

Date de dépôt : 29 novembre 2010

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture chargée d'étudier l'initiative populaire 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance »

Rapport de majorité de M. François Gillet (page 1)

Rapport de première minorité de M^{me} Marie Salima Moyard (page 32)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Sylvia Nissim (page 39)

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 24 juillet 2009 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 24 octobre 2009 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 24 avril 2010 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 24 janvier 2011 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 24 janvier 2012 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. François Gillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 11 février 2010, notre parlement votait à l'unanimité la validité de l'initiative 143 «Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance » et son renvoi à la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture.

Depuis lors, notre commission a consacré huit séances à l'examen de cette initiative et à l'opportunité de lui opposer un contreprojet. Les auditions et les travaux y relatifs se sont déroulés le 31 mars, les 8, 15, 22 et 29 septembre, ainsi que les 6, 13 et 20 octobre 2010, sous la présidence de M. Antoine Bertschy (remplacé à deux reprises par M. Claude Aubert et par M. Charles Selleger pour la dernière séance).

M. Stéphane Montfort, directeur à l'Office de la jeunesse, et M. Serge Baehler, secrétaire adjoint au DIP, ont assisté à l'ensemble des travaux de la commission. M. Charles Beer, conseiller d'Etat en charge du DIP, ainsi que M^{me} Mireille Chervaz Dramé, responsable de l'évaluation des lieux de placement, se sont associés ponctuellement à ces travaux.

Une fois encore, relevons que les procès-verbaux ont été tenus avec une précision et une clarté remarquables ; ce qui a grandement facilité le travail du rapporteur. Que M. Hubert Demain en soit vivement remercié !

1. Préambule

Le domaine de la petite enfance et, plus particulièrement, la problématique de la pénurie de places d'accueil à Genève, ont fait l'objet de nombreux textes parlementaires ces dernières années et la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture y a consacré une bonne partie de ses travaux. La lecture d'un récent rapport du 20 avril 2010 (M 1952-A), qui les relate, peut être utile pour remettre dans leur contexte les débats que la commission a menés durant l'année 2010 au sujet de l'IN 143.

Au terme de ses travaux, la majorité de la commission, tout en étant d'accord sur le fond avec les initiants quant à la nécessité d'accroître significativement le nombre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire à Genève, considère néanmoins que l'initiative doit être

rejetée au profit de la rédaction d'un contreprojet ; et ceci pour les raisons suivantes :

- l'introduction d'un nouveau droit dans la constitution pose problème à certains groupes. S'agit-il d'un droit opposable ou reste-t-on au niveau d'un principe fixant un objectif à atteindre ?
- pour les initiants, il revient uniquement aux collectivités publiques ou aux institutions subventionnées de répondre à la pénurie de places d'accueil. Aucune allusion n'est faite à la nécessité de promouvoir le partenariat public-privé ou les crèches d'entreprise ;
- l'initiative prévoit que la responsabilité de créer et de financer les structures d'accueil incombe aux seules communes. L'Etat se limitant à surveiller et à apporter son soutien.
- l'initiative ne dit rien des conditions qu'il s'agit de mettre en œuvre, notamment dans le domaine de la formation, pour que le « droit à une place d'accueil de jour » ne reste pas au stade des beaux principes ...

2. Auditions

Si de nombreuses auditions avaient déjà été menées en 2009, dans le cadre de l'examen des autres textes concernant la petite enfance, la commission a jugé nécessaire de réentendre plusieurs acteurs concernés par ce secteur, mais plus spécifiquement au sujet l'IN 143. Il s'agit en particulier :

- des initiants, représentés par M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère administrative socialiste d'Onex, et de M. Philippe Poget, conseiller administratif vert de Satigny ;
- des syndicats, représentés par M^{me} Valérie Buchs et par M. Mugny, secrétaires syndicaux du SIT ;
- de l'Association des cadres des institutions de la petite enfance genevoise (ACIPEG), représentée par M^{me} Marielle Kunz, responsable de l'association ;
- de l'Association des communes genevoise (ACG), représentée par MM Jean-Marc Mermoud et Alain Rütsche, respectivement président et directeur général de l'ACG ;
- de l'Association des familles monoparentales, représentée par sa présidente : M^{me} Valérie Maechler ;
- de la Commission cantonale de la petite enfance, représentée par plusieurs de ses membres : M^{mes} Ruth Oberson, Natacha Berger et Jacqueline Sommer ;

- de l'Association romande des crèches d'entreprise (ARCE), représentée par M^{me} Géraldine Rufener, présidente, et M^{me} Diana de la Rosa, coordinatrice ;
- de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG), représentée par M^{me} Sabine Von der Weid, secrétaire générale, et M. Nicolas Aune, membre du comité ;
- des associations de familles d'accueil, représentées par M. Daniel Traub, président et, à ce titre, membre de la Commission cantonale de la petite enfance ;
- de la Délégation à la Petite enfance de la Ville de Genève, représentée par M^{me} Francine Koch, déléguée, accompagnée de M^{me} Marie-Françoise de Tassigny, ancienne déléguée.

2.1. Audition des initiants

La conseillère administrative d'Onex souhaite préciser, en préambule, que cette initiative a été soutenue par 50 % des magistrats communaux en charge de la petite enfance. Elle relève que cette proportion est significative, s'agissant de personnes expérimentées dans ce domaine.

Elle rappelle que le domaine de la petite enfance ne bénéficie plus d'aucun soutien financier de la part du canton, celui-ci conservant par contre une prérogative générale de surveillance. Elle précise que l'initiative s'appuie sur cet état de fait : le financement serait par conséquent uniquement assumé par les communes elles-mêmes et/ou par le biais de la péréquation financière intercommunale.

Elle explique ensuite quels sont les principaux arguments qui plaident en faveur de l'initiative :

- Il est nécessaire d'inverser la tendance actuelle, qui voit quelques communes porter seules le poids de la politique de la petite enfance à Genève et de viser une meilleure répartition territoriale ;
- Dans la mesure où un besoin fondamental n'est visiblement pas couvert, toutes les collectivités publiques doivent y répondre sans se défaire en rejetant le problème sur les communes voisines ;
- Les communes qui offrent des places d'accueil ont généralement des listes d'attente deux à trois fois plus longues que leur capacité ;
- La solution de l'initiative est en quelques sortes un ultime recours face au relatif blocage de la situation, lié au refus de certaines communes d'assumer leurs responsabilités face à cette problématique ;

- La pénurie de places d'accueil, qui touche l'ensemble des familles, engendre des inquiétudes croissantes dont les conséquences peuvent aller jusqu'à la dépression chez certaines personnes.

Dans ce contexte, les initiants ont considérés qu'il n'était plus possible de laisser, une dizaine de communes, faire face à la pénurie de l'ensemble du canton et qu'il convenait que toutes les communes soient tenues d'y participer.

Son collègue magistrat de Satigny précise que les auteurs n'ont pas commis l'erreur de focaliser que sur un seul mode de garde ; préférant les considérer dans leur complémentarité (des crèches jusqu'aux familles d'accueil). Raison pour laquelle, l'initiative ne parle pas de droit à une place de crèche mais bien de droit à « une place d'accueil de jour ». Il signale également qu'il s'agit d'une initiative de rang constitutionnel, visant à inscrire un principe dans la Constitution ; et ceci sans attendre les discussions en cours à ce sujet au niveau de la Constituante.

Suite aux questions et remarques des commissaires, il ressort en particulier les éléments complémentaires suivants :

- A une demande de précisions concernant la justification et la nature du droit institué par l'initiative, il est rappelé que :
 - il s'agit d'un droit qui s'appuie sur les besoins réels d'une énorme partie de la population. Dans les cas où les deux parents travaillent à l'extérieur, ainsi que dans le cas de familles monoparentales, il n'est désormais plus possible, pour la très grande majorité de la population, d'imaginer renoncer à un revenu pour rester à la maison afin d'assurer la garde de ses enfants ;
 - il est admis qu'il s'agit là de la consécration d'un droit, en vertu d'un programme politique qui privilégie une réponse des collectivités publiques à un besoin clairement établi de la population ;
 - Suite à l'étonnement d'un commissaire de ne trouver aucune trace dans l'initiative de la possibilité d'un partenariat public-privé (PPP) ou de l'apport des crèches d'entreprises, il est précisé que :
 - ce partenariat avec les entreprises n'a effectivement pas été évoqué par les auteurs de l'initiative, sans pour autant, qu'il faille y voir une forme d'opposition à ce genre de solution qui peut effectivement être très satisfaisante ;
 - la notion d' « associations ou de fondations autorisées » permettrait aussi, selon les auteurs, des collaborations avec le secteur privé ; et de

citer les cas d'achats de places par des entreprises pour leurs employés, au sein de structures publiques ou subventionnées ;

- A une demande de clarification au sujet des attentes des initiants concernant le rôle de l'Etat et à leur éventuelle ouverture à l'idée d'une « cantonalisation » de la petite enfance sur le modèle vaudois, il est répondu que :
 - l'objectif fondamental poursuivi par cette initiative est de couvrir les nombreux besoins par un nombre suffisant de places de garde, sans se préoccuper particulièrement de la répartition des tâches entre les pouvoirs publics ;
 - plus précisément, les auteurs ne verraient pas d'inconvénient majeur à ce que l'Etat prenne le leadership dans le domaine de la petite enfance à Genève ;
 - au sujet de la répartition et du nombre de places, l'initiative introduit une innovation visant une coordination cantonale basée sur l'analyse des besoins dans la perspective d'une planification ;
 - Sur le plan du rôle de l'Etat, il est expliqué également que, dans la mesure où une famille a besoin de deux salaires pour ne pas se trouver à la charge de l'Etat, il paraît logique qu'elle ait le droit de demander un soutien correspondant, en termes de possibilités d'accueil pour ses enfants, afin de pouvoir continuer à assumer ses obligations professionnelles ;
- Quant aux craintes que cette initiative contribue à déresponsabiliser les familles en suscitant le besoin, il est rappelé que :
- l'instauration d'un droit à une place d'accueil ne s'oppose pas au rôle de la famille, puisque qu'il est précisé : « Subsidiativement à la famille ... » ;
 - au-delà des besoins exprimés par les parents, il semblerait que, pour la socialisation d'un enfant, l'unique recours à la famille soit insuffisant ;
- Au sujet des inquiétudes liées à l'introduction d'un droit opposable et suite à une comparaison faite avec le droit au logement, les initiants se veulent rassurants en rappelant que si le droit au logement est effectivement consacré par la constitution, de nombreuses personnes restent aujourd'hui sans solution ni possibilités de faire valoir leurs droits sur le plan juridique ; il ne s'agirait donc pas d'un droit « justiciable » ;
- Les initiants sont interpellés sur la nécessité de développer des alternatives aux crèches (familles d'accueil, micro-crèches, etc.) ; ce

que semble ne pas exclure leur initiative. Les éléments suivants ressortent de leur réponse :

