

Date de dépôt : 7 janvier 2008

Rapport

**de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier la
pétition : Mobilisons-nous pour la petite enfance**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christophe Berdat

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires sociales a étudié la pétition 1630 concernant la petite enfance lors de ses séances du 16 octobre 2007, du 30 octobre 2007 et du 6 novembre 2007 sous la présidence de M. Pierre Weiss (16 octobre 2007 et 6 novembre 2007) et sous la vice-présidence de M^{me} Laurence Fehlmann-Rielle (30 octobre 2007). Ont assisté à ces séances M^{me} P. Byrne-Sutton, directrice générale de l'Office de la jeunesse (16 octobre 2007), et M. Stéphane Montfort, directeur adjoint (16 octobre et 30 octobre 2007). Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Laura Platchkova à laquelle nous exprimons toute notre gratitude. Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur participation à nos travaux.

Origines et exigences de la pétition 1630 : l'audition des représentants des pétitionnaires

Le contexte

Disons-le d'emblée, la pétition 1630 a été lancée suite au dépôt par des députés PDC de la motion 1721. La situation est pourtant paradoxale car la Commission des affaires sociales n'a pas été saisie du traitement de la

motion 1721 et doit traiter de la pétition 1630, qui est une conséquence même du dépôt de cette motion. La motion 1721 est un des objets qui doit être traité encore par la Commission de l'enseignement et de l'éducation.

Pour replacer la problématique de la pétition 1630 et de la motion 1721 dans un contexte plus général, il faut noter, comme le rappelait d'ailleurs M. Montfort, directeur adjoint de l'Office de la jeunesse en Commission des affaires sociales, qu'actuellement, la J 6 29 – la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée –, qui date du 10 janvier 2004, est sujette à dix objets parlementaires déposés et pendants devant la Commission de l'enseignement et de l'éducation. Il y a 3 projets de lois, 4 motions, et 2 pétitions. La J 6 29 est une loi qui a les défauts de la jeunesse. Au moment de son adoption, elle n'avait pas remporté une adhésion générale, et c'est la raison pour laquelle elle est aujourd'hui grandement remise en question à tous les niveaux. Il faut savoir que l'accueil familial à la journée, les modes de subventionnement, les taux d'encadrement, les structures de coordination pour l'accueil familial à la journée, le contrat-cadre, etc. sont eux aussi effectivement remis en question. Dès lors, il va falloir rouvrir le chantier de l'accueil de la petite enfance de manière générale et les débats vont essentiellement avoir lieu dans la Commission de l'enseignement et de l'éducation. Les députés auront l'occasion de se prononcer en plénum sur le résultat des discussions. Aussi est-il nécessaire d'avoir à l'esprit que la pétition 1630 est « une toute petite chose » par rapport à l'immense chantier qui attend les députés.

Pour simplifier la compréhension de ce rapport, il nous semble nécessaire de faire, en préambule, un bref survol des intentions de la motion 1721, puisque celle-ci est directement liée au dépôt de la pétition 1630. Déposée le 26 octobre 2006 par des députés PDC, la motion 1721 s'intitule « pour un accueil élargi de la petite enfance ». Elle a comme exigences :

- de revoir les normes d'encadrement des enfants dans les institutions de la petite enfance (IPE) en les assouplissant ;
- d'admettre comme la norme la proportion d'éducatrices diplômées et d'aides à 50% chacune ;
- à introduire des bénévoles (parents, préretraités, jeunes chômeurs, etc.) comme auxiliaires ou aides, en appui au personnel encadrant les enfants dans les institutions de la petite enfance ;
- à étudier la mise sur pied des modules de formation continue à l'attention de ces bénévoles.

Pour commencer ses travaux, la Commission des affaires sociales a souhaité d'abord auditionner les représentants des pétitionnaires. Elle a donc

invité le 16 octobre 2007 M^{mes} Mottard, Loubier et Zogmal à venir présenter leur pétition devant ses membres.

Les objectifs de la pétition 1630

M^{me} Mottard confirme le fait que la pétition 1630 a été rédigée en réponse à la proposition de motion 1721. C'est la compréhension du libellé même de la motion 1721 qui a suscité la pétition des représentants des professionnels de la petite enfance et des parents. En effet, les pétitionnaires sont opposés à un accueil élargi dans les structures de la petite enfance – citant les termes de la motion 1721 – qui permettrait à celles-ci d'avoir recours à des bénévoles, à savoir par exemple des personnes préretraitées, des jeunes chômeurs, des personnes laissées en marge, pour s'occuper d'enfants. Cette motion les a fait réagir, puisqu'ils l'ont perçue comme un acte de mépris face au travail des mères et, par glissement, par rapport aux éducateurs amenés à s'occuper d'enfants en lieu et place des parents qui travaillent.

Aussi, la pétition 1630 a-t-elle pour objectif principal de :

1. demander le maintien de la loi cantonale en vigueur, en réaffirmant la mission qu'elle contient ;
2. veiller à ce que les mesures actuelles liées à une pénurie d'éducatrices de jeunes enfants restent transitoires jusqu'à ce que l'on obtienne de meilleurs résultats sur le plan de la formation. En effet, les pétitionnaires estiment qu'il faut continuer sur la voie de la promotion et de l'encouragement de la formation de personnel qualifié ;
3. demander la promotion de ces écoles de formation ;
4. défendre la professionnalisation de l'accueil du jeune enfant, sans inclure de bénévoles dans le calcul du taux d'encadrement, sauf peut-être pour des projets pilotes à buts spécifiques.

L'audition des représentants des pétitionnaires

L'audition des représentants des pétitionnaires a permis aux commissaires, non seulement de définir plus clairement les objectifs de la pétition 1630, mais également de dresser un tableau presque complet des griefs adressés par les pétitionnaires à la motion 1721. Elle a été aussi l'occasion d'approfondir la problématique de la formation du personnel travaillant dans les crèches et, enfin, d'aborder la question des coûts de ces institutions de la petite enfance.

