l'intégration de la petite enfance dans le service public.

Dans la mesure où ce chantier traite des aspects opérationnels concernés par le changement d'employeur, il est dans l'attente d'une décision quant à la poursuite du projet pour être activé, ceci en accord avec le Conseil administratif.

6. Mesure et réactualisation permanente des impacts financiers selon les options prises :

Dans le cadre de ce chantier, des études chiffrées concernant les impacts financiers liés au projet ont été réalisées dont celle du coût de l'intégration du personnel de la petite enfance au sein du personnel de la Ville. Les simulations réalisées sont détaillées au chapitre III « Aspects financiers ».

7. Application de la Directive 6508 relative à l'appel des médecins du travail et spécialistes de la sécurité au travail :

Ce chantier a pour objectif de définir comment les mesures de sécurité et santé au travail, appliquées en Ville de Genève, pourront l'être au personnel de la petite enfance au moment de la municipalisation. Les conclusions des séances de travail ont montré que les pratiques étaient similaires dans la petite enfance. Ce dossier n'engendrera pas de difficultés particulières lors de la municipalisation.

III ASPECTS FINANCIERS :

Quatre scénarios principaux sont envisageables pour l'intégration du personnel de la petite enfance au sein du personnel de la Ville de Genève.

A. Transfert à salaires constants

Le personnel est intégré dans la grille salariale de la Ville de Genève au même niveau de salaire annuel que celui reçu de l'IPE au moment de la municipalisation.

Ce scénario permet de maintenir les salaires des collaborateurs tout en leur permettant d'intégrer une grille salariale dont la progression est plus favorable que ce qui est pratiqué par les IPE. Cela générera donc des surcoûts augmentant dans le temps.

B. Prise en compte de l'ancienneté pour le salaire

L'intégration du personnel pourrait également être envisagée comme un « réengagement » avec prise en compte de l'ancienneté du personnel pour déterminer le nouveau salaire selon la grille salariale de la Ville de Genève. Cas échéant, nous assisterions à une augmentation généralisée des salaires. Cette augmentation serait alors calculée individuellement en fonction de chaque situation.

Ainsi, aux surcoûts du scénario A, s'ajouteraient les surcoûts liés à l'augmentation généralisée des salaires et dont les effets dans le temps seraient cumulatifs.

C. Prise en compte de l'ancienneté pour la prévoyance professionnelle sans prise en compte de l'ancienneté pour le salaire

Au sortir de la FOP, chaque assuré-e sera doté-e de son capital de prévoyance. Ce capital de prévoyance permettra d'acquérir un certain nombre d'année d'ancienneté auprès de la CAP. Compte tenu de la progression salariale existante, l'ancienneté acquise à la CAP sera, en règle générale, inférieure à l'ancienneté effective. Cette différence s'explique par la différence de primauté entre la FOP et la CAP. La primauté de cotisation en vigueur à la FOP exclut en effet les cotisations de rattrapages (pour les employeurs comme pour les employés).



Un éventuel maintien des droits acquis en terme d'ancienneté nécessiterait un très important rattrapage qu'il conviendrait de chiffrer au cas par cas. Compte tenu des carrières particulières au sein de ce secteur d'activité, il sera nécessaire de calculer pour chaque dossier une ancienneté CAP théorique qui aurait été obtenue si les personnels avaient été assurés dès le départ auprès de la CAP.

Une première estimation grossière peut être réalisée à 10 millions de francs¹ mais il conviendrait le cas échéant d'affiner ce calcul. Il serait légitime qu'un tel rattrapage soit également financé par les assurés, à l'instar de ce qui est actuellement pratiqué pour les employés de la Ville de Genève dans pareille situation.

A relever que ce surcoût serait à verser à la CAP en une fois lors du transfert.

D. Prise en compte de l'ancienneté pour le salaire et la prévoyance professionnelle

Ces deux variantes, si elles étaient retenues, provoqueraient des effets cumulatifs en sus des effets de chaque mesure. En effet, la prise en compte de l'ancienneté dans la fixation du salaire initial augmenterait le salaire assuré d'entrée à la CAP, et réduirait mécaniquement le nombre d'années rachetées. Le coût exact devrait être simulé pour chaque employé-e. Il est difficile de procéder à une estimation précise. Toutefois, un tel cumul engendrera des surcoûts de plusieurs millions de francs.

Les coûts de rappel liés uniquement à l'augmentation de salaire lors du transfert ont été estimés à 5,7 millions de francs². A cela, il convient de rajouter les rachats pour les années d'ancienneté antérieures estimés ci-dessus à 10 millions de francs.

