

Projet de délibération 461-26.04

Exposé des motifs

relatif à l'objet suivant :

**DISPONIBLE CDD POUR LES REMPLACEMENTS – SERVICE DE LA PETITE ENFANCE
DEMANDE DE CRÉDIT BUDGÉTAIRE EN COURS D'ANNÉE – CRÉDIT DE FR. 800'000.-**

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères municipales, Messieurs les Conseillers municipaux,

Introduction

Dans le cadre de sa politique en faveur de la petite enfance, la Ville de Lancy exploite 12 espaces de vie et d'éducation préscolaire (EVEP). Depuis la création du Service de la petite enfance (SPE) en 2022, une réflexion continue est menée par la direction du service et les responsables d'EVEP, en collaboration étroite avec le Service des ressources humaines (SRH), sur la gestion des remplacements.

Contexte

La Ville de Lancy est soumise aux normes cantonales strictes en matière de taux d'encadrement dans les structures d'accueil préscolaire. Ces normes ne sont ni indicatives ni négociables : elles constituent une obligation légale. Ne pas les respecter engendre la potentielle fermeture.

Pour rappel, les normes d'encadrement pédagogique sont définies à l'article 31 du règlement d'application de la Loi sur l'accueil préscolaire (RAPr)¹ : la composition du personnel éducatif encadrant les enfants doit respecter une proportion de 60 % d'éducatrices diplômées (EDE) et 40 % d'assistantes socio-éducatives (ASE), les éducatrices auxiliaires pouvant être admis. Les personnes en formation peuvent également être reconnues comme personnel encadrant, selon des directives fixées par le département compétent. En cas de pénurie de personnel qualifié, une proportion réduite de 50 % d'éducatrices diplômées peut être tolérée à titre temporaire.

Les normes d'encadrement définissent le nombre minimal d'adultes présents selon l'âge des enfants :

- 1 adulte pour 4 enfants de moins de 12 mois ;
- 1 adulte pour 5 enfants de 12 à moins de 24 mois ;
- 1 adulte pour 8 enfants de 2 à moins de 3 ans ;
- 1 adulte pour 10 enfants de 3 à 4 ans.

¹ https://silgeneve.ch/legis/program/books/rsg/htm/rsg_j6_28p01.htm, dernière modification le 17 septembre 2025.

À tout moment de la journée, au moins deux adultes doivent être présents auprès des enfants, dont au minimum une personne diplômée ou titulaire d'un CFC d'assistant socio-éducatif, afin de garantir la sécurité. Enfin, le calcul des effectifs est adapté lorsque des enfants ayant des besoins spécifiques sont accueillis, afin de tenir compte de leurs besoins particuliers. En cas de non-respect des taux, le risque est de devoir diminuer les horaires d'accueil, voire de fermer entièrement des groupes d'enfants.

Afin de garantir le respect des normes légales de dotation, de soutenir un accueil de qualité pour les enfants et de maîtriser les coûts, le SPE a mis en place plusieurs leviers pour faire face aux absences du personnel éducatif.

1. Le pool de remplaçant-es, composé d'ASE et d'éducatrices-trices dans chaque EVEP, remplaçant en priorité dans l'EVEP en question, puis sur l'ensemble du SPE. Il permet de répondre aux absences imprévues de courte durée (maladie, accident, congés spéciaux, rendez-vous médicaux) et aux absences planifiées de courte durée (vacances, formation, commission du personnel, autres), allant d'un jour à un mois.
2. Le recours à du personnel en CDD via le « pot remplacement » pour couvrir les absences de moyenne durée (un à six mois) ou longue durée (plus de six mois), qu'elles soient imprévues (accident, maladie) ou anticipées (maternité, opération médicale).
3. Le recours aux agences d'intérim, lorsque les ressources internes ne suffisent plus. Le remplacement non-anticipé via une agence entraîne un surcoût important par rapport à l'engagement de personnel en contrat à durée déterminée (CDD), en raison notamment des frais de gestion et de la marge appliquée par les agences.