La problématique du taux d'encadrement des enfants dans les IPE

Un commissaire PDC estime que la motion 1721 déposée par certains députés PDC soulève les bonnes questions, à savoir la volonté d'augmenter le nombre de places dans les crèches, de résoudre la problématique des coûts et celle de l'assouplissement du taux d'encadrement des enfants. La Ville de Genève par exemple souhaiterait que ce taux d'encadrement soit assoupli et que l'on puisse passer de 10 à 12 enfants par personne, ce qui ne remettrait pas forcément en cause la mission de la petite enfance dans le canton. Il suffirait pour cela d'adapter la législation cantonale, ce que les pétitionnaires semblent refuser. Certes, la volonté d'accueillir plus d'enfants en crèche est partagée par les représentants des pétitionnaires. En revanche, ceux-ci estiment que l'assouplissement du taux d'encadrement est une question d'ordre essentiellement politique, puisqu'elle aurait directement des incidences financières. Si l'assouplissement de ce taux d'encadrement ne pose pas de problème pour les enfants de 3-4 ans, il en poserait assurément pour les nourrissons et les bébés, selon M^{me} Zogmal. En effet, augmenter le nombre d'enfants par crèche et assouplir le taux d'encadrement pour permettre au personnel des IPE de prendre en charge davantage de bambins se justifie seulement si les locaux sont adaptés et suffisamment grands pour l'accueil.

Le recours potentiel à des bénévoles au sein des IPE

Une commissaire socialiste focalise son attention sur l'élément central de la pétition, à savoir le refus catégorique d'introduire des bénévoles dans les IPE comme souhaité par la motion 1721. Elle partage l'opinion des pétitionnaires, puisque le système de bénévolat actuel ne permet pas d'acquérir une formation ou de se réintroduire dans le monde professionnel. Il s'agit avant tout, selon elle, d'un problème de reconnaissance et aussi de respect du statut professionnel des personnes travaillant en crèche et elle souhaite savoir si le système actuel est si rigide qu'il ne permet pas d'employer dans les IPE du personnel à la formation différente. Pour lui répondre, M^{me} Zogmal rappelle que l'importance revient à la qualité de l'accueil des enfants. Rappelons qu'à cet effet la loi actuelle prévoit que les IPE emploient deux tiers de personnes formées et un tiers de personnes auxiliaires, parmi lesquelles il peut y avoir des universitaires, des personnes qui ont des licences en psychologie, en science de l'éducation, etc. L'éventail est donc large et la formation des professionnels diverse. Certaines personnes travaillant en crèche sont, il est vrai, au bénéfice de formations qui n'ont rien à voir avec la petite enfance, comme des fleuristes par exemple. Des stagiaires sont aussi employées dans ces institutions, tout comme des

personnes relevant de mesures prises par l'office cantonal du chômage, mais elles ne sont pas comptabilisées dans le taux d'encadrement. – Pour répondre à une commissaire socialiste, M^{me} Zogmal informe aussi que les stagiaires de 3^e année seulement reçoivent une petite indemnité. – D'autre part, selon M^{me} Loubier, cette diversité est une preuve que la mixité existe au sein du personnel des crèches. On lui donne le nom « d'accueil décloisonné ». En outre, un commissaire PDC se demande si les pétitionnaires accepteraient une motion 1721 amendée qui ne comporterait que la volonté d'augmenter le nombre d'enfants par crèche et donc d'assouplir le taux d'encadrement. Les pétitionnaires n'y sont pas d'emblée défavorables, mais insistent sur l'accueil des enfants et sur la sécurité qu'il faut leur accorder.

Les aspects financiers

Un commissaire UDC s'enquiert lui du coût financier des crèches et du libre choix du mode de garde des parents. Un enfant par crèche coûtant selon lui environ 30 000 F par an en Ville de Genève à la collectivité, il se demande si l'objectif ne devrait pas plutôt être de garantir la liberté du mode de garde des enfants par les parents. M^{me} Zogmal lui rétorque que cette liberté est déjà un fait aujourd'hui et que les modes de garde sont très diversifiés. Ils vont de la crèche à la maman de jour. Elle estime que la garde des enfants a certes un coût, mais que celui-ci est nécessaire pour assurer à l'enfant une stabilité et permettre le futur de la société de demain. A titre personnel, M^{me} Zogmal privilégie les crèches, car elles assurent une formation du personnel, un projet pédagogique clair et un contrôle de l'Etat.

En ce qui concerne l'aspect financier, les pétitionnaires ont essayé de chiffrer les exigences de la motion 1721 pour estimer le potentiel des économies qui pourraient être réalisées. Aujourd'hui, 60% du personnel est au bénéfice d'une formation d'éducateur diplômé, 30% du personnel sont des personnes qui ne sont pas au bénéfice d'une formation dans le domaine socio-éducatif au sens restreint et 10% sont des personnes stagiaires, bénévoles ou placées par l'office cantonal du chômage. La motion 1721 propose de modifier cette clé de répartition et de passer à 50% de personnes diplômées et à 50% de personnes non diplômées avec la possibilité d'employer en plus des bénévoles. Cela reviendrait donc à avoir un personnel total réparti comme suit : 35% de personnes diplômées, 35% de personnes non formées et environ 30% de bénévoles. Les coûts salariaux passeraient ainsi de 100 à 97%, c'est-à-dire qu'on garantirait une économie de 1 à 3% seulement, mais avec tous les désavantages qui portent sur la qualité de la prise en charge et des projets éducatifs, estiment les pétitionnaires.

La motion 1721 prévoit également des modules de formation pour les personnes bénévoles. Or, il ne serait pas logique aux yeux des pétitionnaires de former des bénévoles qui ne sont pas comptabilisés dans le taux d'encadrement et de ne pas assurer une formation aux personnes auxiliaires qui, elles, sont comptées dans le taux d'encadrement des enfants. Dans ce cadre, une augmentation des coûts est à prévoir et non une diminution.

A un commissaire libéral l'interrogeant sur l'attractivité des formations dans le domaine socio-éducatif, M^{me} Zogmal estime qu'il n'y a pas de manque d'effectifs, bien au contraire. Elle souhaite que l'ouverture de crèches se fasse en adéquation avec l'ouverture des filières de formation.