- le coût d'une place d'accueil en crèche se situe, à Genève, aux alentours de 40 000 F par an (environ 10 000 F à la charge des parents, 10 000 F pris sur le Fonds intercommunal et 20 000 F à la charge de la commune), alors que le même coût en famille d'accueil est évalué à 20 000 F ;
 - s'agissant des familles d'accueil, il est rappelé que malgré un large consensus des communes sur plusieurs aspects (principe des structures de coordination, nécessité d'un contrat cadre, possibilité de report d'un enfant vers une autre commune et participation financière au travers du FI), l'assemblée de l'ACG n'est toujours pas parvenue à trouver un accord sur cette question ;
 - selon les initiants, le nœud du problème serait le manque de volonté de certaines communes d'investir dans ce domaine ; raison pour laquelle une forme de résistance de principe se fait jour au sein de l'ACG contre l'instauration d'un droit ;
 - l'importance d'une diversification des modes de garde est reconnue ; non sans faire remarquer la nécessité de réserver aux enfants des solutions présentant une certaine stabilité ; évitant de trop nombreux changements dans les intervenants quotidiens.
- A une interrogation sur la capacité des collectivités publiques à mesurer les besoins dans ce domaine, il est reconnu qu'actuellement, en l'absence d'un observatoire cantonal, la situation n'est pas satisfaisante. Toutefois, pour les crèches, les listes d'attente enregistrées dans les communes concernées donne une idée de l'importance des besoins non satisfaits à ce jour (187 enfants à Onex, par exemple). Concernant les familles d'accueil, l'évaluation paraît plus difficile du fait que plusieurs d'entre elles ne sont pas officiellement enregistrées. Il est rappelé que, si les familles d'accueil agréées sont généralement autorisées à accueillir trois enfants, elles n'en gardent en moyenne que 1.6 ; ce qui semble laisser encore une certaine marge ;
- Quant aux difficultés pour les petites communes ou les communes pauvres d'assumer les coûts liés à des structures d'accueil, elles ne sont pas niées par les initiants. Dans ce sens, ils reconnaissent qu'un soutien financier de l'Etat serait le bienvenu et considèrent que si, tant l'Etat que les communes, consacraient 5% de leur budget à la petite enfance, il serait parfaitement possible de répondre aux besoins. Il est également rappelé que plusieurs études ont démontré le profit économique d'une politique

efficace dans ce domaine : pour un franc investi, trois francs sont produits, grâce notamment à l'apport de la main d'œuvre féminine ;

- Au vu des coûts importants d'une place d'accueil à Genève et après un rapide calcul (40 000 F par an, correspondant environ à 3300 F par mois), il est demandé aux initiants si leur initiative serait compatible avec le versement d'une allocation, de cet ordre-là, permettant à l'un des deux parents de renoncer à un mi-temps pour s'occuper de son enfant. Il est répondu qu'une telle allocation concernerait, dans la très grande majorité des cas, des femmes et irait à fin contraire des objectifs poursuivis par cette initiative. Il est expliqué que le risque serait de rejeter du marché du travail de nombreuses femmes désirant travailler sans être dépendantes de leurs conjoints. Or, dans un canton où un couple sur deux divorce, sortir du marché du travail sans aucune assurance de pouvoir y revenir ultérieurement représente une énorme prise de risque pour les femmes. Il est encore précisé que, même sans considérer ces aspects égalitaires, la plupart des familles ne sont pas en mesure aujourd'hui d'imaginer abandonner l'un des deux salaires, car leur capacité économique ne le permet tout simplement pas ;
- En réponse à une objection, mettant en avant le côté discutable de vouloir transformer un choix de vie en droit à la charge de l'Etat, il est répondu que les choix individuels, y compris ceux de travailler à deux, doivent être respectés ;
- Au sujet du coût global que représenterait la mise en œuvre de cette initiative, les auteurs sont dans l'incapacité de l'évaluer. Tout au plus, est-il précisé que ce coût serait certainement inférieur à l'effort financier consenti par les collectivités publiques genevoises pour sauver la BCGe. Concernant le coût de l'évaluation des besoins (observatoire cantonal), il serait très probablement assez peu élevé.

2.2. Synthèse des autres auditions

Afin d'éviter des redites et une lecture fastidieuse, l'option a été prise de limiter le traitement des autres auditions à une synthèse des éléments significatifs qui ont alimenté les discussions de la commission. Lorsque cela le justifie, des parenthèses précisent de quel groupement auditionné proviennent les éléments retenus.

2.2.1. Points de convergence

Un certain nombre de points font quasiment l'unanimité des personnes auditionnées. Qu'ils aient été présentés spontanément par les intervenants ou

que leur pertinence ait été confirmée suite aux questions des commissaires, ces points de convergences sont les suivants :

- à Genève, dans le domaine de la petite enfance, il est **nécessaire de créer davantage de places d'accueil de jour** et des solutions doivent être trouvées pour lutter contre la pénurie actuelle ;
- même si ce sont les places en crèche qui sont les plus demandées, **des modes de garde diversifiés doivent être préservés et développés**, y compris l'accueil familial de jour ;
- afin de mieux cerner et évaluer les besoins dans ce domaine, **un observatoire cantonal de la petite enfance serait certainement très utile** ;
- si droit à une place d'accueil il devait y avoir, celui-ci ne pourrait pas être limité aux familles qui en auraient besoin. **Evaluer la pertinence du besoin dans ce domaine paraît très difficile** ;
- l'idée de verser une allocation aux parents pour que l'un d'eux renonce temporairement à son emploi pour s'occuper de ses enfants fait l'objet de réticences plus ou moins marquées, sauf pour les bébés. Sur cette question, **l'intérêt d'une extension du congé maternité ou de l'introduction d'un congé parental** est évoqué par plusieurs personnes.

2.2.2. Eléments d'information

Plusieurs éléments d'information ou des positions générales sur le sujet ont été formulées lors des auditions. Les principales sont les suivantes :

- en comparaisons internationales, la Suisse est en retard dans le domaine de la petite enfance (0,2% du PIB, contre 1% recommandé par les organisations internationales) [SIT];
- l'accueil familial à la journée représente une proportion stable de quelque 700 familles dont le nombre évolue peu compte tenu des conditions d'exercice de cette profession qu'il convient d'améliorer [SIT] ;
- le dispositif financier incitatif, mis en place par les communes, prévoit divers montants à la création de places de crèche : 10 000 F par place en provenance de la péréquation (pour un total de 40 millions par an) et un montant additionnel de 5000 F (pour un total 8 300 000 F) [ACG] ;
- quelques 4000 places ont été créées entre 2003 et 2009 et 150 millions par an sont consacrés par les communes à la petite enfance [ACG] ;
- les obstacles ou les freins à la création de places de crèche dans les communes sont encore nombreux [ACG] :
 - un coût de fonctionnement des crèches élevé ;

- des normes d'encadrement exigeantes ;
 - des difficultés à construire ou à transformer des locaux adaptés (recherche de locaux et de terrain problématique, contraintes liées à la conformité avec les normes en vigueur, etc.) ;
 - des difficultés à recruter en suffisance du personnel qualifié répondant aux normes cantonales ;
- l'ACG n'a pas de pouvoir de contrainte sur ses membres, mais elle peut agir de manière incitative ; ce qu'elle n'a pas manqué de faire dans le domaine de la petite enfance, notamment par le soutien financier de 10 000 F par place prélevé sur le Fonds intercommunal ;
 - l'idée selon laquelle les communes se désintéresseraient de la petite enfance est contredite par les nombreux projets en cours qui attestent que la majorité des communes manifeste au contraire une volonté réelle d'agir dans ce domaine [ACG] ;
 - la problématique de l'accueil de la petite enfance doit être traitée en relation étroite avec celles des congés maternité et des congés parentaux [Commission cantonale de la petite enfance] ;
 - un effet pervers, très présent en cette période de pénurie de places d'accueil, est relevé : la tendance des parents à l'inscription systématique de leurs enfants sur plusieurs listes d'attente, par précaution ; et ceci, même si certains d'entre eux disposent visiblement de possibilités de suspendre leurs activités professionnelles durant quelques mois [Commission cantonale de la petite enfance] ;
 - un certain nombre d'avant-projets à destination des entreprises n'ont pas pu se concrétiser faute d'avoir pu résoudre les questions liées au financement. Dans la plupart des cas, la répartition des charges de fonctionnement était de l'ordre de 40 % pour les parents et de 60% pour les entreprises concernées [ARCE] ;
 - il n'y a pas d'inconvénient majeur à privilégier une crèche d'entreprise à une crèche de quartier ; pour autant que le lieu du travail soit suffisamment proche de la crèche. D'une façon générale, pour les enfants comme pour les parents, il convient d'éviter des déplacements trop longs le matin et le soir [ARCE] ;
 - les exigences, imposées à Genève en matière de lieux d'accueil pour la petite enfance, sont excessives. Une réglementation très dissuasive (en matière de sécurité, d'infrastructures, d'encadrement, de conditions salariales, etc.) explique que de nombreuses entreprises, pourtant motivées à s'engager dans ce domaine, ont été amenées à renoncer. En

effet, toutes ces exigences renchérissement de 30 % les coûts comparables d'une structure d'accueil genevoise, par rapport aux autres cantons [UAPG] ;

