

La municipalisation des prestations d'accueil de l'enfance : enjeux et défis

La demande exponentielle en places d'accueil couplée aux exigences pédagogiques et aux questions financières met sous pression les collectivités locales. Certaines d'entre elles revoient alors leur gouvernance et municipalisent leurs prestations. Coup de projecteur sur deux modèles, l'un vaudois, l'autre genevois.

Proposer un nombre suffisant de places d'accueil, de qualité et financièrement accessibles aux familles est un défi rencontré par de nombreuses communes romandes. Les collectivités publiques ont la charge de créer des places pour répondre à la demande, mais aussi d'assurer la gouvernance du secteur qu'elles subventionnent. Afin de renforcer le dispositif communal en faveur de l'enfance et de proposer davantage de places aux familles, certaines communes font le choix de reprendre la gestion complète des structures d'accueil présentes sur leur territoire, autrement dit de les municipaliser.

Afin d'échanger sur les enjeux de la municipalisation des offres, Pro Enfance a organisé une rencontre en ligne à l'attention des communes, des cantons et des directions de structure. A cette occasion, les processus de municipalisation lausannois et celui de la Ville de Lancy ont été présentés¹ à 40 personnes issues des cantons romands. Cette rencontre a permis un regard croisé sur le déroulement de ces processus et les réflexions qui les ont sous-tendus.

Le Réseau-L de la Ville de Lausanne est aujourd'hui composé de structures privées subventionnées et de structures municipales pour l'accueil préscolaire et parascolaire des enfants en première et deuxième année d'école, alors que les lieux d'accueil parascolaires pour les enfants de la 3^{ème} à la 8^{ème} année scolaire sont entièrement municipalisés.

A Lancy, l'ensemble des structures ont été municipalisées dès septembre 2022. Cette réforme reposait sur deux principes : d'une part, que l'accès à une place d'accueil était un droit et d'autre part, qu'il était du devoir du service public de le concrétiser.

Simplifier les démarches et renforcer leur cohérence

Lancy, troisième ville la plus peuplée du canton de Genève, a connu une explosion démographique importante. Préalablement à la municipalisation, la Commune subventionnait 10 structures d'accueil de la petite enfance, gouvernées par huit associations distinctes, toutes rattachées à la même convention collective de travail. 422 places en prestations élargies et 102 places par demi-journée en prestations restreintes étaient offertes. L'accueil familial de jour (AFJ) était réparti en deux groupements.

Les discussions sur la gouvernance ont débuté en 2020, avec une étude sur les différents modèles envisageables². La réflexion a été construite autour du projet « grandir à Lancy » afin de donner du sens à l'ensemble du dispositif. Ce projet poursuivait plusieurs objectifs. Citons notamment l'amélioration de la gouvernance, la reconnaissance du domaine comme un véritable service public, et l'assurance d'une égalité de traitement des familles et des professionnel·les en mutualisant les ressources financières et humaines.

¹Pro Enfance remercie chaleureusement Madame Montefusco Lechenne, cheffe du service de la petite enfance de la Ville de Lancy, et Monsieur Bertrand Martinelli, chef de service de la petite enfance et répondant opérationnel du Réseau-L de la Ville de Lausanne pour le partage d'expertise qu'ils ont permis en présentant leur dispositif et les enjeux rencontrés.

² Le choix portait sur le maintien du statu quo (associations avec des comités bénévoles, composés principalement de parents) ; la création d'une fondation ou la municipalisation des prestations.

La réforme s'est déroulée en plusieurs étapes. Un bureau d'accueil de la petite enfance a été conçu afin de centraliser toutes les inscriptions en une seule liste d'attente (structures et accueil familial de jour). Un pool de remplacement pour les équipes éducatives a été créé, et un règlement a été rédigé afin d'harmoniser les pratiques. En outre, pour gagner en efficacité administrative, les accueillantes familiales lancéennes ont été regroupées en une seule entité. Enfin, la municipalisation a impliqué la création du service de la petite enfance (SPE).