Un commissaire MCG précise qu'il s'agit pour lui d'avoir un débat plus large que les seules crèches, mais qui comprenne aussi les autres offres de garde et les incidences financières pour l'Etat. Il soutiendra toute politique qui vise le développement des crèches.

A l'issue de l'audition, un commissaire radical interroge les représentants des pétitionnaires sur le fait de savoir si leur défense des métiers et des salaires ne prétérite pas la vue d'ensemble qu'il faudrait avoir dans le domaine de la petite enfance. Les représentantes des pétitionnaires estiment que non, car il est nécessaire, répètent-elles, d'avoir un accueil de qualité et non un nivellement par le bas.

Audition de M^{me} Valérie Buchs, secrétaire syndicale au SIT

Les commissaires ont reçu M^{me} Valérie Buchs à sa demande pour une audition sur la pétition 1630 le 30 octobre 2007. Son audition permet aux commissaires d'avoir une idée notamment sur les revendications syndicales en matière de politique du personnel et de formation du personnel du secteur de la petite enfance.

La position du SIT à propos de la pétition 1630 et la motion 1721

M^{me} Buchs informe les Commissaires que le SIT est un acteur important de la petite enfance. Par cette audition, le SIT souhaite ici relayer les préoccupations du personnel de la petite enfance suite à la motion 1721 déposée par des député-e-s PDC. M^{me} Buchs signale que cette motion avait fait couler beaucoup d'encre et de très nombreux professionnels de la petite enfance avaient réagi soit par voie de courrier des lecteurs, soit auprès du SIT, ou dans le cadre de la pétition 1630 – laquelle a été soutenue par un nombre important de parents. Aux dires de M^{me} Buchs, la motion 1721 a été vue comme une initiative méprisante à l'égard des professionnel-le-s de la

petite enfance, de leurs compétences dans l'accueil individuel de chaque enfant et en décalage avec le type d'accueil développé dans les institutions. De ce fait, le SIT soutient la pétition 1630 car les professionnel-le-s du domaine ne souhaitent pas un retour au gardiennage qui prévalait au XIX^e siècle et une bonne partie du XX^e siècle.

M^{me} Buchs rappelle que la première proposition de la motion 1721 consiste à revoir les normes d'encadrement des enfants. Elle rappelle que le Règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance – J 6 29.01 – a été élaboré suite à une intense consultation au sein de la commission cantonale de la petite enfance. Cette commission est composée de représentant-e-s de l'Office de la jeunesse, du Service de santé de la jeunesse, de l'Ecole d'éducateurs-trices du jeune enfant (EEJE), des syndicats et associations professionnelles, des employeurs et des communes. Selon le SIT, ces normes ont été adoptées à une large majorité, car elles correspondent aux besoins des enfants et des professionnel-le-s. Augmenter le nombre d'enfants de 3-4 ans par groupe (passer de 10 à 12 enfants par adulte présent) a le défaut majeur de rendre beaucoup plus difficiles les sorties avec les enfants, d'être inadapté à la surface des locaux actuelle et de péjorer la qualité de l'accueil et l'attention portée à chaque enfant. D'ailleurs, plusieurs Etats européens prévoient, selon M^{me} Buchs, des normes encore plus restrictives : le Danemark prévoit 6 enfants ; la Suède de 6 à 9 enfants ; la Grande-Bretagne 8 enfants ; l'Italie de 8 à 9 enfants par exemple. Le canton de Vaud quant à lui applique la norme de 10 enfants.

Dans son audition, M^{me} Buchs fustige le souhait de la motion 1721 de réduire à 50% le personnel diplômé au lieu des deux tiers prévus par le Règlement. De fait, elle reconnaît que c'est la situation qui existe aujourd'hui dans certaines institutions, faute de personnel diplômé en suffisance. Elle relève d'ailleurs que la Commission cantonale de la petite enfance a accepté des mesures dérogatoires jusqu'en décembre 2009 permettant à du personnel ne possédant pas le diplôme de l'EEJE d'occuper des postes de diplômé-e-s. Les dérogations sont accordées par le Département sur demande – et acceptées –, ce qui signifie qu'il arrive fréquemment que le taux de 50% ne soit même plus appliqué. Les syndicats ont accepté ces mesures transitoires pour tenir compte de la situation. Toutefois, ils constatent, sur le terrain, que le personnel diplômé fait un effort particulier pour faire face à des situations considérées aujourd'hui comme limites en matière de sécurité et qui sont insatisfaisantes du point de vue pédagogique.

De plus, M^{me} Buchs fustige également le recours à des bénévoles proposé dans la motion 1721 qu'elle appelle des « aidants naturels » dans le cadre du personnel des institutions. En effet, pour elle, user de ce palliatif dans le

secteur de la petite enfance, c'est oublier tout bonnement que, aujourd'hui, pour la plupart, les parents travaillent, que les femmes ont majoritairement une activité professionnelle et lorsqu'elles sont justement inactives professionnellement, c'est en général parce qu'elles s'occupent de leurs propres enfants. C'est aussi omettre que les chômeurs-euses et les jeunes cherchent un emploi rémunéré ou qu'ils étudient et que les préretraité-e-s font déjà leur part tout au long de la semaine pour garder leurs petits-enfants. Lorsqu'une institution ouvre ses portes et que les places de personnel non qualifié se libèrent, ce sont évidemment ces jeunes et ces chômeurs-euses qui sont embauchés et rémunérés pour leur travail d'auxiliaire. D'autre part, M^{me} Buchs relève qu'il est nécessaire d'assurer une « permanence des visages » autour de l'enfant. Ce n'est pas envisageable dans une démarche bénévole, puisque par définition ce bénévolat peut s'interrompre à tout moment, par exemple parce que la personne au chômage aura retrouvé un emploi ailleurs. Il n'y a pas non plus de contraintes spécifiques sur un bénévole. Une rotation trop élevée autour de l'enfant est préjudiciable, estime-t-elle.