- avec la réglementation actuelle, effectivement trop contraignante, les crèches ne sont pas viables pour les entreprises. Sur la question des conditions salariales, souvent calquées sur la convention collective de la Ville de Genève, il est rappelé que le processus d'examen des usages en vigueur dans la petite enfance, engagé dans le cadre du CSME, est faussé par la prédominance des crèches subventionnées à Genève. Cette étude a été gelée dans l'espoir que les partenaires sociaux aboutissent à une convention collective acceptable ou, cas échéant, à la simple application du droit du travail sans autres contraintes que la législation en vigueur. Quant aux normes de construction, il apparaît que certaines d'entre elles pourraient être assouplies sans risque, ni pour les enfants, ni pour les employées. Un tel assouplissement permettrait aux entreprises d'offrir à leur personnel des prestations très appréciées [UAPG] ;
- le représentant des associations de familles d'accueil formule une interrogation et une suggestion ... Lorsque l'on envisage, pour certains enfants, des placements de l'ordre de 50 heures par semaine, faut-il encore parler de structure d'accueil ou plutôt de « structure d'abandon » ? L'expérience semble démontrer l'intérêt d'une mixité des modes de garde ; et ceci dans des proportions variables selon les besoins et les périodes. Ni une primauté accordée au milieu familial, ni à l'accueil collectif ne paraît offrir la solution idéale ; la voie à suivre se situant sans doute dans un équilibre entre ces deux pôles. Quel que soit le mode de garde, une socialisation au contact d'autres enfants revêt un intérêt incontestable en termes de préparation à l'entrée à l'école ;
- sans contester l'intérêt d'un observatoire cantonal de la petite enfance, il est rappelé qu'il existe déjà un logiciel, développé par l'ACG, permettant de déterminer une image précise des prestations et de la demande, et dont le futur observatoire pourrait certainement s'inspirer [associations de familles d'accueil] ;
- une visite de la crèche Crescendo (partenariat entre la Ville de Genève et Merck Serono) a notamment permis à la commission de recevoir les informations suivantes :
 - les travaux de rénovation et d'équipement ont été entièrement financés par l'entreprise (pas de loyer) et la structure est gérée par une fondation de droit privé ;

- sur un total de 52 places, les deux tiers (35) sont réservés pour l'entreprise et un tiers (17) est à disposition des habitants du quartier ;
 - le coût annuel d'une place de crèche à Crescendo se situe aux alentours de 34 323 F (dont 43% financé par Merck Serono, 35% à la charge des parents et 22% assumés par la Ville) ;
 - la contribution des parents est fonction du revenu et, dans ce cas, plusieurs familles atteignent le plafond (soit 1'636 F par mois, pour un 100% sur 11 mois) ;
- lors de la dernière audition, l'ancienne déléguée à la petite enfance de la Ville de Genève a plus particulièrement mis en avant les éléments suivants :
- des actions de prévention peuvent prendre place dans les structures collectives. L'observation du développement de l'enfant, le dépistage et le signalement d'éventuels handicaps y sont facilités ;
 - un assouplissement des normes est envisageable pour la tranche d'âge la plus âgée, mais certainement pas pour les enfants les plus jeunes.

2.2.3. *Eléments plutôt favorables à l'initiative :*

Dans le cadre des auditions, plusieurs éléments plutôt favorables à l'initiative (dont la plupart pourraient d'ailleurs être repris lors de la rédaction du contreprojet) ont été avancés. Pour l'essentiel, ils sont les suivants :

- la loi actuelle (J 6 29) n'exerce aucun pouvoir de contrainte vis-à-vis des communes ; ce qui ne permet pas d'apporter une réponse suffisante à des besoins avérés, liés à l'évolution de la société (deux salariés par famille, familles monoparentales, égalité homme-femme...) [SIT] ;
- le fait que l'initiative propose d'instaurer un droit et non une obligation à disposer d'une place d'accueil de jour devrait être de nature à rassurer [SIT] ;
- un processus généralisé de prise en charge des petits enfants constitue un investissement pour l'avenir, car il permet la détection précoce de problématiques pouvant conduire à l'échec scolaire et une intégration socio-éducative plus facile; dès lors, il s'agirait d'une tâche revenant aux pouvoirs publics [SIT] ;
- l'une des vertus de l'initiative est de mettre en évidence l'importance d'un secteur souvent négligé mais qui constitue pourtant un enjeu fondamental : celui de la petite enfance [ACIPEG] ;
- il faut voir dans cette initiative plus un bénéfice qu'un coût : elle va contribuer à l'égalité entre hommes et femmes, constituer un soutien

appréciable pour les familles monoparentales et augmenter le niveau d'intégration dans la société. La création et la mise à disposition de places d'accueil permet aux femmes, aux mères, notamment celles qui sont en situation monoparentale, de poursuivre leur nécessaire activité professionnelle [Association des familles monoparentales] ;

- il paraît évident que chaque enfant doit pouvoir bénéficier d'une place d'accueil dans la communauté à laquelle il appartient et, dans ce sens, un droit des familles doit pouvoir s'exercer [Association des familles monoparentales] ;
- la formulation utilisée dans l'initiative («subsidièrement à la famille») laisse toutefois entendre qu'il n'est pas envisagé que le recours à cette solution soit systématique [Association des familles monoparentales] ;
- l'objectif consistant à permettre à chaque enfant de pouvoir disposer d'une place d'accueil ne signifie pas qu'il s'agisse nécessairement d'un accueil institutionnel, mais bien de pouvoir offrir à chaque famille, selon ses besoins, une solution praticable [Commission cantonale de la petite enfance] ;
- la réalité des capacités d'accueil en matière de petite enfance est très variable entre les communes genevoises ; ce qui peut accroître un sentiment d'inégalité entre les familles [Commission cantonale de la petite enfance] ;
- en mentionnant, non seulement les « communes » mais également les « groupements de communes », l'initiative rappelle la possibilité de réaliser des projets de type intercommunaux. En revanche, l'initiative table sur des délais de réalisation relativement courts alors que, du fait de la complexité du dispositif genevois, la mise en œuvre complète d'un projet de structure d'accueil doit s'envisager sur une période de cinq ans au minimum [ARCE] ;
- l'inscription d'un droit apparaît relativement intéressant dans la mesure où cette politique ne doit pas être laissée à la seule appréciation communale, mais entrer dans un cadre plus large avec la possibilité de recourir à l'intercommunalité sur l'ensemble du canton [ancienne déléguée à la petite enfance] ;
- il est nécessaire, au moins pendant un certain temps, de pouvoir disposer d'un système contraignant de manière à pousser l'ensemble des communes à s'engager dans ce sens ; ceci notamment dans le but de favoriser l'activité professionnelle des femmes [ancienne déléguée à la petite enfance] ;

• 2.2.4. Eléments plutôt favorables à un contreprojet :

Un certain nombre de critiques à l'encontre de l'initiative ou d'arguments plaidant en faveur de l'élaboration d'un contreprojet ont été formulés lors des auditions. Les plus importants sont les suivants :

- s'il paraît utile d'ancrer la possibilité de disposer d'une place d'accueil dans la constitution, il n'est pas nécessaire de la concevoir comme un droit [Associations de familles d'accueil] ;
- il est nécessaire d'élaborer un contreprojet à cette initiative afin de trouver des solutions différentes et d'impliquer, outre les communes, également l'Etat et les entreprises. Dans cette perspective, il serait souhaitable de s'inspirer des solutions retenues dans d'autres cantons tout en réexaminant la possibilité d'un financement partiel de l'Etat [ACG] ;
- plusieurs allusions sont faites à d'autres solutions intéressantes adoptées dans certains cantons romands ou à l'étranger :
 - l'option prise par le canton de Vaud d'une fondation cantonale cofinancée par l'Etat, les communes et les entreprises [ACG] ;
 - l'introduction d'allègements fiscaux pour les entreprises créatrices de places de crèche (canton de Neuchâtel) [ACG] ;
 - des solutions pratiquées dans différents pays, dont la France ou la Norvège (mini crèches, crèches d'entreprises, coopératives, par exemple), pourraient être envisagées à Genève également. L'option des crèches d'entreprise peut constituer une solution appréciable, même si celles-ci peuvent impliquer des obligations accrues vis-à-vis des employeurs [Association des familles monoparentale] ;
- plusieurs interventions ont permis de mettre en évidence que le texte de l'initiative focalise trop sur les communes, en minimisant le rôle du canton ; ce qu'il conviendrait de rectifier :
 - les syndicats sont clairement en faveur d'une politique cantonale dans ce domaine, car ils considèrent que les limites du système actuel sont désormais atteintes. Il ne s'agirait pas forcément d'imaginer une unification des pratiques, mais d'assurer une plus grande équité au plan cantonal [SIT] ;
 - le retard pris par certaines communes dans ce domaine est dû davantage à la dimension financière de la création de nouvelles places d'accueil qu'à l'absence d'obligation. Une meilleure répartition des charges entre l'Etat et les communes serait de nature à débloquer de nombreuses situations [ACG] ;

