

Date de dépôt : 3 octobre 2011

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :

- a) M 1679-D** Motion de M^{mes} et MM. Guy Mettan, Anne Marie von Arx-Vernon, Béatrice Hirsch-Aellen, Véronique Schmied, Luc Barthassat, Guillaume Barazzone, Jacques Baudit, Mario Cavaleri, Michel Forni, François Gillet, Pascal Pétroz et Pierre-Louis Portier concernant un soutien à la création de crèches d'entreprises
- b) P 1598-C** Pétition pour une gestion souple des familles d'accueil
- c) M 1772-B** Motion de M^{mes} et MM. Mathilde Captyn, Pierre Weiss, Christophe Berdat, Christiane Favre, Anne Emery-Torracinta, Gabrielle Falquet, Laurence Fehlmann-Rielle, Christian Bavarel, Pierre Kunz, Marie-Françoise de Tassigny, Anne-Marie von Arx-Vernon, Pascal Pétroz, Eric Bertinat, Gilbert Catelain et Henry Rappaz pour un cadre professionnel digne permettant la flexibilité de l'activité pour les familles d'accueil à la journée de la petite enfance

Rapport de M. Charles Selleger

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au cours de sa séance du 9 octobre 2009, le Grand Conseil a renvoyé le rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1679, la pétition 1598 et la motion 1772 à la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture, devenue depuis Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport (DIP).

Sous la présidence de M. Claude Aubert, ce rapport a été discuté par ladite commission au cours de sa séance du 21 septembre 2011. Assistaient la commission ce jour-là M^{me} Christina Kitsos, du Secrétariat général du DIP, et M. Stéphane Montfort, directeur adjoint de l'office de la jeunesse. Le procès-verbal a été tenu par M. Hubert Demain. Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur contribution à nos travaux.

Historique

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée, en janvier 2004, les objets parlementaires ayant trait à la petite enfance, projets de loi, motions, pétitions, initiatives et rapports, se sont accumulés et forment une espèce de jungle dans laquelle il convient de tracer son chemin à la machette. J'ai personnellement dénombré pas moins de 25 objets, souvent intriqués les uns dans les autres, certains terminés, les autres en attente.

Dans cette jungle, il convient de replacer les trois éléments qui font l'objet du rapport du Conseil d'Etat dont il est question ici :

Le plus ancien de ces éléments est la motion 1679 (pour un soutien à la création de crèches d'entreprises), motion déposée en mars 2006 par le groupe PDC. Votée et donc envoyée au Conseil d'Etat en mai 2007, elle a fait l'objet d'un premier rapport de ce conseil en février 2008 (M 1679-B). Lors du débat qui suivit, à la session du Grand Conseil du 23 mai 2008, différents groupes ont manifesté leur insatisfaction. Le conseiller d'Etat, M. Charles Beer, a annoncé un rapport du Conseil d'Etat « proposant l'instauration d'une véritable politique de la petite enfance, avec les différents rôles qui doivent être répartis entre les communes, le canton, mais également les dispositifs privés et ceux des entreprises ». « Oui, nous avons besoin de ces dernières », disait-il, « oui, si celles-ci sont destinées à

s'engager pour la garde des enfants, elles doivent être encouragées, et le Conseil d'Etat souscrit tout à fait à ce procédé ». La motion 1679 a donc, sur la demande de M. Charles Beer, été renvoyé une seconde fois au Conseil d'Etat.

En novembre 2008, le rapport tant attendu est déposé. Il intègre deux autres objets qui avaient été renvoyés au Conseil d'Etat en juin 2007, la pétition 1598 et la motion 1772.

La pétition 1598 avait été déposée en octobre 2006 par le Groupement des communes de la rive droite du lac. Elle s'opposait notamment aux conditions salariales octroyées aux familles d'accueil. Lors de ses travaux, la Commission des affaires sociales avait décidé le dépôt de la motion 1772 par laquelle elle invitait le Conseil d'Etat à revoir son avant-projet de contrat-cadre sur les familles d'accueil, notamment pour rétablir la relation bilatérale parents-familles d'accueil, et pour une accessibilité financière à ce mode de garde.