M^{me} Buchs pense qu'il est donc nécessaire que les professionnels disposent de suffisamment de temps pour se consacrer à la relève professionnelle et non pas à l'encadrement de bénévoles. Enfin, compte tenu du chômage élevé dans le canton, il lui semble particulièrement important de créer des emplois, plutôt que de baser les institutions sur des bénévoles. La création de nouvelles places en crèche ne coûte pas, elle rapporte, comme l'a démontré une étude réalisée en 2002 en Suisse romande, sur la base d'une recherche zurichoise : « la crèche est rentable, c'est son absence qui coûte ». Pour ces raisons, M^{me} Buchs signale que le SIT soutient pleinement le contenu de la pétition 1630 et souhaite le classement de la motion 1721.

Le taux d'encadrement des enfants

Au cours de l'audition, un commissaire PDC s'interroge sur la position du SIT par rapport au taux d'encadrement des enfants. Il relève que, en Ville de Genève, le conseiller administratif en charge de la petite enfance souhaiterait beaucoup que le taux d'encadrement puisse passer de 10 à 12 enfants par personne, de manière à diminuer les coûts et permettre d'accueillir plus d'enfants dans les crèches. Il remarque aussi que, pour la tranche d'âge des 3-4 ans, il y a besoin d'un encadrement de 10 à 12 enfants pour un responsable, alors qu'une année plus tard, lors de l'entrée des bambins à l'école enfantine, les groupes sont constitués par 20 à 24 enfants pour un seul enseignant. M^{me} Buchs estime quant à elle qu'il faut distinguer les structures qui subventionnent et celles qui contrôlent. Les structures qui

subventionnent, comme la Ville de Genève, ont un besoin de créer des places de crèche le meilleur marché possible, alors que les structures qui contrôlent, à savoir l'Office de la jeunesse, ont placé des normes d'encadrement et ont un œil sur le suivi pédagogique de l'enfant. Suivant l'avis des professionnels, Mme Buchs est d'avis qu'il n'est pas possible d'assurer la sécurité d'un groupe de 24 enfants avec seulement deux personnes d'encadrement et que, d'autre part, une approche individuelle des enfants doit être privilégiée. Elle insiste sur le fait que la pétition 1630 souhaite le maintien de la législation actuelle. Un commissaire UDC lui rétorque que curieusement les pétitionnaires semblaient pourtant du même avis que le commissaire PDC sur ce point.

Ce même commissaire s'enquiert de la position du SIT par rapport à la possibilité qui est offerte par l'OCP à certaines personnes en fin de droit de leurs allocations de chômage de faire un stage dans le domaine de la petite enfance, afin de pouvoir réintégrer ensuite le marché du travail. M^{me} Buchs considère que la question du chômage relève d'une toute autre problématique. Proposer de venir bénévolement dans les institutions de la petite enfance est une initiative différente de celle de proposer des stages clairement délimités. Elle n'est toutefois pas opposée à ce que, dans le cadre des emplois temporaires cantonaux, la possibilité soit offerte à certains chômeurs d'intégrer des institutions de la petite enfance. Toutefois, il ne doit pas s'agir de remplacer des professionnels payés par des chômeurs bénévoles. D'autre part, M^{me} Buchs explique également que si des jeunes chômeurs sont intéressés par le milieu de la petite enfance, il leur est donné la possibilité de s'inscrire dans le cadre d'un CFC (CFC-ASE, par exemple). La recette est de former plus, selon elle, et toutes initiatives dans ce sens sont bonnes à prendre.

La politique menée par le SIT

Un commissaire radical s'intéresse lui à la politique menée par le SIT. Il regrette que le syndicat fasse du corporatisme. Il imaginait que le syndicat était là pour défendre les intérêts des professionnels de la petite enfance. Or, à l'écoute des propos de M^{me} Buchs, il a le sentiment que le syndicat souhaite influencer directement la politique de la petite enfance, ce qui est là du ressort du monde politique et du Conseil d'Etat en particulier. M^{me} Buchs a un avis différent. Elle estime qu'un syndicat ne doit pas s'intéresser uniquement aux seules conditions salariales des professionnels du secteur de la petite enfance. Le SIT représente pas moins de 11 500 membres et se doit d'avoir une vision interprofessionnelle très large. Un commissaire Vert appuie d'ailleurs cette position. M^{me} Buchs observe pourtant que le SIT n'a

pas d'interlocuteur patronal important dans ce domaine de la petite enfance et le regrette. Seule la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance est un partenaire patronal.

Lors des discussions, une commissaire socialiste souligne l'importance du professionnalisme dans les institutions de la petite enfance, arguant du fait que les parents, selon des statistiques, travaillent mieux et sont plus sereins lorsque leur progéniture est confiée à des professionnels en lesquels ils peuvent avoir confiance. Elle se demande toutefois s'il est envisageable d'imaginer d'accepter la proportion d'éducateur-trices diplômées et d'aides à raison de 50% chacune en diversifiant les formations, sans parler d'avoir des bénévoles. M^{me} Buchs lui répond que ce secteur est en construction. Dès lors, le processus se met en route lentement. Il y a de nouvelles donnes, telles que le développement de ce nouveau CFC ASE, dont les premiers élèves certifiés entreront en 2008-2009 sur le marché du travail. Les commissions qui traitent de la formation réfléchissent à l'articulation qu'il va falloir mettre en place entre les professionnels diplômés et ceux certifiés par le CFC ASE. Il s'agit d'articuler ces différents niveaux de formations. Le travail est en cours. Elle trouve ainsi prématuré de traiter de ce sujet.

La problématique des coûts

En ce qui concerne les coûts, un commissaire radical estime que, s'il y a peu de crèches, c'est en raison du coût de celles-ci. Or, les auteurs de la motion 1721 étaient préoccupés par les coûts exorbitants des crèches. Il estime que, bientôt, il sera plus adéquat de distribuer 10 000 F à 20 000 F aux parents plutôt que de construire des crèches. M^{me} Buchs ne croit pas que les coûts des enfants par crèche soient aussi onéreux que semble vouloir le dire le commissaire radical. Elle répète que la création d'une crèche rapporte et n'est pas un coût. S'agissant de distribution de l'argent aux parents, elle plaide pour un congé parental qui placerait les parents devant leurs responsabilités, congé financé par les assurances perte de gains. Cet avis est partagé par un commissaire UDC et un commissaire libéral. Ce dernier, membre également de la Commission de l'enseignement et de l'éducation, souligne qu'il a demandé à deux reprises avec son collègue PDC le renvoi de la motion 1721 à la Commission des affaires sociales en vain.