De son côté, le canton de Vaud dispose d'une culture très forte de la philanthropie sociale. Dans le secteur socio-sanitaire la majorité des structures d'accueil sont rattachées à des entités subventionnées reconnues d'utilité publique. Par ailleurs, l'accueil de l'enfance y est organisé en réseaux. Ils peuvent regrouper des collectivités publiques, des partenaires privés, des structures d'accueil à but non lucratif et des structures de coordination. Les réseaux ont la responsabilité de développer l'accueil de jour dans leur périmètre géographique, mais leur forme juridique et leur mode de gouvernance peuvent varier en fonction des réalités locales. A Lausanne, le Réseau-L est composé de structures municipalisées et associatives. La première garderie y a été municipalisée en 1949, dans le quartier de Bellevaux, en parallèle à la création de ce dernier. Depuis, la Ville de Lausanne ouvre des structures municipales lors de la construction de nouveau quartier tout en poursuivant sa politique de subventionnement de structures associatives. En 2023, le Réseau-L disposait de 2'685 places d'accueil préscolaires correspondant à l'accueil de 3'876 enfants. Il comptait 56 structures préscolaires associatives dont 38 étaient subventionnées, représentant 71% des places préscolaires offertes. Il existait également 18 structures préscolaires municipales totalisant 751 places.

A Lausanne, la question de la municipalisation ne fait pas l'objet d'un débat et il n'existe pas, pour l'heure, de volonté politique allant dans ce sens. La priorité est mise sur l'accroissement de l'offre d'accueil de qualité, indépendamment du statut juridique des structures d'accueil. Ainsi, la dernière législature a été marquée par un plan de développement visant la création de 500 places en accueil préscolaire entre 2022 et 2026. Si le fonctionnement en réseau permet d'avoir une liste d'attente commune, les parents ne choisissent pas la structure que fréquentera leur enfant. En principe, les familles se voient attribuer une place d'accueil dans leur quartier. L'équité des prestations proposées entre les lieux d'accueil est ainsi un enjeu central pour la Ville.

Proposer un cadre harmonisé afin d'assurer une égalité de traitement

Le projet de Lancy s'est construit sur la constatation de différents écueils. La forme associative de certaines structures d'accueil de la petite enfance impliquait la création de comités bénévoles et la nécessité de trouver des personnes prêtes à s'y investir et à engager leurs responsabilités en tant qu'employeur. De plus, une importante subvention était versée aux structures, sans que la municipalité puisse porter un réel regard sur son utilisation, faute de contrat de prestation. Par ailleurs, malgré les règlements en place, des pratiques hétérogènes entre structures étaient observées, entravant l'égalité de traitement des familles. La municipalisation a conduit à l'harmonisation des pratiques administratives lors de l'accueil des enfants, notamment en instaurant des procédures d'attribution des places. Enfin, les conditions de travail ont été ajustées via les statuts de la Ville de Lancy afin d'assurer une égalité de traitement entre les professionnel·les.

Si des constats semblables ont été faits à Lausanne, la réponse apportée y est différente. La cohérence d'un cadre assurant une égalité de traitement des enfants et des familles s'est posée lors de la création du Réseau-L. Elle s'est matérialisée par la Charte du Réseau-L, qui est un accord de référence exprimant la volonté de tous les signataires à s'engager à financer, développer et garantir un accueil de qualité accessible à tous les enfants des habitant·es et des employé·es des entreprises membres du réseau.

La charte fixe les modalités de collaboration entre la Commune de Lausanne, les structures associatives et les entreprises partenaires. Elle définit les principes et les obligations réciproques sur lesquels les signataires s'engagent. Les articles de cette charte sont communs à tous les membres du Réseau-L et ils instaurent les conditions d'adhésion. Les spécificités, ainsi que les modalités de subventionnement sont déclinées dans des conventions particulières.

Ce travail a assuré une équité de traitement entre les structures municipalisées et celles subventionnées en termes de politique des ressources humaines. Le logiciel informatique pour la liste d'attente est accessible à tous, tout comme la centrale d'achat. Enfin, les structures bénéficient des mêmes conditions en termes d'adaptation des prestations et de mise en œuvre d'une politique inclusive. Ces différents aspects doivent cependant être nuancés par le fait que cette charte n'a pas été revue depuis plusieurs années et qu'elle devra être retravaillée afin de garantir à chaque enfant un accès de prise en charge de qualité similaire.

La question de la composition des comités est considérée comme une vraie préoccupation. Comme pour Lancy, trouver des personnes prêtes à s'y investir et assumer un rôle d'employeur est très ardu. Pour y répondre, les crèches lausannoises se sont regroupées en associations plus conséquentes. Bien que cette démarche ait remobilisé des comités, la thématique reste néanmoins prégnante.