Pour cette raison, le recours aux agences d'intérim doit être considéré comme une solution de dernier recours, mobilisée uniquement lorsque toutes les autres options ont été épuisées. Il permet avant tout d'éviter une réduction des horaires d'accueil ou la fermeture de groupes. Cela présente également des inconvénients notables : la personne engagée arrive généralement sans connaître les enfants et l'équipe, ni les pratiques pédagogiques ni les locaux. La prestation fournie est donc inévitablement moins bonne et casse la continuité de l'accompagnement.

Les taux d'encadrement fixés par le SASAJ constituent un cadre contraignant pour les EVEP. Ils ne relèvent pas d'une marge d'appréciation interne, mais d'exigences réglementaires auxquelles le SPE est tenu de se conformer en tout temps. Dès lors, leur non-respect n'est pas envisageable.

En effet, fonctionner avec un groupe sous-doté en personnel d'encadrement exposerait le service et, par conséquent, la Ville de Lancy à des risques majeurs sur les plans institutionnel, juridique et sécuritaire. D'une part, le non-respect des normes imposées peut entraîner des mesures de surveillance, des sanctions, voire un retrait de l'autorisation d'exploiter. D'autre part, en cas d'accident survenant dans un groupe ne disposant pas de l'encadrement requis, la responsabilité civile et pénale de l'institution, de ses responsables et de la Ville de Lancy est engagée.

Dans ce contexte, si les ressources de remplacement ne peuvent plus être mobilisées en nombre suffisant faute de budget, le SPE n'aura pas d'autre option que de réduire temporairement sa capacité d'accueil ou de fermer un groupe au dernier moment, afin de garantir le respect du cadre légal et la sécurité des enfants. Laissant ainsi les familles sans solution immédiate de garde, avec des conséquences directes sur leur organisation personnelle et professionnelle.

Pour rappel, les EVEP jouent un rôle central dans :

- ✓ la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale
- ✓ le maintien de l'activité professionnelle des parents
- ✓ l'égalité femmes-hommes sur le marché du travail
- ✓ l'attractivité de la commune.

Enjeux de l'engagement de personnel en CDD pour les absences moyenne et longue durée (« pot remplacement »)

Jusqu'en 2026, aucun budget spécifique n'était dédié aux remplacements liés à des contrats à durée déterminée (CDD), faute de disposer du recul et de l'expérience nécessaires pour en déterminer le montant adéquat, notamment au regard des résultats des exercices 2023 et 2024. L'absence de prise en compte au budget 2025 s'explique par le fait que nous ne disposions pas encore d'une année complète de données. En effet, l'année 2023 correspondait à une phase de reconstitution des effectifs, durant laquelle les informations disponibles étaient partielles et insuffisamment consolidées. L'année 2024 a ainsi constitué la première période complète réellement exploitable, permettant de disposer d'indicateurs pertinents. Ces éléments ont pu être consolidés et présentés dans le cadre du budget 2026 à mi-2025. Afin de disposer d'une vision précise des coûts engagés et d'assurer un pilotage plus fin des ressources, la création d'une ligne budgétaire dédiée a été demandée par le SRH ainsi que par la Commission des finances du Conseil municipal lors de l'examen au printemps 2025 des comptes 2024.

Dans ce cadre, un montant initial de CHF 1,5 million a été proposé par le SPE pour le budget 2026, en se basant sur les dépenses effectives de 2023 et 2024. Ce montant a par la suite été arbitré par le Conseil administratif à CHF 1 million en lien notamment avec le changement de gouvernance projeté (postes d'adjoint-es de direction, objet d'une demande budgétaire puis d'un crédit budgétaire complémentaire), avant d'être voté par le Conseil municipal à hauteur de CHF 700'000.- à la suite d'un amendement de réduction de CHF 300'000.-. La somme votée au budget 2026 (soit CHF 700'000.-) correspond, en annuité moyenne, à environ 4.5 ETP d'éducatrice de l'enfance et 1 ETP d'ASE. Il en découle que le pot CDD 2026 validé par le Conseil municipal correspond au total à 5.5 ETP pour assurer les remplacements longue durée de plus de 300 collaboratrices et collaborateurs.