A l'issue de l'audition, le directeur adjoint de l'Office de la jeunesse remercie la commission pour son important travail. Il estime néanmoins, quant à lui, que cela devrait être la Commission de l'enseignement et de l'éducation qui traite la pétition 1630. Un commissaire PDC l'informe que ce renvoi avait été refusé par une majorité de la présente commission, mais il

souhaite que l'on puisse mettre aux voix la proposition de M. Monfort qu'il approuve. Toutefois, ce n'est pas l'opinion partagée par une commissaire Verte qui souhaite que la Commission des affaires sociales traite la pétition 1630 et qu'elle fasse ensuite un rapport. Charge ensuite que la motion 1721 et la pétition 1630 soient traitées ensemble en plénum. Son souci est partagé par une commissaire socialiste qui estime que l'ordre du jour de la Commission de l'enseignement et de l'éducation étant très chargé, il est nécessaire de traiter de la pétition 1630 rapidement. Son avis est partagé par un autre commissaire Vert.

La présidente de séance met ainsi aux voix le principe de continuer à traiter la pétition 1630 dans la Commission des affaires sociales.

Commissaires présents au moment du vote : 13

Pour: 9 (1 MCG, 2 UDC, 1 R, 2 Ve, 3 S)

Contre : 1 (1 PDC)

Abstention : 3 (1 PDC, 2 L)

Selon le vote, les travaux de la Commission des affaires sociales sur la pétition 1630 sont poursuivis.

Audition de M^{me} Anne-Marie Munch, directrice de l'Ecole d'éducateurs(trices) du jeune enfant – 6 novembre 2007

Invitée à la demande de plusieurs commissaires, M^{me} Munch donne une claire et complète information s'agissant particulièrement de la formation des personnes travaillant dans le domaine de la petite enfance, des diplômes, des différents niveaux de certification, etc.

M^{me} Munch informe les commissaires qu'elle a lu la pétition 1630 avec beaucoup d'attention. Elle est heureuse de voir que des parents et des professionnels se sont mobilisés pour une cause à laquelle elle croit profondément, à savoir la prise en charge dans les institutions de la petite enfance (IPE) des très jeunes enfants. Dès lors, elle plaide pour une prise en charge qualitative qui passe, selon son point de vue, par une formation des personnes qui encadrent ces jeunes enfants, formation qui doit être pointue et ciblée sur les besoins de cette jeune population.

Les différents niveaux de formation

M^{me} Munch dresse ensuite un panorama global du système de formation qui existe dans le domaine de la petite enfance. Elle met en évidence le fait

que l'entrée en vigueur de nouvelles lois sur la formation professionnelle et la mise en place de la nouvelle formation d'assistants socio-éducatifs (ASE) modifient le panorama de la prise en charge à Genève. Par conséquent, la complexité existe en matière de formation, raison pour laquelle la directrice de l'EJEE plaide pour une concertation sur la place que l'on peut accorder aux différentes professions s'agissant des écoles supérieures.

Pour être complète, M^{me} Munch rappelle également qu'il existe deux niveaux de formation au niveau tertiaire :

- le « tertiaire A » qui est le niveau de formation HES ;
- et le « tertiaire B » qui est le niveau de formation des écoles supérieures (ES).

L'Ecole d'éducateurs-trices du jeune enfant (EEJE), dont Mme Munch est la directrice, se situe au niveau tertiaire B et forme des éducateurs du jeune enfant (EJE). Toutefois, cet élargissement ou cette ouverture des formations n'a pas de conséquences majeures sur la formation genevoise, insiste-t-elle, puisqu'il a été décidé de garder la spécificité pour les jeunes enfants : l'ordonnance fédérale prévoit, en effet, que la formation doit être centrée sur le milieu professionnel de la région dans laquelle les prestataires de formation œuvrent. A Genève, les perspectives professionnelles se situent donc principalement dans l'éducation du jeune enfant en milieu institutionnel.

M^{me} Munch signale également aux commissaires que des assistants socio-éducatifs viennent renforcer la professionnalisation dans les IPE. Elle souligne que de nombreuses études ont montré que le niveau de formation des personnes qui encadrent les jeunes enfants a une incidence sur le développement des enfants. C'est la raison pour laquelle, selon son point de vue, il n'est pas concevable d'imaginer une baisse de formation des personnes qui encadrent les jeunes enfants. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille refuser l'accès aux assistants socio-éducatifs, mais qu'il convient de faire une juste mesure entre les responsabilités des différentes personnes. C'est le critère de responsabilité qui doit donc être déterminant pour différencier les différents niveaux de formation.

La pétition 1630 demande d'intégrer les nouveaux partenaires dans l'élaboration des mesures politiques concernant la petite enfance. Elle rappelle que la Commission cantonale de la petite enfance regroupe les partenaires principaux (les syndicats, les professionnels éducateurs-trices, le DIP – largement représenté par l'Office de l'orientation professionnelle et continue et par l'Office de la jeunesse, etc.).

Les différents diplômes reconnus dans les IPE

A la demande d'un commissaire PDC, M^{me} Munch dresse un historique et un panorama des personnes formées, des besoins et de la proportion dans les IPE entre le personnel diplômé et celui qui ne l'est pas. Elle s'attache aussi à différencier les différents diplômes existants.

M^{me} Munch établit d'abord un bref historique des formations à Genève dans le domaine des IPE. Elle signale en premier lieu que l'Ecole de jardinières d'enfants a été créée en 1961. A un moment, il y a eu un regroupement de plusieurs voies de formation – un CFC existait déjà il y a quelques années – pour ne créer qu'une formation d'EJE. Jusqu'à récemment, l'Ecole d'éducateurs(trices) du jeune enfant (EJEE) ne formait qu'environ 25 diplômés par année. En 2002, l'EEJE a ouvert une voie de formation en emploi. En 2005, le nombre d'étudiants qui ont choisi la formation à plein temps a doublé. En 2008, il est prévu la création d'une 2^e voie de formation en emploi. Ainsi, les effectifs vont passer de 25 diplômés en 2004 à 80 diplômés en 2011.