Impacts financiers des différents scénarios et autres éléments financiers liés à la prévoyance professionnelle

Selon la variante retenue, les surcoûts à budgéter l'année du transfert pourraient aller de 0 (scénario A : transfert à salaires constants) à 23 millions de francs (scénario D : prise en compte de l'ancienneté pour le salaire et la prévoyance professionnelle).

L'ensemble de ces chiffrages table sur une municipalisation de l'intégralité du personnel des institutions de la petite enfance subventionnées par la Ville de Genève, indépendamment des problématiques liées à la prévoyance professionnelle relevées dans le point de situation sur ce chantier (notamment la question du personnel non affiliable à la CAP).

¹ soit 15% des capitaux de prévoyance des employé-e-s du secteur

² Simulations DFL, parts versées par l'employeur en supposant qu'un rappel est également prélevé auprès des employé-e-s.



Tableau récapitulatif des surcoûts estimés pour l'année de la municipalisation

Surcoût N en MCHF	Salaires constants		Salaires réajustés de l'ancienneté	
	Sans rattrapage CAP	Scénario A	0	Scénario B
Avec rattrapage CAP	Scénario C	+ 10	Scénario D	+ 23

Source : simulations DFL

En outre, selon la solution retenue pour la prévoyance professionnelle du personnel municipalisé, une liquidation partielle de la FOP sera nécessaire. Celle-ci entraînera un surcoût supplémentaire si la FOP se trouve en situation de sous-couverture. Selon le rapport Hewitt, au 31 décembre 2008, le degré de couverture de la FOP était de 90 %, une liquidation partielle aurait alors entraîné un surcoût de l'ordre de 6 millions de francs. Par ailleurs, le transfert d'une partie des pensionnés de la FOP pourrait également entraîner un coût supplémentaire.

Enfin, il convient de relever que, quel que soit le scénario retenu, les surcoûts n'interviennent pas uniquement l'année de la municipalisation mais déploient leurs effets dans le temps. A terme, les surcoûts annuels seraient de l'ordre de 15 millions de francs pour les scénarios A et C et de l'ordre de 19 millions de francs pour les scénarios B et D.

Si l'on devait classer les scénarios en fonction de leurs surcoûts cumulés sur une période de 12 ans, le scénario A serait le moins coûteux, viendrait ensuite les scénarios C puis B, le scénario D étant le plus coûteux, L'écart cumulé, sur cette période de 12 ans, entre le scénario A et le scénario D serait de l'ordre de 82 millions de francs.

IV BILAN DU TRAVAIL INTERMÉDIAIRE :

Parmi les sept chantiers initiaux définis par le Conseil administratif, celui concernant l'absorption administrative, comptable et informatique du nouveau secteur n'a pas été activé – en accord avec ce dernier – durant la première phase du projet en 2009. En effet, lors de la phase exploratoire, il a été décidé de ne pas débiter les travaux tant que les aspects financiers n'avaient pas été précisément analysés.

Les aspects peu problématiques pour la mise en œuvre du projet sont ceux portant sur l'avenir des comités, la gestion du personnel, les mesures de santé et sécurité au travail et le statut du personnel.

En revanche, au vu de ce qui a été présenté ci-dessus, les obstacles se situent au niveau de la prévoyance professionnelle et du surcoût lié à l'absorption du personnel de la petite enfance.

V AVENIR DU PROJET :

En date du 23 juin 2010, le Conseil administratif a réaffirmé sa position en faveur du principe de l'extension du service public au secteur de la petite enfance et a chargé le département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de préparer, d'entente avec le département des finances et du logement, un projet de résolution à présenter au Conseil municipal proposant une validation de principe du projet.



Quant à la poursuite des travaux, les dossiers suivants sont à traiter :

La prévoyance professionnelle

Sur la base de l'étude réalisée par la société Hewitt Associates SA, une analyse plus fine doit être faite afin d'établir la marche à suivre concrète pour l'affiliation du personnel de la petite enfance.

Les négociations relatives aux conditions statutaires du personnel de la petite enfance au moment de l'intégration dans celui de la Ville

Ces négociations pourront démarrer en parallèle des autres dossiers traités. Comme évoqué, il est indispensable d'entamer les négociations dès que possible, puisque le nouveau statut du personnel administratif a été adopté et entre en vigueur le 31 décembre 2010, afin d'assurer la bonne marche du projet.

Le chantier relatif à l'absorption administrative, comptable et informatique du nouveau secteur

Dans ce cadre, la Délégation à la petite enfance devra, en collaboration avec les différents services concernés (CGE, DRH, DSIC, etc.), analyser tous les aspects opérationnels concernés par le changement d'employeur en collaboration avec le groupe d'accompagnement.