Dans ce rapport de novembre 2008, dont le contenu figure en annexe, le Conseil d'Etat, devant « le très grand nombre d'objets parlementaires touchant le domaine de la petite enfance » décide de confier au DIP l'élaboration d'un « rapport sur la politique cantonale dans le domaine de la petite enfance ».

C'est ainsi que, dans sa séance du 9 octobre 2009, le Grand Conseil, à l'unanimité, renvoie le rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1679, la pétition 1598 et la motion 1772 à la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture.

Ce roman-feuilleton, qui va de motions en rapports, en passant par pétitions et discussions parlementaires, se poursuit par l'apparition, enfin, du *Rapport du Département de l'instruction publique à la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture sur la politique de la petite enfance à Genève*, rapport rendu public dans une annexe du rapport de Monsieur François Gillet sur les motions 1717, 1720, 1721 et 1952. Je renvoie le lecteur intéressé à la référence suivante :

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/M01952.pdf>

Travaux de la commission

Le Président ouvre la discussion sur ce rapport dont il convient ici de prendre acte et qui fut renvoyé à l'époque à la commission dans la perspective éventuelle de le compléter en fonction de la progression du travail en cours sur ces objets.

Une députée (S) s'interroge, à la suite de cette précision, sur la réelle pertinence du renvoi d'un rapport datant de 2008, dont l'actualité avec les travaux en cours lui paraît quelque peu périmée.

M. Montfort s'est replongé dans le mémorial et indique que ce rapport a été renvoyé vers la commission le 9 septembre 2009, comme le disait le Président, afin d'établir le lien avec l'ensemble des objets de la petite enfance et de possibles avancées du travail de la commission dans ce cadre. Toutefois, il convient de bien distinguer la nature des objets, la P 1598 et la M 1772 appartiennent à la thématique de l'accueil familial de jour qui a déjà été traité au travers du PL 10710. Quant à la M 1679, elle fut traitée dans un premier temps par la Commission de l'économie pour être transformée en une motion de commission centrée sur la question des places de crèches en entreprise (crèches d'entreprises).

La même députée (S) poursuit, en rappelant que son groupe ne considère pas cette solution comme prioritaire dans le dispositif général, sans démentir l'intérêt de quelques exemples réussis de crèches d'entreprises. Cette voie assez étroite en pratique ne saurait constituer une panacée. En outre, il est certainement possible de poursuivre la réflexion sur cet aspect au travers d'objets plus récents.

Un député (Ve) confirme, comme sa collègue préopinante, l'obsolescence des deux objets précités, mais se montre plus prudent quant aux crèches d'entreprises qui peuvent réserver encore un certain potentiel. De manière générale et sur ce rapport, il propose à ce stade avancé d'en prendre simplement acte.

Un député (PDC) confirme également que les deux objets relatifs à l'accueil familial à la journée sont désormais traités, quant à la M 1772, ses requêtes ont été entendues et par conséquent rien ne s'oppose à une prise d'acte de ce rapport. Quant à la motion du PDC (M 1679), elle trouve sa conclusion dans la M 1952. Tous les éléments utiles y ont été repris, et cas échéant, les objets encore à l'ordre du jour permettront d'y revenir si nécessaire.

Un député (R) ne reviendra pas sur les objets désormais obsolètes relatifs à l'accueil familial de jour. Il attire également l'attention sur le contenu de la M 1952 ainsi que sur le rapport très complet qui l'accompagne. Il revient un instant sur la première déclaration de sa collègue socialiste, qu'il juge pour le moins sévère vis-à-vis de la solution des crèches d'entreprises. On ne peut pas l'évacuer avec autant de facilité dès lors que cette solution, certes partielle, avait déjà pour avantage de promettre 1000 places, avant que le

patronat ne retire son appui, suite à l'acceptation de l'IN 145. Il conclut, à ce stade, que ce rapport mérite une simple prise d'acte.