Assurément, la directrice de l'EJEE estime que cette augmentation de l'offre de formation représente un effort considérable de la part du DIP, puisque le nombre de diplômés sera en augmentation. De plus, il y aura même la possibilité de dépasser le nombre prévu de diplômés, étant donné que l'ordonnance fédérale prévoit une formation pour les détenteurs du certificat d'assistant socio-éducatif pour obtenir un diplôme ES en 2 ans. Le DIP a déjà sollicité l'EJEE pour réfléchir à une voie de formation pour les détenteurs de CFC en emploi et à plein temps. Du côté de la formation, ces changements sont très rapides, car c'est une modification structurelle de l'école très importante, puisque celle-ci est passée de 3 à 12 volées.

De plus, M^{me} Munch signale également que les personnes qui souhaitent s'engager dans la formation en deux ans en emploi doivent être porteurs d'un CFC d'assistant socio-éducatif. Elle rappelle à cet effet que c'est l'Ecole d'aide familiale et d'assistant-e-s socio-éducatif-ve-s qui a mis sur pied ce CFC spécifique qui a commencé il y a deux ans et demi. Elle rappelle qu'il s'agissait à l'origine d'une formation en école, mais que, depuis 2007, il y a deux volées en formation duale, ce qui signifie que les étudiants sont engagés par les entreprises. Actuellement, ces personnes sont considérées comme non diplômées. Face à cette multitude de diplômes, M^{me} Munch recommande à tous d'être vigilants dans l'utilisation des termes et de la dénomination. En effet, la loi fait la distinction entre diplôme et certificat (CFC). Les certifiés sont également des personnes qualifiées. Toutefois, il convient de faire la différence entre un diplôme et un certificat (CFC), car ils n'offrent pas au

final le même niveau de responsabilité. De ce fait et pour résumer, il y a dans le domaine des IPE :

- des personnes qui disposent d'un diplôme
- des personnes qui disposent d'un certificat (CFC)
- des personnes qui n'ont ni un diplôme, ni un CFC. Ces personnes sont considérées comme des « personnes non qualifiées » au terme de la loi, quoiqu'elles peuvent aussi être qualifiées pour d'autres tâches ou être au bénéfice d'un diplôme qui n'est pas spécifiquement adapté au domaine des IPE (ex : diplôme universitaire)

Aussi, ces différentes formations, dont les principaux bénéficiaires ne sont, pour certains, pas encore sur le marché du travail, créent-elles des confusions et il n'est pas certain, comme le soulignait une commissaire socialiste, que les motionnaires (M 1721) soient forcément au courant des subtilités langagières. D'autre part, les IPE étant différentes les unes des autres, il faut malgré tout laisser à celles-ci une marge de manœuvre pour choisir son personnel qualifié et non qualifié. Il paraît clair à M^{me} Munch que, si une structure d'accueil se donne comme objectif le développement de la psychomotricité, elle doit par exemple pouvoir être en mesure d'engager un ou une psychomotricien-ne. Toutefois, M^{me} Munch est opposée au recours à des bénévoles dans les IPE. Ceux-ci n'ont pas la même conception de la nécessité d'avoir un projet de continuité, selon elle, que les professionnels. Elle insiste sur le fait que les enfants ont besoin d'une régularité de leur prise en charge.

S'agissant du taux d'encadrement, M^{me} Munch rappelle aux commissaires que le règlement cantonal prévoit que $\frac{2}{3}$ du personnel devraient être diplômés et $\frac{1}{3}$ non diplômé. Toutefois, elle reconnaît, comme les personnes auditionnées précédemment, que les situations dans les IPE sont très variables. En effet, certaines arrivent à maintenir ce taux, et d'autres n'y parviennent pas. Aussi y a-t-il une très grande disparité entre les établissements. Actuellement, on assiste à une pénurie de personnel diplômé. Cet élément nouveau a donc obligé le DIP à prendre des mesures transitoires, pour descendre le taux à 50% de personnel diplômé et 50% de personnel non diplômé, comme le confirmaient également les auditions précédentes. En outre, M^{me} Munch insiste sur le fait qu'il faut comprendre que, parmi les 50% de personnes non diplômées, certaines n'ont aucune qualification et d'autres ont des diplômes universitaires, mais qui, ne remplissant pas les conditions formelles de diplôme, sont mises dans la même catégorie.

Les formations en cours d'emploi et la problématique de la reconnaissance des diplômes

A la demande d'une commissaire socialiste, M^{me} Munch signale que la formation en cours d'emploi est une formation exigeante et qu'elle nécessite évidemment un investissement important autant de la part de l'employé que de l'employeur. Comme les IPE sont très différentes les unes des autres, les employés qui effectuent une formation en cours d'emploi ne bénéficient pas tous des mêmes conditions de travail et de salaire. La Ville de Genève, signale M^{me} Munch, a fait un travail considérable pourtant dans ce domaine pour favoriser les études en cours d'emploi.

S'agissant de la reconnaissance des diplômes, M^{me} Munch explique aux commissaires que, jusqu'à maintenant, les diplômes délivrés par l'EJEE sont des diplômes cantonaux qui possèdent une reconnaissance encore limitée (romande et tessinoise). Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale, le diplôme sera reconnu au plan national. Les jeunes diplômés pourront donc aller travailler dans d'autres cantons. D'autre part, elle fait état d'une différence dans la formation entre Suisse latine et Suisse allemande. M^{me} Munch relève, en effet, que les élèves de Suisse alémanique ne possèdent pas du tout la même perspective de prise en charge des jeunes enfants qu'à Genève. A Genève, les étudiants ont une vision qui est à la pointe, ce qui ne semble pas forcément le cas en Suisse alémanique. La Suisse allemande essaye de faire d'importants efforts pour développer les écoles ES, identiques à celles de Genève, et espérer aussi délimiter les compétences des CFC. S'agissant de la formation française, il existe un diplôme d'Etat d'éducateur du jeune enfant bien ciblé qui a récemment subi des restructurations et qui nécessite la présence d'une maturité pour y rentrer, plaçant ainsi la formation à un niveau tertiaire. Les pays nordiques ont une formation proche des exigences de Genève. Les pays anglophones, quant à eux, peinent davantage et sont donc plus proches du niveau du CFC dans les formations qu'ils offrent. Seul le Canada sort du lot et offre une formation à la pointe, de niveau universitaire.