- il s'avère que les communes ne pourront visiblement pas assumer la totalité du financement de la petite enfance, d'où la nécessité d'entamer une réflexion sur d'autres solutions partagées [Commission cantonale de la petite enfance] ;
 - il apparaît que la responsabilité financière liée au développement de places d'accueil à Genève n'est pas clairement définie dans la formulation de l'initiative. Il est précisé que le canton de Vaud s'est doté d'une fondation cantonale et d'un système de contribution des entreprises chargées de participer au financement général ; d'autre part, des réseaux ont été constitués. [ARCE] ;
 - des arguments plaident clairement en faveur d'un soutien financier de l'Etat. Il s'agit notamment d'établir un lien entre les structures collectives d'accueil de la petite enfance et l'école enfantine. De même, le processus indispensable de prévention au niveau du SSJ et de la guidance infantile, est de la responsabilité de l'Etat [ancienne déléguée à la petite enfance] ;
- les crèches d'entreprises et les partenariats publics privés (PPP) ne pourront pas répondre seuls à la pénurie actuelle, mais la plupart des personnes auditionnées reconnaissent l'intérêt de les promouvoir également :
- des facilitations peuvent certainement être envisagées pour favoriser le développement de ses structures et des solutions du type fonds collectif d'entreprises sont imaginables [SIT] ;
 - la construction de nouvelles structures d'accueil peuvent aussi être envisagées dans les communes de travail, et non pas uniquement dans les communes de résidence [ACG] ;
 - l'intérêt pour les parents de disposer d'une place de crèche à proximité de leur lieu de travail a été confirmé lors de la visite de la crèche Crescendo (PPP entre la Ville de Genève et Merck Serono) ;
 - la possibilité de pouvoir offrir des places d'accueil aux enfants des salariés peut constituer un réel avantage pour une entreprise ; notamment dans l'optique de conserver ses cadres féminins ;
 - au sujet des crèches d'entreprises, différentes expériences ont déjà été menées avec succès à Genève et on semble s'orienter vers des projets mixtes, nécessitant un partenariat public-privé (le partenariat Ville de Vernier-SIG, par exemple) [Commission cantonale de la petite enfance] ;

- de telles solutions, même si elles ne sont imaginables qu'avec de grandes entreprises, ont permis de réduire de façon significative l'absentéisme et de satisfaire tout particulièrement les femmes-cadres [Commission cantonale de la petite enfance] ;
- à Genève, une réelle volonté politique fait défaut pour inciter les entreprises à s'engager dans ce secteur. On peut s'interroger sur la réalité de la volonté cantonale en la matière, lorsque l'on observe les nombreux obstacles législatifs et réglementaires qui jalonnent le parcours de toute réalisation dans le domaine de la petite enfance [ARCE] ;
- s'il n'est pas exclu, le partenariat public-privé (PPP) n'est toutefois pas suffisamment encouragé dans la formulation de l'initiative. Il existe pourtant un véritable intérêt à créer des structures d'accueil en périphérie également ; notamment dans les zones industrielles [ARCE] ;
- à Genève, les conditions cadres permettant de favoriser les crèches d'entreprise ne sont pas réunies ; ce qui explique qu'il soit aussi difficile de développer des solutions de ce genre [ARCE] ;
- il est confirmé que l'assouplissement de la réglementation serait de nature à relancer le PPP dans le domaine de la petite enfance ; ce qui est considéré comme nécessaire et urgent par de nombreuses entreprises. Une coopération est tout à fait possible avec les collectivités publiques, même si le découragement des entreprises est encore fréquent lorsqu'elles sont confrontées aux conditions cadre en vigueur à Genève [UAPG] ;
- pour l'UAPG, la formulation de cette initiative paraît peu convaincante, notamment la voie constitutionnelle choisie par les initiants. L'intégration de cette problématique au niveau de la constitution ne paraît pas indispensable, alors que l'introduction de modifications législatives déjà identifiées serait de nature améliorer nettement la situation. Dans ce sens, la voie d'un contreprojet indirect semblerait plus judicieuse que celle d'un contreprojet constitutionnel direct ;
- en matière de financement, il serait souhaitable de s'inspirer du modèle vaudois (0,08% prélevé sur les salaires, 5 F par personne/commune et 4% en provenance de la LORO) [Associations de familles d'accueil] ;

- des solutions de type PPP sont tout à fait envisageables mais elles doivent être soutenues par des règles communes. Il appartient au Grand Conseil de modifier la formulation de l'initiative dans ce sens [Ancienne déléguée à la petite enfance] ;
- plusieurs arguments plaident en faveur d'un allongement des congés maternité et parentaux, comme solution de garde pour les plus petits :
 - le coût d'accueil en crèche d'un nourrisson est particulièrement élevé (aménagements particuliers, taux d'encadrement élevé, etc.) [Commission cantonale de la petite enfance] ;
 - un allongement et/ou un accès facilité aux congés maternités ou parentaux pour les bébés présenterait l'avantage d'offrir davantage de places d'accueil pour les autres groupes d'âge [Commission cantonale de la petite enfance] ;
 - il serait nécessaire d'intervenir afin d'encourager des solutions permettant à l'un des parents de demeurer à domicile. Dans ce sens, des pistes mériteraient d'être explorées au niveau de l'introduction d'un congé parental ou de l'allongement du congé maternité ; tous deux pourraient contribuer à faire baisser de façon significative la pression s'exerçant sur l'offre [Associations de familles d'accueil] ;
- si les objectifs de l'initiative ne sont pas remis en cause, la possibilité de sa concrétisation laisse perplexe ; notamment du fait des problématiques suivantes :
 - il est reconnu que la question de notre capacité à former suffisamment de personnel qualifié se pose et qu'il conviendrait d'y faire allusion dans le texte ;
 - des questions aussi sensibles que l'assouplissement du dispositif légal et réglementaire genevois, la valorisation des CFC ASE ou la reconnaissance des diplômes, ne sont pas encore tranchées ;
 - il n'y a que peu d'espoirs que les ambitions des auteurs de l'initiative soient satisfaites si l'on ne vise que les communes et que l'on ne mise que sur la contrainte.

3. Discussion et votes

3.1. Position des groupes

Le Président procède à un tour de table permettant aux groupes de s'exprimer globalement sur l'initiative et sur le sort qu'ils entendent lui réserver.

Une députée du groupe des Verts tient à revenir sur quelques éléments fondamentaux de cette initiative, qui tiennent à cœur aux initiants :

- l'IN 143 vise principalement à l'inscription dans la constitution d'un droit pour chaque enfant et d'une obligation plus marquée à l'adresse des communes ;
- il s'agit également de se donner les moyens, commune par commune, d'évaluer les besoins ;
- le financement est à la charge des communes, mais des solutions peuvent être envisagées par groupements de communes ;
- c'est au canton que revient le soin de fixer le cadre général, de planifier, de contrôler et d'assumer la surveillance du dispositif ;
- dans le cadre d'un concept cantonal de la petite enfance, il serait possible d'imaginer un financement ou une participation financière de l'Etat ;
- il est prévu un délai de cinq ans pour répondre aux objectifs de l'initiative.

Un commissaire PDC précise que son groupe n'est pas opposé à l'idée de l'inscription d'un nouveau droit dans la constitution. Il rappelle que de nombreux droits, mêmes constitutionnels, ont le mérite de rappeler quels sont les objectifs visés, sans pour autant être opposables. Il insiste par contre sur le fait que, si les intentions de cette initiative sont louables, il est évidemment nécessaire de se préoccuper de sa réelle applicabilité. Il considère que certaines lacunes dans la formulation de cette initiative plaident plutôt en faveur d'un contreprojet qui pourrait intégrer les éléments suivants :

- la promotion du partenariat public-privé (PPP) et des crèches d'entreprises ;
- une meilleure répartition de la charge financière entre les communes et l'Etat ;
- une nécessaire allusion à la formation et à la reconnaissance des diplômes.

En conséquence, tout en approuvant l'initiative sur le fond, les démocrates-chrétiens devront se résoudre à la refuser et à accepter le principe d'un contreprojet.

Pour le groupe Libéral, une députée abonde dans le même sens. Elle précise que son groupe est évidemment sensible à l'expression des besoins des familles et, tout en comprenant les situations qui sous-tendent cette initiative (familles monoparentales, nécessité de deux salaires, familles divorcées...), elle peut difficilement accepter le principe d'un droit constitutionnel offert à chaque enfant, avec son corollaire de recours. Elle précise que les libéraux sont également favorables à l'intégration du principe du PPP ainsi qu'à l'assouplissement des normes ; qu'il s'agisse de l'encadrement ou du domaine des bâtiments et de l'aménagement. Dès lors, le groupe Libéral, même favorable à l'initiative sur de nombreux points, se voit dans l'obligation de marquer son refus et de soutenir le principe d'un contreprojet.

Un commissaire Radical avoue que son groupe exprime également des réticences quant à l'inscription d'un droit. Il distingue la légitimité du besoin et sa traduction par l'inscription d'un droit dans la constitution. Par conséquent, les radicaux refuseront l'initiative et se positionneront également en faveur d'un contreprojet intégrant le principe du PPP.

Un député fait savoir que le MCG, comme les autres groupes, éprouve quelques difficultés quant à l'inscription d'un droit dans la constitution. Il précise que son groupe est également préoccupé par les légitimes réticences des communes à assumer seules le financement et souhaite aussi intégrer la composante du PPP. Par conséquent, son groupe sera favorable à l'élaboration d'un contreprojet qui tienne compte des aspects liés à la formation et à la coordination. Il termine en rappelant que le contreprojet pourrait amener les auteurs de l'initiative à envisager, le cas échéant, la voie du retrait.

Une députée du groupe des Verts indique que son groupe est évidemment favorable à cette initiative. Si elle comprend la volonté de valoriser le PPP, il lui semble qu'il n'est pas nécessaire de l'inscrire au plan constitutionnel, et suggère plutôt l'élaboration d'un projet de loi spécifique au sujet de la contribution des entreprises. Son groupe soutient également l'idée d'un engagement financier de la part de l'Etat dans le domaine de la petite enfance. Quant aux aspects liés à la formation, ils lui paraissent évidemment primordiaux mais ne lui semble pas devoir être nécessairement précisés dans la charte fondamentale. Enfin, sur la question du droit, elle rappelle que de nombreux droits sont aujourd'hui inscrits dans la constitution sans avoir pour autant une réalité opposable. Mais, en agissant à ce niveau de hiérarchie des normes, les auteurs avaient la volonté d'accélérer le passage de la déclaration d'intention à la concrétisation par les communes.