Les données salariales de janvier 2026, extraites du logiciel Opale par le Service des ressources humaines, indiquent qu'une dépense effective de CHF 94'412.- a été engagée au cours du mois de janvier sur le budget annuel de CHF 700'000.-, prévu pour les remplacements. En tenant compte des contrats à durée déterminée (CDD) en cours, dont la plupart court jusqu'à août 2026, et en y ajoutant les remplacements supplémentaires planifiables connus, la projection des dépenses jusqu'au 31 décembre 2026 indique une somme totale de CHF 790'791.-, soit un dépassement projeté de CHF 90'791.-.

Ce dépassement est déjà constaté sur la seule base des absences connues au 31 janvier 2026. Il ne tient pas compte des nouvelles absences qui surviendront inévitablement d'ici la fin de l'année. Le budget prévu est donc déjà insuffisant pour couvrir les besoins identifiés à ce jour.

Il convient de relever que certaines situations telles que les grossesses, les maladies ou les accidents sont par nature imprévisibles et rendent toute estimation particulièrement délicate. À titre d'exemple, nous avons récemment été informé-es de la grossesse de deux collaboratrices, avec des termes prévus entre juin et juillet 2026. Un remplacement est envisagé dès le mois de mars 2026 au plus tôt et pourrait se prolonger jusqu'en janvier 2027.

Il est dès lors impossible de chiffrer avec précision le montant supplémentaire qui sera nécessaire. Le montant complémentaire demandé repose donc sur la situation connue à ce jour et les dépenses effectives de 2023 et 2024.

Dans un service majoritairement composé de jeunes femmes, certaines absences, notamment liées aux congés maternité, ne relèvent pas de l'exception mais d'une réalité structurelle. D'autres situations, telles que les maladies graves ou les accidents, restent par nature imprévisibles.

À titre d'illustration, le nombre de grossesses observé s'élève à 14 pour l'année scolaire 2023–2024, 10 pour 2024–2025, et 6 pour 2025–2026 (à ce jour), auxquelles s'ajoutent 3 situations prévues en été. Nous pouvons ainsi estimer une moyenne d'environ 10 grossesses par année scolaire. Par ailleurs, l'analyse des arrêts pré-maternité met en évidence une durée moyenne comprise entre 3 et 4 mois avant le congé maternité, ce qui représente un volume d'absences significatif et structurel.

Dans ce contexte, le renforcement du management de proximité, avec la mise en place de la nouvelle gouvernance proposée par le SPE, constitue un levier d'action pertinent. Sans se substituer aux nécessités médicales, il permettrait un accompagnement plus individualisé des collaboratrices et, lorsque les conditions le permettent, la mise en place temporaire d'activités adaptées. Cette approche contribuerait à mieux anticiper certaines absences et à en atténuer les effets organisationnels, mais elle n'empêchera pas le coût du remplacement sur le terrain.

La question n'est donc pas de savoir si des remplacements seront nécessaires, mais plutôt dans quelle ampleur et à quel moment ils devront être engagés.

A noter enfin que, dans le cadre du disponible CDD, nommé « pot remplacements », ne sont pas décomptées les indemnités journalières (IJ). À titre informatif, en 2025, le montant total des IJ perçu pour le SPE est de CHF 484'828.30. Celles-ci constituent des remboursements externes, imputés sur un autre compte du SRH et enregistrés comme des revenus. À l'inverse, les congés sans solde ne viennent pas non plus en déduction de ce disponible. Le « pot remplacements » reflète ainsi le besoin réel et concret lié aux dépenses de personnel CDD. Les IJ, comptabilisées dans une nature distincte, ne peuvent être directement mises en compensation avec les charges salariales, quand bien même il s'agit bien d'un revenu.

Ambitions

La politique communale en faveur de la petite enfance vise avant tout à assurer la continuité de la prestation d'accueil dans le respect des normes légales. Pour y parvenir, il est indispensable de disposer de moyens suffisants pour assurer les remplacements. Disposer d'un dispositif de remplacement suffisant et planifié permet d'éviter, d'une part la fermeture des groupes, et d'autre part, de limiter le recours à des solutions nettement plus coûteuses telles que les agences d'intérim. Il s'agit donc avant tout d'une mesure d'efficacité et de maîtrise des coûts, visant à garantir la pérennité et la continuité de l'accueil des enfants. De plus, l'absence de moyens suffisants pour les remplacements entraîne une augmentation des absences en cascade (effet

domino), une dégradation de la qualité pédagogique, une instabilité nuisible au développement des enfants et à la confiance construite avec les familles, et surtout des fermetures de groupes en cas de non-respect des taux d'encadrement.