Au niveau plus concret de la reconnaissance des diplômes en tant que tels, M^{me} Munch répond à une commissaire socialiste et mentionne le fait qu'à l'origine la Commission fédérale des équivalences donnait des préavis sur les équivalences de diplômes. L'Office de la jeunesse attestait les diplômes qui pouvaient être reconnus comme étant équivalents. Etaient pris en compte le nombre d'heures de théorie et un certain nombre d'heures de formation pratique. Depuis la mise en place de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, le problème des équivalences s'est corsé. En effet, il y a eu un petit malentendu au niveau de la Berne fédérale. Celle-ci avait tendance à

se prononcer sur des équivalences d'assistants socio-éducatifs, alors qu'il devait s'agir de formation d'éducateurs du jeune enfant qui ne possèdent pas le même niveau de formation et de responsabilité. En effet, Berne avait plutôt comme arrière-fond culturel ce qui se passait dans les régions suisse-alémaniques. Depuis peu, les professionnels romands du secteur des IPE sont en lien avec le responsable des équivalences de diplômes suisses et tentent de mettre en évidence la distinction entre le niveau d'assistant socio-éducatif et le niveau ES.

L'EJEE et les spécificités de sa formation

A un commissaire radical l'interrogeant sur la formation dispensée actuellement au sein de l'EJEE, M^{me} Munch explique que, dans son école, les étudiants apprennent que le développement spontané peut faire beaucoup, mais que placer un enfant dans un monde moderne ne va pas de soi. Les étudiants sont donc sensibilisés au rôle de socialisation qu'ils ont envers les jeunes enfants. Les étudiants apprennent à prendre en charge les jeunes enfants dans cette dimension de rapport à l'autre.

D'autre part, M^{me} Munch explique également que les structures d'accueil de la petite enfance en Suisse alémanique sont beaucoup moins grandes, ce sont des organisations moins formalisées que celles qui existent à Genève. Dès lors, la distinction principale porte sur le projet pédagogique institutionnel. Les institutions genevoises sont des lieux d'ouverture pour les enfants et aussi pour les familles. De plus, elle insiste sur le fait que des préstages sont nécessaires avant de pouvoir entrer à l'EJEE et que la durée de ces préstages sont en constante augmentation pour définir plus clairement la motivation des étudiants.

Pour répondre à un commissaire UDC qui s'enquiert de la différence en pratique, à tous les niveaux, entre une personne qui a un CFC et celle qui est diplômée de l'EEJE, M^{me} Munch rappelle que l'assistant socio-éducatif est une fonction nouvelle qui n'existe pas encore sur le terrain actuellement. Le temps permettra de déterminer les limites des tâches des uns et des autres. Elle pense que la prise en charge des enfants des autres dans une collectivité est quelque chose de complexe qui ne le paraît pas a priori. D'autre part, la différence entre la formation se retrouve dans le niveau des responsabilités. Le niveau de responsabilité de leurs éducateurs donne accès à deux options, à savoir non seulement d'être des personnes compétentes vis-à-vis de l'enfant, mais aussi de sa famille. Il s'agit d'une autre dimension, car les familles qui confient leur enfant ont parfois aussi besoin de soutien. Elle pense que les jeunes qui sont parfois mineurs lorsqu'ils entrent en formation ne peuvent pas être des interlocuteurs aussi efficaces et avertis quand il s'agit de répondre à

des parents toxicomanes par exemple. Là, une formation d'ES est nécessaire. Le niveau du CFC est destiné à des personnes qui sortent du cycle d'orientation ; c'est une formation solide, mais il faut savoir que ces élèves n'ont pas le même bagage que ceux qui ont effectué déjà trois ans à l'ECG ou dans un autre établissement. A la demande d'une commissaire socialiste, elle précise qu'il y a généralement un ou deux hommes par volée d'étudiants, guère plus. Toutefois, M^{me} Munch conteste le fait qu'il y aurait des difficultés pour une personne ayant un CFC de travailler dans une IPE, comme semblait le souligner une commissaire radicale. Le CFC donne l'avantage de pouvoir travailler dans une IPE sans passer par un long cursus scolaire.

A un commissaire libéral l'interrogeant sur le fait de savoir s'il y avait des différences dans le développement psychologique des enfants selon le schéma éducationnel qu'il suit, M^{me} Munch répond que plus l'enfant a la possibilité d'interagir avec ses pairs ou des adultes, plus il développe de compétences qui seront accessibles dans le monde scolaire notamment.

Positionnement des groupes et vote

Radicaux et libéraux signalent qu'ils souhaitent le dépôt de la pétition 1630 sur le bureau du Grand Conseil. Les exigences des pétitionnaires leur semblent un peu démesurées en regard de l'actualité. Le système très technocratique qui a été mis en place ne les satisfait pas. Les libéraux signalent également que la motion 1721 doit encore être traitée et qu'il est sage de déposer le texte de la pétition sur le bureau du Grand Conseil pour que la Commission de l'enseignement et de l'éducation puisse en prendre connaissance.

Le groupe UDC se prononce pour le dépôt de la pétition sur le bureau du Grand Conseil.

Les représentants du PDC estiment qu'ils ne peuvent pas souscrire à l'une des invites de la pétition 1630, à savoir celle qui fait référence au maintien de la loi en vigueur. Etant donné que la pétition 1630 n'est pas un texte libellé de manière très générale, il ne peut pas être renvoyé tel quel au Conseil d'Etat. D'autre part, le Conseil d'Etat risque de ne pas se prononcer dans l'immédiat sur un objet qui est pendant devant une autre commission du Grand Conseil. Dès lors, ils sont favorables au dépôt de la pétition sur le bureau du Grand Conseil.