Une députée (L) ne reviendra pas non plus sur les objets déjà traités. Mais, dans le sens des propos de son collègue préopinant, elle rappelle que l'Etat n'est pas le seul à s'engager dans la promotion de solutions utiles à la petite enfance, et qu'au contraire le secteur privé joue également son rôle. Pour le reste, elle suggère de prendre acte de ce rapport, et d'éventuellement compléter les travaux sur les thèmes abordés dans le cadre du traitement des objets plus récents, encore à l'ordre du jour.

Un député (MCG) annonce que son groupe rejoindra les positions de la majorité des membres de la commission. Il insiste également sur la voie ménagée par le secteur privé qui présente aussi l'avantage d'alléger les charges publiques, et mérite sa place dans le dispositif général.

Un député (S) nuance l'enthousiasme de ses collègues pour la part prise par le secteur privé dans ce domaine (sans la mésestimer). En effet, durant 12 ans, la politique menée par la ville de Genève, et notamment par la radicale Marie-Françoise de Tassigny, n'a pas varié, laissant toujours la porte ouverte aux entreprises (FER). Il veut bien convenir de l'évolution positive et assez récente de la FER dans ce domaine, mais doit constater que les résultats sont assez faibles à ce jour, à l'exception de quelques entreprises de grande taille qui ont opéré une certaine prise de conscience et, partant, exercé leurs responsabilités dans ce cadre. La relative rareté de ces initiatives ne doit néanmoins pas entamer une attitude positive à l'égard des entreprises. Il croit pour sa part au développement de ces initiatives au travers de nouvelles incitations, de type fiscal par exemple, sans oublier la nécessité de travailler dans le cadre d'accords de partenariat public-privé (PPP).

La députée (S) tient à rectifier ce qui semble être un malentendu lié à l'interprétation de ses propos. Elle répète que les crèches d'entreprises ne constituent évidemment pas la totalité de la réponse aux besoins, et que par ailleurs son groupe ne pense pas qu'on puisse raisonnablement considérer cet apport comme prioritaire dans l'articulation de l'ensemble du dispositif ; ce qui n'exclut pas la possibilité d'examiner et de soutenir ces initiatives, en concertation avec les collectivités publiques.

Le député (PDC) renvoie ses collègues aux conclusions déjà exprimées par la composition précédente de la commission, au travers de la M 1952. Il croit également à l'utilité de mesures incitatives à l'égard des entreprises souhaitant s'engager dans ce cadre mais insiste sur la nécessité d'évacuer un certain nombre d'obstacles, allant du statut juridique et de l'obligation de s'aligner sur une CCT communale, aux complications des normes

architecturales ou d'encadrement. Bien évidemment, la part prise par les crèches d'entreprises ne constitue pas et de loin la couverture de la totalité des besoins.

Le député (Ve) revient un instant sur la voie évoquée par son collègue (S) au sujet des PPP, dont il faut se garder qu'elle devienne l'outil d'une codification excessive qui constituerait finalement un frein général à toute initiative privée. L'initiative privée doit le rester sans que l'Etat s'arroge le droit ou le devoir de reprendre la main dans ce cadre particulier.

Le député (R) abonde dans le sens de son collègue (Ve). Pour le reste il souhaiterait connaître les réponses apportées par le Conseil d'Etat à la suite du dépôt de la M 1952.

Le député (S) reprend un instant sur l'aspect du PPP, qui dans le cadre de la création d'une crèche d'entreprise doit permettre l'implication des habitants du quartier concerné, ainsi que la possibilité de pouvoir disposer à leurs fins de places d'accueil dans ces structures. Par ailleurs, ce partenariat est souvent bienvenu dans la mesure où le savoir-faire concernant de la mise en œuvre et le fonctionnement d'une crèche est principalement maîtrisé par les collectivités publiques.