Pour le groupe Socialiste, une députée explique rejoindre la vision des auteurs de l'initiative. Elle observe que les opposants critiquent un manque de précisions dans la formulation de l'initiative, mais rappelle qu'il est nécessaire de rester au niveau des principes. Il lui paraît par exemple évident que l'exercice d'un métier spécialisé entraîne l'obligation d'être formé en conséquence ; dès lors, un article sur la formation paraît superflu. Quant au principe du PPP, elle considère qu'il est déjà possible de s'y référer et de le mettre en application. Sur la question du droit opposable, elle considère qu'il n'appartient pas aux instances politiques de déterminer si un droit est opposable ou non mais bien au pouvoir judiciaire. Elle rappelle que les constituants genevois se sont déplacés à Bâle-Ville, pour constater que dans ce canton, les droits sociaux sont bel et bien opposables et qu'aucune dérive ou explosion des recours contre l'administration n'a été constatée. Elle annonce que son groupe est lui aussi favorable à un éventuel engagement financier de l'Etat dans le domaine de la petite enfance. En bref, elle précise que les Socialistes soutiennent cette initiative parce qu'elle propose d'aller au-delà d'une simple incitation pour privilégier l'inscription d'un principe et d'un but à atteindre dans la Constitution. Néanmoins, elle annonce que son groupe ne sera pas opposé, le cas échéant, à travailler conjointement sur un contreprojet.

Pour l'UDC, un commissaire réaffirme que son groupe voit une difficulté dans la contrainte liée à un droit constitutionnel ; ce d'autant plus que les besoins ne semblent pas véritablement déterminés et qu'une telle situation pourrait engendrer des obligations inutiles.

3.2. Votes de la commission

La parole n'étant plus demandée, le Président passe à la procédure de vote. Il met d'abord aux voix la **prise en considération de l'IN 143** (art. 121 LRG) :

Oui :	4 (1 S, 3 Ve)
Non :	10 (2 PDC, 3 L, 2 R, 1 UDC, 2 MCG)
Abst. :	–

L'IN 143 est refusée.

Au vu du refus de l'IN 143, le président met ensuite aux voix le **principe d'un contreprojet** (art. 121, al. 2 LRGC) :

Oui : 13 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 3 L, 2 R, 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1 UDC)

Le principe d'un contreprojet est accepté.

Pour terminer, au vu de l'importance du sujet, la commission préconise un débat en catégorie I (débat libre).

4. Conclusion

Au bénéfice des arguments développés plus hauts et sans remettre pour autant en cause la pertinence des finalités de l'initiative, la majorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter l'IN 143 et de soutenir le principe d'un contreprojet, que la présente commission se propose de rédiger.

ANNEXES :

- 1. Prise de position du SIT*
- 2. Prise de position de l'ACG*
- 3. Prise de position de l'UAPG*

Secrétariat du Grand Conseil

IN 143

Lancement d'une initiative

Le comité d'initiative « Petite enfance » a lancé l'initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 24 juillet 2009 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 24 octobre 2009 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 24 avril 2010 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 24 janvier 2011 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 24 janvier 2012 |

Initiative populaire cantonale

« Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance »

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution, ayant la teneur suivante :

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Titre XF Accueil de la petite enfance (nouveau)

Art. 160G

1 Principe

Chaque enfant en âge préscolaire a droit à une place d'accueil de jour. Subsidiairement à la famille, l'Etat et les communes sont tenus de réaliser ce droit dans le respect du choix du mode de garde voulu par les parents.

2 Moyens

A Dans le but de créer des conditions favorables aux familles, les communes, avec l'appui de l'Etat, analysent les besoins, planifient et concrétisent la mise en œuvre des dispositifs d'accueil de jour.

B L'Etat est chargé de la surveillance de l'ensemble des structures d'accueil de jour. Il apporte son soutien pour la création et l'exploitation des places d'accueil de jour.

3 Mise en œuvre

A Les communes ou groupements de communes créent et maintiennent des places d'accueil de jour répondant à la demande dans les différents modes de garde pour les enfants en âge préscolaire.

B Les communes ou groupements de communes assurent le financement après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes.

C Les communes ou groupements de communes peuvent déléguer cette tâche aux associations ou fondations autorisées à exercer cette activité.

4 Délai

Dès l'acceptation par les électeurs et électrices de la présente initiative, l'Etat s'assure que les communes ou groupements de communes remplissent les exigences constitutionnelles en matière d'accueil de la Petite enfance dans un délai de cinq ans.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance !



Trouver une place d'accueil de jour pour un bébé ou un enfant en bas âge relève aujourd'hui du parcours du combattant. Trop souvent, les parents n'ont pas de véritable choix, et doivent se contenter d'une solution boiteuse. Aujourd'hui, on estime qu'une demande sur deux ne trouve pas de solutions répondant aux réels besoins des familles.

Cette situation, qui impose aux parents de jongler entre leurs activités professionnelles et familiales, a des conséquences encore durables sur les projets professionnels des femmes et ne permet pas à la famille d'élever sereinement ses enfants.

Certaines communes ont fait des efforts importants, mais il reste encore beaucoup à faire. La situation actuelle engendre une inégalité de prestations, selon le lieu d'habitation dans le canton de Genève. Cela doit cesser ! C'est pourquoi nous proposons cette initiative constitutionnelle aujourd'hui.

Objectifs de l'initiative

- **Inscrire dans la constitution la nécessité de répondre aux besoins de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire.** Actuellement la constitution est muette sur la petite enfance !
- **Inscrire clairement la répartition des tâches communales et cantonales concernant l'accueil d'enfants en âge préscolaire.** C'est aux communes de prévoir, après analyse, un nombre suffisant et adéquat

de places : crèches, jardins d'enfants, « mamans » ou « papas » de jour. L'Etat continuera à exercer le contrôle des normes d'encadrement, de sécurité et, le cas échéant, rappellera à son devoir une commune qui n'aurait pas créé de places en suffisance.

Avantages de l'initiative

- Créer un droit à une place d'accueil de jour;
- Créer une obligation pour les communes de répondre aux besoins des familles de manière adéquate;
- Donner aux parents un réel choix de modes de garde;
- Mieux concilier vie familiale et professionnelle;
- Consacrer une réelle égalité entre femme et homme;
- Favoriser le développement des enfants par un mode de garde stable et professionnel;
- Permettre aux parents et aux enfants de s'intégrer dans leur quartier;
- Créer des places de travail.

Financement

Le financement sera assuré par les communes, qui bénéficient pour la plupart d'une situation financière saine; pour les autres, la nouvelle péréquation financière intercommunale prévoit une aide à l'attention des communes moins aisées. Celles qui le souhaitent pourront se regrouper pour mener ensemble un projet.

Mais l'accueil des enfants en âge préscolaire, ce n'est pas seulement un coût financier, c'est surtout un gain. En effet, une étude de la Conférence latine des déléguées à l'égalité a démontré que l'accueil de jour est rentable, c'est au contraire son absence qui coûte. Pour un franc investi dans ce secteur, en moyenne trois francs reviennent aux résidents du canton et un franc aux collectivités publiques (communes, Etat).



Genève, le 20 septembre 2010

Concerne: Institutions de la petite enfance/ Offensive pour la formation professionnelle

Etablir les besoins en personnel :

- Créer l'Observatoire prévu à l'article 3 LSAP (J 6 29)
- Recenser les niveaux de formation par type de fonction (ELP ?)
- Etablir un état de situation du respect des normes (moins de 2/3 diplôme-1/3 autres, dérogations accordée par ELP, etc.)

Financement de la formation :

- Mobiliser le FFPC pour VAE CFC ASE + niveau diplôme ESEDE. Réponse à la lettre des partenaires du 30 juin (présenter dossier à M. C. Salort : demande préalable).
- Garantie des employeurs/subventionneurs pour des VAE sur le temps de travail, compléter CCT.
- Garantie des employeurs/subventionneurs pour une décharge en temps pour les PF ou assimilés, compléter la CCT.

Conditions d'admission à la VAE niveau tertiaire

- Clarifier directive et mesures dérogatoires de l'ELP, diffusion des documents dans les institutions
- Harmoniser avec exigences ELP : en cours dans la commission spécifique éducateurs-trices du jeune enfant du pôle santé-social, corriger et diffuser la documentation OFFPC

Cours complémentaires VAE niveau tertiaire

- Accélérer la procédure de l'ESEDE (une VAE peut prendre 2 ans et demi !)

Stages

- Recenser les besoins et les lieux
- Définir quels types de stages dans les IPE : Matu pro, ESEDE plein temps, CFC ASE, éven. VAE, autres ?
- Garantie des employeurs/subventionneurs pour une décharge en temps pour les PF ou assimilés
- Hors effectif de base car en formation avec indemnités selon prescriptions

1) Aides (compris dans le 33%)

- 18 ans révolus
- Niveau secondaire II acquis
- Expérience professionnelle requise par l'ESEDE plein temps :
 - 800 heures auprès d'enfants de 0-5ans effectuées en IPE ou lieu équivalent
 - si formation purement scolaire : 1 an de pratique professionnelle interne ou externe au domaine social y compris 800 heures auprès d'enfants de 0-5ans effectuées en IPE ou lieu équivalent
- Pour les institutions :
 - travail et pas stage (inclus dans l'effectif, pas le même type d'encadrement qu'un stage)
 - CDD 1 an maximum, définir si renouvelable dans une autre institution en cas d'échec à l'admission à l'ESEDE ou non
 - salaire pour 39h/40h de travail selon CCT et pas indemnité de stage
 - permanence du visage sur l'année
- Recenser les besoins et les lieux

2) Auxiliaires I (compris dans le 33%)

- 22 ans révolus
- expérience dans le domaine de la petite enfance ou sociale ou utile au poste ou d'une autre formation professionnelle
- Encourager la VAE niveau CFC ASE et niveau diplôme selon les profils
- « Protéger » le personnel en place
- Expérience professionnelle requise de 5 ans dans une IPE pour niveau secondaire II ou diverses formations « anciennes » ou étrangères selon directives ELP
- Seront remplacés à terme par CFC ASE
- Niveau salarial conventionnel (80% du salaire d'un-e éducateur-trice du jeune enfant)
- Certaines IPE ne demandent pas la dérogation à l'ELP et font assumer aux auxiliaires I des tâches et des responsabilités dévolues aux éducateurs-trices du jeune enfant

3) CFC ASE (compris dans le 33%)

- Formation récente et généraliste
- Environ 3-5 personnes engagées dans les IPE actuellement
- Niveau salarial conventionnel (80% du salaire d'un-e éducateur-trice du jeune enfant). Conditions salariales inférieures aux autres secteurs (handicap, animation, EMS)

4) Auxiliaire II (compris dans le 66%)

- Du fait de la pénurie : mesures dérogatoire de durée limitée (juin 2011) pour occuper la fonction d'éducateurs-trice du jeune enfant délivré par ELP
- Tâches et responsabilité d'un-e éducateur-trice du jeune enfant.
- 3^{ème} année de formation en cours d'emploi à l'ESEDE
- 5 ans d'expérience dans une IPE, titre de secondaire II, VAE en cours
- Niveau salarial conventionnel (90% du salaire d'un-e éducateur-trice du jeune enfant).