Créer une politique publique ou favoriser la créativité associative

A Lancy, la municipalisation a exigé l'élaboration d'une politique publique de la petite enfance. Cette question étant transverse, il est désormais possible de la faire converger avec d'autres actions publiques, telles que la politique culturelle ou le plan climat.

En outre, la municipalisation a permis de reconnaître le domaine et de valoriser les métiers de la petite enfance notamment en intégrant le secteur dans les statuts de la Ville et son enclassement dans les grilles salariales communales. Beaucoup de métiers se côtoient dans le domaine de la petite enfance et les services supports ont un impact direct sur la prestation délivrée. Grâce au travail municipal interservices, les équipes éducatives se concentrent désormais principalement sur l'accueil des enfants.

A Lausanne, la pluralité des formes d'organisations juridiques précédant l'émergence du Réseau-L a favorisé le développement d'une culture créative. Le partenariat public-privé (correspondant à environ 700 places) permet à la fois aux entreprises de réserver des places pour leurs collaborateur-trices dans une institution d'accueil et/ou d'ouvrir une nouvelle structure proposant des places subventionnées supplémentaires aux habitant-es d'un quartier. Ce type de partenariat est intéressant en termes de limitation des risques. L'implication financière des entreprises soutient par exemple la prise en charge des travaux que les collectivités publiques n'auraient pas pu assumer. Cette créativité est rendue possible par la présence du milieu associatif dans le domaine de l'enfance et des statuts spécifiques qui y sont inhérents. La municipalisation de ces structures rendrait ce type de projet plus complexe. Actuellement, la mixité des profils des structures est considérée comme une force. Sur les 500 places qui seront créées d'ici 2026, 150 d'entre elles dépendront du milieu associatif, et 350 du développement de structures municipales.

Comment répondre aux besoins de la population : le choix de la cohérence

Les choix politiques portent sur la manière la plus adaptée de répondre aux besoins de la population. La politique lausannoise se concrétise par une forte volonté de développer le nombre de places de qualité. Si les questions relatives à la gouvernance n'y sont pas prioritaires, elles ont toujours fait partie intégrante des réflexions et des actions.

A Lancy, la réponse apportée aux besoins de la population a pris la forme d'une remise en question du modèle de gouvernance dans l'objectif de mettre l'enfant au centre, d'augmenter le nombre de places et de permettre des économies d'échelle. Si le nombre de places a bel et bien augmenté depuis la municipalisation de l'offre, la Ville de Lancy n'a cependant pas assez de recul et d'outils à disposition pour mener une analyse financière fine de son impact.

Il s'agit de garder à l'esprit qu'une politique publique est avant tout un investissement. Dans le cas de la politique de l'enfance, le taux d'activité des familles (et donc leurs revenus) est corrélé aux impôts encaissés par la commune. Par ailleurs, pour comprendre la complexité du domaine de l'enfance, il faut aller au-delà de la question du coût et considérer le rôle préventif joué par l'accueil notamment en termes d'égalité des chances et de détection précoce.

Pro Enfance et Rencontres en ligne

Créée en 2014, la plateforme Pro Enfance réunit une diversité d'acteurs romands de l'accueil de l'enfance : organisations professionnelles, collectivités publiques, institutions de formation, structures d'accueil. Depuis sa fondation, l'association met en lumière les défis liés à l'accueil de l'enfance en dressant des états des lieux ; elle place l'enfance au centre et contribue à une vision commune du champ ; elle porte la voix de la Suisse romande sur le plan national.

Forte des compétences et expertises réunies dans son réseau, Pro Enfance s'engage, de façon complémentaire, à proposer des services d'appui aux prestataires locaux, sous forme de conseil, d'accompagnement de projets, de mise en réseau et d'échanges d'expériences. Dans cette perspective, les « Rencontres en ligne Pro Enfance » proposent des partages de pratiques et des éclairages concrets pour développer l'accueil de la petite enfance et l'accueil parascolaire, collectif et familial de jour, à l'échelle locale. Elles sont destinées principalement aux communes, villes et organismes régionaux, et sont également ouvertes aux directions de structures intéressées. Il est possible de proposer des thématiques par courriel à info@proenfance.ch.