Le Président procède à la détermination sur ce rapport :

Prise d'acte sur ce rapport du Conseil d'Etat relatif aux différents objets susmentionnés :

Pour : 12 (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 2 MCG)

Contre : -

Abst. : -

[unanimité]

Conclusions

Les travaux concernant la petite enfance sont loin de trouver un aboutissement. Le sujet brûlant, actuellement, est le vote, l'année prochaine par le peuple, de l'IN 143 (ouvrant un droit constitutionnel, pour chaque enfant en âge préscolaire, à une place d'accueil de jour), à laquelle un contre-projet sera probablement opposé.

L'ensemble des formations politiques représentées au Grand Conseil s'accorde sur le besoin de combler le manque de places d'accueil extrafamilial pour les enfants en âge préscolaire. Le nombre d'objets parlementaires encore en discussion est important. D'autres objets seront

vraisemblablement déposés avant de parvenir à une situation satisfaisante pour les familles.

La Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport souhaite poursuivre ses travaux, notamment sur les objets en cours issus des réflexions qu'ont suscitées ces motions et cette pétition.

Au bénéfice de ces explications, l'ensemble des commissaires présents lors de la discussion en commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1679, la pétition 1598 et la motion 1772.

Annexe :

Rapport du Conseil d'Etat sur les M 1679-C, P 1598-B et M 1772-A du 7.11.2008

Secrétariat du Grand Conseil**M 1679-C****P 1598-B****M 1772-A***Date de dépôt : 7 novembre 2008***Rapport du Conseil d'Etat****au Grand Conseil sur:**

- a) **M 1679-C** Motion de M^{mes} et MM. Guy Mettan, Anne Marie von Arx-Vernon, Béatrice Hirsch-Aellen, Véronique Schmied, Luc Barthassat, Guillaume Barazzone, Jacques Baudit, Mario Cavaleri, Michel Forni, François Gillet, Pascal Pétroz et Pierre-Louis Portier concernant un soutien à la création de crèches d'entreprises
- b) **P 1598-B** Pétition pour une gestion souple des familles d'accueil
- c) **M 1772-A** Motion de M^{mes} et MM. Mathilde Captyn, Pierre Weiss, Christophe Berdat, Christiane Favre, Anne Emery-Torracinta, Gabrielle Falquet, Laurence Fehlmann-Rielle, Christian Bavarel, Pierre Kunz, Marie-Françoise de Tassigny, Anne-Marie von Arx-Vernon, Pascal Pétroz, Eric Bertinat, Gilbert Catelain et Henry Rappaz pour un cadre professionnel digne permettant la flexibilité de l'activité pour les familles d'accueil à la journée de la petite enfance

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 4 mai 2007 puis du 23 mai 2008, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève,

considérant :

- que les besoins de garde de la petite enfance sont loin d'être satisfaits; sur approximativement 3000 demandes, seul les 30% peuvent être traités;*
- que deux tiers des femmes, ayant des enfants entre 0 et 4 ans, exercent une activité rémunérée;*
- que le canton ne s'investit pas suffisamment dans une réelle politique d'accueil de la petite enfance;*
- que tout doit être entrepris pour promouvoir la conciliation de la vie professionnelle des femmes et du bien-être des enfants,*

invite le Conseil d'Etat :

- à définir des objectifs et proposer des mesures pour soutenir et coordonner la création de crèches d'entreprises en collaboration avec les communes;*
- à informer les entreprises sur les avantages d'une politique du personnel orientée sur la garde d'enfants de leurs employés;*
- à intégrer les crèches dans les dérogations autorisées par la fondation des terrains industriels;*
- à prendre en considération les horaires atypiques de certaines entreprises;*
- à inciter les communes à poursuivre, voire renforcer leurs efforts afin de développer des structures d'accueil pour la petite enfance en collaboration avec les entreprises intéressées;*
- à revoir le dispositif légal et réglementaire cantonal de manière à favoriser la création de crèches d'entreprises;*
- dans ce sens, à poursuivre, dans le cadre de la politique de promotion économique, ses efforts de sensibilisation des entreprises.*