5) A clarifier avec les partenaires sociaux pour CCT

- Pendant première année d'expérience à 50% au minimum dans une IPE pour niveau tertiaire (ESTS, ES, HES, Bachelor/Master universitaire en psycho et science éducation) selon directives ELP
Auxiliaire I: niveau salarial conventionnel (90% du salaire d'un-e éducateur-trice du jeune enfant) jusqu'à l'inscription en VAE. **(compris dans le 33%)**
- Expérience professionnelle requise d'un an au minimum à 50% dans une IPE pour niveau tertiaire (ESTS, ES, HES, Bachelor/Master universitaire en psycho et science éducation) et VAE en cours selon directives ELP
Auxiliaire II: niveau salarial conventionnel (90% du salaire d'un-e éducateur-trice du jeune enfant) jusqu'à l'obtention de l'attestation. **(compris dans le 66%)**

6) Educateur-trice du jeune enfant ou VAE attestée ou selon liste ELP (compris dans le 66%)

- Niveau salarial conventionnel à 100%

Modification réglementaire (J 6 29.01) et non de la loi (J 6 29)

- Clarifier les termes des articles 9 et 15

Valérie Buchs/secrétaire syndicale



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES

**Prise de position de l'Association des communes genevoises
à l'occasion de son audition par la commission de l'Enseignement,
de l'éducation et de la culture sur
l'IN 143 " Pour une véritable politique d'accueil de la petite
enfance"**

Représentants ACG : M. Jean-Marc Mermoud, Président
M. Alain Rüttsche, Directeur général

En préambule, les représentants des communes tiennent à remercier les membres de la commission de l'Enseignement, de l'éducation et de la culture de leur donner la possibilité d'exprimer l'avis des communes sur l'IN 143.

L'ACG ne remet pas en cause la nécessité de développer les places d'accueil des enfants en âge préscolaire. Elle souscrit donc à l'*objectif* de l'initiative.

Ses statuts lui attribuant comme but premier la défense de l'autonomie des communes, elle ne peut toutefois cautionner les *moyens* préconisés pour atteindre cet objectif, à savoir une *obligation* faite aux communes de réaliser et de financer seules les places manquantes dans un délai très limité.

L'ACG a permis la mise en place de dispositifs incitatifs forts en matière de petite enfance : octroi, par la péréquation financière intercommunale, d'une contribution annuelle de Fr. 10'000.-- par place de crèche (40 millions de francs par année !) à laquelle s'ajoute une subvention d'investissement du Fonds intercommunal de Fr. 5'000.-- par place créée (8,3 millions versés à ce jour).

De leur côté, les communes ne ménagent pas leurs efforts qui vont en s'intensifiant sous l'effet des mesures incitatives précitées (4'000 places de crèches créées entre 2003 et 2009). Elles consacrent ainsi 150 millions de francs par année à la petite enfance.

Elles se trouvent toutefois confrontées à différents obstacles. Outre le coût annuel des crèches (influencé partiellement par les normes constructives et d'encadrement), elles peinent à trouver les terrains et le personnel nécessaires.

L'ACG demande donc l'élaboration d'un contre-projet qui, sans remettre en cause l'objectif de l'initiative, propose des solutions différentes impliquant, outre les communes, l'Etat et les entreprises. Il semble d'ailleurs que les exemples ne manquent pas dans notre pays.



AUDITION DE L'UAPG DU 29 SEPTEMBRE 2010 SUR l'initiative populaire constitutionnelle « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance » (In 143) déposée par le comité d'initiative « Petite enfance »

- ◆ S'exprimant au nom de l'UAPG, M. Nicolas Aune (SG de l'UIG) et Mme Sabine von der Weid (Secrétaire permanente de l'UAPG) reconnaissent sans peine l'importance de cette problématique et adhèrent totalement à la nécessité de prendre des mesures afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.
- ◆ S'agissant de la loi et de la réglementation existante, l'UAPG considère que des modifications législatives et réglementaires seraient tout aussi efficaces qu'une disposition constitutionnelle pour remédier aux importants et graves blocages que les textes actuels engendrent.
- ◆ A cet effet, les représentants de l'UAPG ont énuméré quelques points qui amènent purement et simplement les institutions privées à renoncer à toutes initiatives, notamment en raison des contraintes en matière de :
 - Normes de sécurité, de construction, de locaux, engendrant un coût des infrastructures rédhibitoire ;
 - Normes d'encadrement (ratios adulte/enfant élevé) ;
 - Niveau d'exigence professionnelle trop élevé (universitaire ou HES) alors que des qualifications ES ou CFC pourraient être suffisantes ;
 - Conditions salariales démesurées et aménagement des durées de temps de travail coûteux, notamment si l'on prend en compte la CCT de la ville de Genève dont les conditions sont tout simplement inapplicables dans le secteur privé (entreprises et/ou institutions privées non subventionnées).
- ◆ Les contraintes législatives et réglementaires actuelles engendrent un coût d'encadrement par enfant de plus de 30% supérieur en comparaison inter-cantonale et empêchent le développement de toutes initiatives de type PPP (partenariat public/privé). Pour exemple : des banques privées ont renoncé à des projets de crèches intégrées dans leur bâtiment alors même qu'elles étaient prêtes à s'y investir financièrement à 100%, ce, en raison des contraintes réglementaires et des exigences professionnelle d'exploitation.

ANALYSE DE L'IN 143

- ◆ L'IN143 prévoit un financement assuré par l'Etat, au niveau communal et, au besoin, via la péréquation intercommunale. L'UAPG doute fortement de l'autonomie d'un tel financement. Il lui paraît en effet impossible d'éluder la suppression annoncée de la Taxe Professionnelle et Communale, suppression par ailleurs bienvenue pour nos entreprises.

- ◆ Dès lors, elle considère que le financement ne pourra se faire in fine que par une participation financière des employeurs, ce qui l'alarme évidemment beaucoup, notamment en raison de l'évolution annoncée des charges salariales :
 - Augmentation au 1^{er} janvier 2011 de la part LACI à 2,2% et APG (0,3 à 0,5%) ;
 - Augmentation de la TVA à 8% au 1^{er} janvier 2011 ;
 - Autres initiatives en attente (salaire minimum, 6 semaines de vacances ou congé parental).
- ◆ Si l'IN143 envisage (candidement) un financement quasi exclusivement communal, elle requiert aussi une très forte implication (art.2a et b) du rôle de l'Etat dans la « mise en œuvre » et dans « l'exploitation » des places d'accueil. Or, les exemples positifs de certains cantons voisins reposent précisément sur l'implication du secteur privé dans la mise en œuvre et l'exploitation des places d'accueil proposées.
- ◆ L'UAPG sollicite que l'on accorde une place plus large au PPP, estimant à cet égard qu'il est important et urgent d'assouplir les normes et règlements existants pour favoriser ces collaborations au niveau local, tout en exploitant pleinement la proximité des différents acteurs.
- ◆ En ce sens, il est apparu aux représentants de l'UAPG que la motion 1952 (adoptée au GC le 07.05.2010) constituait une piste particulièrement intéressante.

SOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR LES PME

Les PME pourraient entrer en discussion pour autant que deux conditions préalables soient réalisées :

- ◆ Un assouplissement de la réglementation en vigueur.
- ◆ Le libre choix des employeurs à appliquer des salaires qui soient conformes aux usages ; à tout le moins aucune obligation pour ces derniers d'appliquer les conditions de travail de la CCT de la ville de Genève.
- ◆ Les usages ont été définis par l'OCIRT sur la base d'une étude réalisée en 2009 par l'OGMT. Toutefois, l'UAPG a donné son accord au gel de l'édiction des usages, une CCT intercommunale étant à l'étude. Il est évident que si celle-ci s'approche de la CCT de la ville de Genève, l'UAPG s'y opposera vigoureusement.

CONCLUSION

En conclusion, l'UAPG est favorable à ce que des solutions soient trouvées pour faciliter l'harmonisation entre la vie professionnelle et familiale, pour autant que l'on assouplisse les normes légales en vigueur et que l'on n'impose pas aux PME des conditions de travail (salaire, vacances, congés divers, etc.) qu'elles ne seraient pas en mesure d'assumer. En un mot, il faut que ces crèches soient économiquement viables et techniquement réalisables !

◆ POUR L'UAPG

▪ Sabine von der Weid

Nicolas Aune

Date de dépôt : 15 novembre 2010

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Marie Salima Moyard

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il y a urgence. Urgence d'agir face à la pénurie de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire. Les familles n'ont aujourd'hui souvent pas d'autre moyen que de trouver des solutions bricolées. Cette situation doit cesser ! C'est d'ailleurs bien la demande des 12 000 personnes qui ont signé cette initiative.

Cette initiative propose d'introduire dans la constitution un article instaurant un droit à une place d'accueil de jour pour chaque enfant en âge préscolaire. Pour mettre en œuvre ce principe à satisfaction de la demande, elle précise les rôles de chaque autorité :

- les communes analysent et planifient les besoins, avec l'appui de l'Etat, élément à ce jour malheureusement inexistant ; de plus, elles créent les places d'accueil et les financent (après déduction de la part des parents et d'autres recettes) ;
- l'Etat surveille l'ensemble des structures d'accueil.

Un texte de rang constitutionnel

Comme tout article constitutionnel qui se respecte, le texte de l'initiative reste général : il énonce le principe recherché, les rôles respectifs et les grandes lignes de mise en œuvre. C'est donc à tort, au sens du groupe socialiste, que la majorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture lui a reproché de manquer de précision, notamment sur la nature (financière ?) du soutien de l'Etat (alinéa 2, lettre B) ou sur l'absence de mention explicite du partenariat public privé, visant les entreprises comme partenaires des communes lors de la création de crèches ou plus simplement.

Des besoins immenses et urgentissimes

Plusieurs mérites ont été reconnus à l'initiative, également par la majorité de la commission. Elle agit dans le domaine de la petite enfance, où les besoins sont cruels et où la demande a depuis longtemps largement dépassé l'offre : rappelons pour mémoire que pour les environ 3000 places de crèches existant en Ville de Genève, il existe une liste d'attente de 2000 à 2500 dossiers ! Qui n'a pas, d'autre part, vu une future mère, encore enceinte, déjà courir les crèches pour tenter de faire inscrire son enfant avant même qu'il ne soit né ? Tous les groupes ont reconnu donc – le contraire aurait été difficile – qu'il fallait agir dans ce domaine, et rapidement, de manière à soulager les familles qui se retrouvent trop souvent dans des situations difficiles du fait de ces problèmes de garde.

Relevons également que la question de savoir si l'un des parents peut se permettre de travailler à temps partiel ou même renoncer temporairement à exercer une activité lucrative est une question que des familles de plus en plus nombreuses à Genève ne peuvent simplement avoir le luxe de se poser : il est de plus en plus souvent besoin de deux salaires pour boucler les fins de mois. Arrêter de travailler n'est donc simplement pas une possibilité, et cela encore davantage pour les nombreuses familles monoparentales de ce canton.

Offrir des places d'accueil de jour, en crèches ou familles d'accueil de jour, est par ailleurs également une mesure visant à atteindre l'égalité entre hommes et femmes : dans des familles où cette possibilité existe d'un point de vue financier, femmes et hommes doivent pouvoir choisir la manière de conjuguer leurs impératifs professionnels et familiaux, soit en arrêtant momentanément ou définitivement leur carrière afin de garder leurs enfants s'ils le désirent, soit en pouvant combiner la garde avec des moments en crèches ou en famille d'accueil de jour. Actuellement, ce choix n'existe pas, tant la pénurie est aiguë.

Une initiative souple

Un autre mérite de l'initiative reconnu par la commission est le droit à une place d'accueil de jour, quelle qu'elle soit. L'initiative n'a donc pas tranché entre un mode de garde collectif (accueil en crèche) ou plus individuel (en famille d'accueil de jour). Tous deux ont leurs intérêts (socialisation en crèche et souplesse organisationnelle en famille d'accueil) et leurs inconvénients (par exemple, cadre plus strict en crèche et dimension éducative relativement absente en famille d'accueil). L'esprit de l'initiative a été de laisser aux parents le choix du mode de garde (alinéa 1), en fonction de

leurs préférences et de leurs possibilités, et donc d'œuvrer à une certaine souplesse, au lieu d'un modèle unique.

Un droit pour la population, une obligation pour les communes

Le point d'achoppement principal – et la raison du refus par la majorité de la commission – est la déclaration d'un « droit à une place d'accueil de jour » pour tout enfant en âge préscolaire. Alors même que la majorité de la commission se déclarait largement acquise au principe d'une place d'accueil de jour pour tout enfant, elle s'est focalisée sur le droit énoncé à l'alinéa 1 pour fonder son refus.

Comment cela se fait-il ? Comment peut-on se déclarer pour le principe et contre le droit à bénéficier de ce principe ? Serait-ce parce qu'on refuserait que les pourvoyeuses de places d'accueil (c'est-à-dire les communes) soient sanctionnées si elles ne remplissaient pas leur devoir dans le cadre du principe énoncé plus haut et si largement accepté ? Cette opposition, plus dogmatique qu'autre chose, ne résiste pas à l'étude des faits suivants.

Il existe aujourd'hui déjà des droits sociaux, comme le célèbre droit au logement dans la constitution actuelle (art. 10A, al. 1 Cst GE), mais également le droit à des conditions minimales d'existence (art. 12 Cst fédérale) ou encore le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19 Cst fédérale). Ajouter ce droit à une place d'accueil de jour ne constitue donc pas une étrangeté constitutionnelle, mais rappellerait l'importance de ce principe, au même titre que celui de se loger ou de bénéficier d'un enseignement.

La justiciabilité de ces droits – car c'est bien leur possible invocation en justice qui fait peur à la majorité de la commission – est une question qui fait l'objet de controverses au niveau de la doctrine juridique. Dans les faits, ce sont les tribunaux – sur la base des textes légaux et de leur esprit indiqué par le législateur – qui décident de leur justiciabilité effective, c'est-à-dire du bon droit de quelqu'un à s'en prévaloir en justice. La marge de manœuvre du législateur sur cet aspect est donc réduite : il ne fait que fixer les contours précis et les outils permettant à la justice d'apprécier la réalisation ou non du droit dans un cas d'espèce traité. Cela étant, la justiciabilité des droits est d'autant mieux acceptée par les tribunaux que ces droits sont énoncés de manière suffisamment précise (ce qui est le cas, par exemple, du droit à des conditions minimales d'existence, ou de celui à un enseignement de base, tous deux cités plus haut). La justiciabilité de ces droits « précis » est donc incontestable et fait l'objet de cas d'application fréquents par les tribunaux.

C'est d'ailleurs dans cet esprit et pour cette raison que l'Assemblée constituante genevoise a à juste titre prévu la justiciabilité des droits fondamentaux (libertés et droits sociaux) dans la constitution en cours de réécriture et telle qu'elle est ressortie de la première série de séances plénières¹.

Si l'on s'arrête brièvement sur la question – plusieurs fois évoquée en commission – du droit au logement (art. 10A Cst GE), il est vrai que le Tribunal administratif considère que ce droit n'est pas suffisamment précis dans sa formulation actuelle pour être directement applicable; relevons néanmoins qu'il s'agit d'une jurisprudence peu abondante². En raison de sa formulation sommaire et générale, on considère en principe que le droit au logement inscrit dans la constitution actuelle nécessite, pour devenir concrètement justiciable, une législation d'application qui précise les contours exacts du droit ainsi que les conséquences de sa violation. C'est justement la fonction, par exemple, de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL)³. La LGL concrétise donc le droit au logement, et en particulier ses alinéas 2 et 3 Cst GE.

Dans le cas du droit à une place d'accueil de jour qui nous occupe, on peut imaginer placer dans la législation d'application comme conséquence de la violation par une commune de ses obligations (spécifiées à l'article 3) qu'une commune soit condamnée à payer aux parents la différence de coût entre leur participation pour la crèche et celui pour l'accueil de jour.

¹ Thèse 102.261.e : « *Quiconque est lésé dans ses droits fondamentaux peut saisir l'autorité ou la juridiction compétente.* »

² Par exemple, l'arrêt du Tribunal administratif ATA/21/2006 (qui fut confirmé par le Tribunal fédéral) dont voici un extrait : "9. C'est à tort enfin que les recourants se réclament des articles 10A Cst. gen. et 11 Pacte I, normes programmatiques qui ne leur donnent aucun droit direct. Quant à l'article 12 Cst., il vise la protection des individus dans les cas de détresse, condition qui n'est nullement réalisée en l'espèce."

Ou encore un autre arrêt du Tribunal administratif (ATA/790/2003), dont voici un extrait : "Le 11 mai 1989, le peuple genevois s'est donné un article 10A inscrit dans sa constitution cantonale du 24 mai 1847 (Cst. gen. - A 200) selon lequel le droit au logement est garanti, l'Etat et les communes encourageant, dans les limites du droit fédéral, notamment la construction et la subvention de logements avec priorité aux habitations à bas loyers, de manière à répondre aux besoins reconnus de la population. (...) Quant à la disposition cantonale, elle ne permet pas non plus à un administré d'exiger de l'Etat une prestation positive, comme le maintien dans un logement donné (ATA W. du 10 juin 2003)."

³ Dans son arrêt ATA/587/2000, le Tribunal administratif considère : "Les prestations de la LGL contribuent à la mise en oeuvre du droit au logement, garanti par l'article 10A Cst. gen.; elles sont parfois une condition indispensable pour pouvoir accéder à un logement décent et adéquat. S'agissant de la réalisation d'un droit constitutionnel, la détermination du cercle des bénéficiaires des prestations de logement constitue un élément essentiel."

Rassurons encore la majorité de la commission sur un dernier point. L'inscription d'un droit social dans la constitution n'implique pas qu'il revienne à la justice de trouver elle-même la solution complète pour concrétiser ce droit dans chaque cas d'espèce mais bien de contrôler si l'Etat respecte, protège et réalise ce droit – et le cas échéant, l'enjoindre à le faire – en prenant ou non des décisions et en adoptant ou non les lois nécessaires. La justice pourrait par exemple ordonner à l'autorité de prendre les mesures nécessaires dans un certain délai. La justiciabilité ne dispense ainsi pas l'Etat d'adopter des législations d'application pour assurer la mise en œuvre d'un droit social, bien au contraire.