Les Verts rappellent que la pétition n'est pas un texte de loi et qu'il n'a pas de force contraignante. Les Verts sont sensibles aux exigences des professionnels de la petite enfance et aux personnes qui ont signé la pétition et souhaitent le renvoi de la pétition 1630 au Conseil d'Etat.

Le groupe MCG se prononcera pour le renvoi de la pétition au Conseil d'Etat.

Les socialistes souhaitent que cette pétition soit traitée comme toute autre pétition, indépendamment de la motion 1721. Par conséquent, en accord avec les invites de la pétition, ils sont favorables à son renvoi au Conseil d'Etat.

Le président de la commission met aux voix le renvoi de la pétition 1630 au Conseil d'Etat :

Pour :	6 (3 S ; 2 Ve ; 1 MCG)
Contre	8 (3 L ; 2 R ; 2 PDC, 1 UDC)
Abstention :	–

La pétition 1630 n'est donc pas renvoyée au Conseil d'Etat de Genève.

Le président met ensuite aux voix la proposition de dépôt de la P 1630 sur le bureau du Grand Conseil :

Pour :	8 (3 L ; 2 R ; 2 PDC, 1 UDC)
Contre :	6 (3 S ; 2 Ve ; 1 MCG)
Abstention :	–

Conclusion

Nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le dépôt de cette pétition sur le bureau du Grand Conseil.

Pétition (1630)

Mobilisons-nous pour la petite enfance

Réf. Pétition au Grand Conseil du canton de Genève en vue des débats concernant la motion 1721 du 26 octobre 2006 déposée par des députés du PDC

Suite à la remise en question du taux d'encadrement en collectivité, du rapport personnel diplômé/non diplômé, et de la qualification requise du personnel, les personnes soussignées demandent aux membres du Grand Conseil:

- de reconnaître les institutions de la petite enfance dans leur mission d'accueil, de partenariat, de mise en réseau, de prévention, de dépistage et d'intégration culturelle et sociale;
- d'élaborer une vision politique globale qui mette en adéquation, les besoins de la population et la création d'institutions en augmentant le nombre d'étudiants/es dans les écoles de formation;
- de maintenir la loi cantonale en vigueur;
- de défendre la professionnalisation de l'accueil du jeune enfant et de sa famille sans inclure des bénévoles dans le calcul du taux d'encadrement;
- d'intégrer les différents partenaires dans l'élaboration des mesures politiques concernant la petite enfance;
- de veiller à ce que les mesures actuelles liées à une pénurie d'éducatrices/teurs du jeune enfant restent transitoires;

La complexité de l'accueil du jeune enfant en collectivité se construit également au travers des gestes quotidiens dont la portée éducative renforce le ciment social

N.B. : 6893 signatures
*Groupe parents et professionnels
pour la petite enfance*
Poste restante
1211 Genève 13

Date de dépôt : 8 janvier 2008

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Mathilde Captyn

Mesdames et
Messieurs les députés,

La pétition 1630 a été signée par 6893 personnes après le dépôt de la motion 1721, visant notamment à introduire dans les institutions de la Petite enfance des bénévoles en appui au personnel encadrant. C'est précisément cette invite qui a engagé des parents et professionnels de la Petite enfance à faire signer une pétition, estimant que la profession n'avait pas été respectée à sa juste valeur par la motion.

Cette motion étant en attente de traitement à la Commission de l'enseignement et de l'éducation, la commission n'a pas réussi à traiter les deux objets en même temps, elle a en revanche accepté de transmettre les procès-verbaux touchant à la pétition 1630 à la commission, afin qu'elle puisse bénéficier des travaux de la Commission des affaires sociales.

La pétition exige une reconnaissance des institutions de la Petite enfance et de leurs missions ; une vision politique globale de la Petite enfance ; le maintien de la loi cantonale en vigueur ; la défense de la professionnalisation de la profession ; l'intégration des différents partenaires dans l'élaboration des mesures politiques à appliquer dans ce domaine ; et enfin de veiller à ce que les mesures appliquées aujourd'hui à cause de la pénurie de personnel restent transitoires.

Toutes ces demandes sont parfaitement fondées et ne sont que le reflet de la situation de la petite enfance à Genève : un développement important du secteur sans pour autant répondre encore à la forte demande des ménages genevois. C'est pourquoi il n'était pas acceptable de déposer cette pétition sur le bureau du Grand Conseil. Il est au contraire urgent d'agir dans ce domaine, d'où l'importance pour la minorité de renvoyer plutôt cette pétition au Conseil d'Etat.

Or il n'existe visiblement pas en son sein une vision politique globale de la Petite enfance, puisque c'est précisément un sujet que ce dernier n'a pas touché en deux ans d'exercice. Pourtant le parlement est lui-même loin d'être unanime sur la question de savoir comment il faut répondre à la demande. Deux visions s'affrontent encore clairement : d'une part l'estimation que la Petite enfance est un domaine privé qui ne nécessite ni actions politiques, ni professionnalisation de la branche ; et d'autre part la vision de la municipalisation des lieux d'accueil de la Petite enfance. C'est tout le fond du désaccord sur le traitement de cette pétition.

Pourtant, la demande est bien réelle au regard des 50% de requêtes non satisfaites au sein du BIPE (Bureau d'Information de la Petite Enfance) de la Ville de Genève. Cette estimation est de plus partielle, puisqu'elle ne couvre que le centre-ville. Combien de pétitions faudra-t-il au monde politique pour qu'il agisse dans ce domaine ? Il est urgent d'arrêter de nier le besoin des gens en lieux d'accueil de jour pour la Petite enfance. Il est tout aussi urgent que le Conseil d'Etat nous présente sa politique en la matière afin d'en finir avec les débats gauche-droite stériles, et de passer enfin à l'action.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les Députés, à renvoyer cette pétition au Conseil d'Etat.