Par ailleurs, en date du 29 juin 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les pétition et motion qui ont la teneur suivante :

Pétition pour une gestion souple des familles d'accueil (P 1598)

Mesdames et

Messieurs les députés,

Par la présente pétition, nous souhaitons vous faire part de notre désapprobation relative à l'avant-projet de contrat cadre pour l'accueil familial à la journée dont nous avons récemment pris connaissance.

Nous sommes inquiets des dispositions prévues par ce contrat cadre et plus particulièrement la garantie de salaire quel que soit le nombre d'enfants accueillis ainsi que le montant du salaire horaire minimal qui entraîne un coût financier difficilement supportable par les communes.

L'accueil familial à domicile doit rester un mode de garde qui propose une certaine souplesse et doit avant tout répondre aux besoins des parents (accueil pour la nuit, le week-end, etc.).

La mise en place de ce contrat cadre entraînerait une disparition probable de certaines structures de coordination qui n'auront plus les moyens de fonctionner, en raison du retrait certain dans l'illégalité des familles d'accueil, allant de ce fait dans le sens contraire des objectifs de la loi.

Persuadés que vous comprendrez nos préoccupations, qui sont également celles de l'association active sur notre territoire, et que vous serez attentifs aux inquiétudes des communes représentées par les magistrats signataires, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre en considération la présente pétition.

N.B. : 19 signatures

Groupement des communes de la rive droite du lac

p.a. Mairie de Genthod

M^{me} Yvonne Humbert, présidente

Rue du Village 37

1294 Genthod

Motion pour un cadre professionnel digne permettant la flexibilité de l'activité pour les familles d'accueil à la journée de la petite enfance (M 1772)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant:

- l'inquiétude de nombreuses communes concernant l'avant-projet de contrat-cadre pour l'accueil familial à la journée exprimée dans la pétition 1598 « Pour une gestion souple des familles d'accueil » (cf. annexe), suite à l'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (J 6 29) ;*
- leur faible représentation au sein de la Commission cantonale de la petite Enfance (ci-après « CoCaPe ») ;*
- la tendance actuelle des travaux de la « CoCaPe » à vouloir trop rigidifier le cadre professionnel des familles d'accueil à la journée (ci-après FAJ) ;*
- les projets de loi 9932 et 9934 en suspens devant la Commission de l'enseignement et de l'éducation traitant notamment du même sujet ;*
- la réalité du travail dans le secteur des FAJ de la petite enfance qui reste caractérisé par une grande majorité des cas non déclarés, ce malgré les modifications apportées à la loi le 14 novembre 2003,*

invite le Conseil d'Etat

- à auditionner les communes dans le but d'exprimer leur point de vue, étant les principales concernées par la mise en place d'un statut pour les FAJ de la Petite enfance ;*
- à examiner la possibilité de rétablir la relation bilatérale « parents - FAJ » dans la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (J 6 29) ;*
- à étudier une véritable accessibilité financière pour ce mode de garde ;*
- à mettre en place un contexte de travail pour les FAJ de la petite enfance alliant :*
 - protection efficace des enfants par une sensibilisation, une supervision et une mise en lien parents-FAJ par la structure de coordination,*
 - reconnaissance des responsabilités respectives de tous les acteurs (famille, FAJ et communes),*
 - un système de rémunération respectueux de la personne,*
 - le maintien de la souplesse actuelle de ce secteur d'activité.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