Quand bien même, enfin, la justiciabilité de ce « droit de la petite enfance » serait-il finalement admis par les tribunaux dans quelques années grâce à une loi d'application bien pensée, y aurait-il pour cela déluge de recours de particuliers contre les communes du canton car elles ne créeraient pas suffisamment de places de crèches ? Telle semble être la grande crainte de la majorité de la Commission, mais cette crainte semble particulièrement peu fondée quand on observe l'exemple du canton de Bâle-Ville : celui-ci s'est effectivement doté d'un droit justiciable à une place d'accueil de jour⁴... et aucun déluge de recours ne s'est produit. Le risque pris par les collectivités publiques de ne pas tenir leurs engagements étant connu, la prise en charge est adéquate et l'objectif est atteint. N'est-ce pas le but déclaré de tous les partis de ce Grand Conseil ?

Au bénéfice de ces précisions, comment dès lors comprendre le refus de ce droit autrement que comme une manière détournée de ne pas vouloir s'assurer de l'atteinte de l'objectif final, à savoir la satisfaction de la demande des familles dans le domaine de la petite enfance ?

Les entreprises comme partenaires

Un autre élément reproché à l'initiative par la majorité de la commission est le manque de mention explicite des entreprises comme partenaires des collectivités publiques pour la création de crèches. Malgré nos réitérées assurances en commission et la position exprimée par les initiants lors de leur audition, la majorité continue d'assurer que le texte de l'initiative occulte totalement ce partenariat public-privé. Or, le texte de l'initiative n'empêche nullement les entreprises de mettre sur pied cette prestation pour leurs

⁴ § 11, al.2, let.a Cst BS : « En outre, la présente Constitution garantit le droit des parents d'obtenir dans un délai raisonnable et à des conditions supportables financièrement la possibilité de confier de jour leurs enfants à un lieu d'accueil public ou privé, selon une formule qui réponde aux besoins des enfants. »

employé-e-s, puisque la forme juridique idéale pour mener à bien ce projet est la fondation ou l'association et qu'elles sont explicitées dans l'alinéa 3, lettre C. L'initiative n'exclut donc aucunement les entreprises. La forme de l'association ou de la fondation, souvent en partenariat public-privé (comme à la crèche de Merck-Serono que la commission a visitée) a d'ailleurs été plébiscitée par l'Association romande des crèches d'entreprises (ARCE), lors de son audition : au travers de cette structure, une ou plusieurs entreprises peuvent s'associer entre elles ou avec une commune pour gérer conjointement une crèche, ou plus simplement, louer des places dans une crèche municipale.

Le financement, nerf de la guerre

Les initiants ont pris le parti de ne pas ajouter un second débat – une proposition de modification de la répartition des tâches entre canton et communes – à celui, déjà épineux en lui-même, de l'accueil de jour de la petite enfance. C'est uniquement pour cette raison qu'elle n'a pas proposé de modification de la répartition actuelle des tâches dans ce domaine, à savoir surveillance par le canton, financement et mise en œuvre par les communes. Il a été souvent relevé par la majorité de la commission que les places de crèches – plus que celles en famille d'accueil de jour, moins onéreuses – coûtaient fort cher aux communes, et que là était leur réel problème de fond face à la possible mise en œuvre de l'initiative. On peut dès lors se demander si la question du droit, tant mise en avant, n'était pas qu'un épouvantail.

La préoccupation du financement est évidemment essentielle. Elle peut, au sens du groupe socialiste, trouver plusieurs solutions qui seront à travailler dans le cadre de la loi d'application de l'initiative, si elle venait à être acceptée par le peuple. On peut tout d'abord imaginer un retour de la participation financière du canton dans le domaine de la petite enfance. Le texte de l'initiative ne l'empêche nullement, à teneur de l'alinéa 2B où l'Etat « apporte son soutien » et de l'alinéa 3B qui mentionnent d'éventuelles « autres recettes ». On peut par ailleurs aussi imaginer s'inspirer du modèle vaudois qui prélève sur les entreprises un impôt participant à financer les places de crèches, en sus des collectivités publiques.

En conclusion, cette initiative, précisant un principe, un but, un financement et une mise en œuvre, a le mérite de répondre à une préoccupation essentielle et urgente de la population genevoise. Sans privilégier un mode de garde au détriment d'un autre, elle instaure un droit pour chaque enfant en âge préscolaire à une place d'accueil de jour. Ce droit doit être bien compris : loin de constituer un appel à une « recourite aiguë », il n'est que la contre-partie logique de l'obligation des communes d'adapter

l'offre à la demande – et non le contraire ! – afin de répondre aux besoins des familles. Comme pour tout article constitutionnel, il fixe les grands axes mais ne règle pas tout : il appartiendra au parlement de travailler à une loi d'application permettant de fixer plus précisément les rôles et devoirs de chaque acteur, d'arrêter les conditions de possibles partenariats entre entreprises et collectivités publiques et de déterminer un financement équitable entre contributions des parents, du canton, des communes et des entreprises.

C'est pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, que le groupe socialiste vous demande d'accepter cette initiative et de la soutenir devant le peuple.

Date de dépôt : 30 novembre 2010

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Sylvia Nissim

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors des travaux de la Commission de l'enseignement sur l'initiative 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance », les commissaires se sont entendus pour reconnaître l'énorme besoin en places d'accueil pour les plus petits dans notre canton.

En effet, aujourd'hui, on estime qu'une demande sur deux ne trouve pas de solutions répondant aux réels besoins des familles. La plupart des familles doivent, faute de place de crèche, de famille d'accueil ou de place de gardiennage, bricoler des solutions comme elles le peuvent.

Ce manque de places dans la petite enfance d'une manière générale empêche de nombreux parents de travailler autant qu'ils le voudraient et bien souvent influence la décision de ceux-ci d'avoir des enfants. La diminution ou l'arrêt du travail se retrouve en particulier chez les femmes qui sont plus lourdement touchées par ces effets.

En commission, les nombreuses auditions ont démontré clairement tous les tenants et aboutissants de ce point clé de nos sociétés modernes qu'est la politique de la petite enfance. Elles ont illustré les avantages et les inconvénients de chaque type de garde d'enfant et les besoins perçus par les entreprises, les communes et les associations, fondations. Après plusieurs séances, il semble ressortir des débats de la commission les points suivants :

Les points faisant largement accord :

- Le besoin grandissant en places d'accueil. Que ce soit parce que les femmes choisissent de travailler plus ou parce que deux salaires sont aujourd'hui bien souvent nécessaires pour faire vivre une famille, ou encore parce que la population genevoise n'arrête pas de grandir, le fait est que les besoins en places de garde sont en augmentation.

- Les auditions ont montré le manque de chiffres et de statistiques dans ce domaine. La nécessité d'un observatoire de la petite enfance au niveau cantonal pour pouvoir coordonner les efforts de façon plus globale est apparue évidente.
- La complémentarité des différents modes de garde existants et le besoin de tous les encourager et les soutenir semblent importants. Pour ce faire, il semble essentiel de tous les mentionner de façon égalitaire et ainsi de donner aux parents un réel choix en termes de modes de garde.

Les points faisant débat :

- Le droit à une place d'accueil de jour est la recommandation de l'initiative qui a rencontré le plus d'oppositions en commission. Ce droit vise à inscrire dans la Constitution l'obligation pour les communes de créer suffisamment de places d'accueil en âge préscolaire, tous modes de garde confondus. Les Verts ne tiennent pas en particulier à la mention du droit en ces termes, mais maintiennent que cette obligation aux communes est essentielle pour une amélioration rapide et concrète de la situation. Cet engagement des communes est fondamental et la seule garantie d'une véritable réponse à cette nécessité si pressante de places pour nos enfants.
- La répartition claire entre le canton et les communes des responsabilités en matière de petite enfance, que ce soit pour la garde elle-même ou le financement de celle-ci, est un autre point de discord. L'initiative place comme un de ces buts principaux d'« inscrire clairement la répartition des tâches communales et cantonales concernant l'accueil d'enfants en âge préscolaire ». Cette clarification des responsabilités de chacun est indispensable pour le bon fonctionnement de cette tâche publique.
- En l'occurrence, l'initiative recommande que l'Etat continue à exercer le contrôle des normes d'encadrement, de sécurité et que les communes se chargent du reste, soit de créer des places en suffisance. Ce n'est pas ce dernier élément en soi qui a rencontré des oppositions mais plutôt ce que l'initiative en infère, la charge de l'Etat de rappeler à l'ordre les communes qui n'auraient pas créé assez de places. Sur ce point, les Verts seront fermes ! Cette obligation faite aux communes est nécessaire pour la bonne prise en charge dans tout le canton de la garde d'enfants.
- En ce qui concerne le financement, il serait assuré par les communes, qui bénéficient pour la plupart d'une situation financière saine; quant aux autres, la nouvelle péréquation financière intercommunale prévoit une aide à l'attention des communes moins aisées. De plus, celles qui le

souhaiteraient, typiquement les petites communes qui n'ont pas assez de demandes, pourront se regrouper pour mener ensemble un projet de plus grande envergure et plus rentable.

- Enfin, le manque de mention des partenariats publics-privés telles les crèches d'entreprises a soulevé de nombreux commentaires. Sur ce point, les Verts sont tout à fait ouverts à la discussion d'un ajout lors de la rédaction du contreprojet. Comme mentionné plus haut, les Verts considèrent tous les modes de garde disponibles comme complémentaires et à encourager pour résoudre notre manque de places.

Cette initiative ayant de fortes chances de passer devant le peuple, nous ne céderons pas sur nos points essentiels, soit l'obligation aux communes et le financement. Le bon vouloir des communes n'est aujourd'hui plus suffisant et il nous faut renforcer notre position afin de permettre la résolution de ce grave problème de places. Le statu quo n'est plus acceptable et la situation est suffisamment critique pour que le recours à la force soit justifié.

En conclusion, il convient de rappeler que l'accueil des enfants en âge préscolaire n'est pas seulement un coût financier, c'est surtout un gain, comme l'ont montré de nombreuses études qui démontrent que chaque franc investi dans ce secteur rapporte en moyenne trois francs aux collectivités publiques. En gardant cela à l'esprit, les Verts sont prêts à travailler sur le contreprojet et le soutiendront éventuellement si les points d'importance exprimés auparavant et le cœur de l'initiative selon nous s'y retrouvent.