Dit autrement, investir dans les remplacements ne signifie pas financer un confort organisationnel, mais bien garantir en tout temps la pérennité des prestations. Concrètement, il s'agit par exemple, d'éviter la fermeture d'un groupe dans un EVEP en devant expliquer aux parents que les enfants ne peuvent être accueillis car la Ville de Lancy a choisi de ne pas financer le remplacement d'une éducatrice malade. Cela permet aussi très concrètement de protéger la santé des collaboratrices en poste, en évitant le cercle vicieux de l'absentéisme.

Demande de crédit budgétaire en cours d'année

La demande initiale inscrite au budget 2026 s'élevait à CHF 1'500'000.-, montant pour rappel établi sur la base des dépenses effectivement constatées en 2023, 2024 et confirmé aujourd'hui avec la clôture des comptes 2025. À la suite des arbitrages successifs réalisés par le CA, ce montant a été ramené à CHF 1'000'000.-, puis voté à CHF 700'000.- par le Conseil municipal au budget 2026.

Depuis lors, il convient de préciser que les membres de la commission conjointe sociale, petite enfance et finances ont préavisé favorablement, le 30 mars 2026, l'engagement de deux adjointes de direction au sein de deux EVEP, sur un total de douze structures. Cette mesure vise à renforcer le management de proximité et à se conformer à la directive cantonale. Sa mise en œuvre interviendra toutefois de manière progressive, en cas de confirmation du vote lors du Conseil municipal du 30 avril, avec des recrutements envisagés au plus tôt à l'automne 2026.

Dans ce contexte, cette évolution n'a pas d'impact budgétaire significatif sur l'exercice 2026 en matière de remplacements. En effet, d'une part, elle ne concerne qu'un nombre limité d'EVEP à ce stade (2 sur 12). D'autre part, le calendrier de recrutement ne permet pas d'en attendre des effets mesurables à court terme sur les besoins en personnel de remplacement. Dès lors, le montant sollicité dans le cadre du présent crédit demeure inchangé et reflète les besoins réels identifiés à ce jour pour 2026. Ce n'est qu'à partir de 2027 que des effets sur les absences pourront progressivement se faire sentir, au rythme de l'implantation des adjointes de direction. Pour rappel, la commission susmentionnée a préavisé un déploiement progressif jusqu'en 2029.

L'arbitrage du Conseil administratif à CHF 1'000'000.- reposait notamment sur l'hypothèse d'un renforcement du management de proximité, dès le début de l'année 2026, contrairement à ce qui a été décidé par le Conseil municipal. Si cette orientation est aujourd'hui confirmée, son déploiement progressif ne permettra pas de générer d'effets significatifs sur l'exercice en cours. Les besoins en remplacements pour 2026 doivent dès lors être appréciés indépendamment de cette mesure.

Compte tenu du déploiement progressif de ces renforts, une réduction aussi marquée que celle décidée par le Conseil municipal, par rapport aux niveaux observés en 2023, 2024 et 2025, sera tout simplement impossible. En l'absence de changement structurel significatif, aucun élément objectif ne permet d'anticiper une baisse durable des dépenses à un niveau aussi bas que le montant de 700'000.- inscrit au budget.

En conclusion, à fin janvier déjà, les engagements et projections font apparaître un dépassement proche de CHF 100'000.- à la fin de l'année. Ce montant pourra être actualisé lors de l'étude en commission de la présente délibération. Dans ce contexte, de nouveaux remplacements seront évidemment nécessaires entre mars et décembre 2026. Comparativement aux exercices précédents, un crédit budgétaire complémentaire de CHF 800'000.- est ainsi sollicité afin d'ajuster le budget aux réalités observées lors des dernières années. Soutenir ce crédit, c'est permettre au SPE d'honorer la prestation contractualisée avec les parents pour la prise en charge de leurs enfants, en fournissant les moyens nécessaires, ni plus ni moins, pour atteindre les objectifs fixés.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, le Conseil administratif vous remercie de faire bon accueil à cette demande et d'approuver la présente délibération.