En mars 2003, le Conseil d'Etat a déposé devant le Grand Conseil un projet de loi sur les structures de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée. Ce dernier a été élaboré par la Commission cantonale de la petite enfance réunissant les partenaires privés et publics impliqués dans le domaine. Ce projet de loi concrétisait la volonté du Conseil d'Etat de traiter la question de la petite enfance et la nécessaire adaptation de l'offre de structures d'accueil existant dans le canton qui prévalait à cette date. Il incombait au gouvernement de trouver l'articulation indispensable entre le canton, les communes et les besoins des familles. Par ailleurs, ce ne sont pas moins de cinq motions (866, 1365, 1366, 1387 et 1422), pendantes à l'époque devant le parlement, qui invitaient le Conseil d'Etat à empoigner la question de la petite enfance. Aussi, après des débats nourris, le Grand Conseil a adopté la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (J 6 29), qui est entrée en vigueur en janvier 2004. Cette loi a précisé et renforcé le cadre juridique, en particulier :

- la surveillance des crèches, jardins d'enfants et autres espaces de vie enfantine ainsi que les familles d'accueil à la journée;
- la formation initiale et continue du personnel employé;
- la mise sur pied des structures de coordination auxquelles seraient rattachées les familles d'accueil;
- l'élaboration, par le canton et les communes, d'un contrat-cadre régissant le statut des familles d'accueil à la journée;
- le respect de conditions de travail cadre pour le personnel occupé dans les structures de la petite enfance;
- la répartition cantons/communes pour les aides financières.

Le règlement d'application de la loi a vu le jour en décembre 2005. Celui-ci a fixé, entre autres, un délai transitoire de trois ans échéant le 31 décembre 2008 pour que les structures de coordination de l'accueil familial à la journée existantes s'adaptent et répondent à l'ensemble des exigences qui sont énoncées dans la loi.

Pour ce faire, en application de l'article 10 de la loi, en juin 2006, un projet de contrat-cadre régissant le statut des familles d'accueil à la journée (FAJ) – émanant d'un groupe de travail issu de la Commission cantonale de la petite enfance – a suscité de vives réactions; différents projets de loi (PL 9932, PL 9934) ainsi que la motion M 1772 et la pétition P 1598 ont été déposés peu après sa diffusion. Par ailleurs, d'autres motions et pétitions

(M 1717, M 1720, M 1721, P 1630) ont été déposées au même moment pour remettre en question, en particulier, les normes de construction des crèches et jardins d'enfants, le taux d'encadrement des enfants accueillis, ou encore le système de financement.

Le fil conducteur de tous ces objets parlementaires est l'assouplissement du régime actuel prévu par la loi. S'agissant de la motion 1679-B, elle s'inscrit également dans le contexte général de la politique de la petite enfance sur le canton de Genève. Le Grand Conseil a souhaité renvoyer cette motion au Conseil d'Etat – après un premier rapport – afin qu'elle serve de référence pour les travaux qui vont être menés dans le domaine de la petite enfance.

Dès lors, vu le très grand nombre d'objets parlementaires touchant le domaine de la petite enfance, le Conseil d'Etat a demandé au département de l'instruction publique, en collaboration avec le département des finances et le département des constructions et des technologies d'information (DCTI), d'élaborer un rapport sur la politique cantonale dans le domaine de la petite enfance.

Ce rapport abordera toutes les questions d'actualité relatives au domaine de la petite enfance :

- état des lieux des différents modes de garde;
- cadre juridique;
- normes d'encadrement;
- équivalence des diplômes;
- intégration des CFC d'assistants socio-éducatifs;
- contrat-cadre dans l'accueil familial à la journée;
- formation de base et continue des professionnels de la petite enfance;
- manque de places;
- normes de construction.

Ce rapport traitera, en profondeur et en lien avec le Concordat Harnos, l'ensemble de la problématique de l'accueil des enfants en âge préscolaire. Ce rapport, qui englobera les réponses détaillées du Conseil d'Etat à la P 1598-A, la M 1772 et à la M 1679-B, sera déposé au Grand Conseil durant cette année civile.

Dans l'attente du rapport contenant des propositions pour une meilleure prise en charge des enfants en âge préscolaire, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot