

*Projet présenté par les députés:
M^{mes} et MM. Thierry Apothéloz, Loly Bolay,
Christian Brunier, Alain Charbonnier, Alain
Etienne, Laurence Fehlmann-Rielle, Dominique
Hausser, Sami Kanaan, Albert Rodrik, Maria Roth-
Bernasconi, Françoise Schenk-Gottret, Carlo
Sommaruga et Alberto Velasco*

*Date de dépôt: 29 octobre 2002
Messagerie*

Projet de loi visant à encourager le développement des structures d'accueil de la petite enfance dans les communes

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications (J 6 30)

La loi concernant l'attribution de subventions aux institutions recevant des enfants d'âge préscolaire, du 17 décembre 1971, est modifiée comme suit :

Titre de la loi (nouvelle teneur)

Loi concernant l'attribution de subventions cantonales aux structures d'accueil de la petite enfance dans les communes.

Art. 1 But (nouvelle teneur)

¹ Les communes favorisent la création, le développement et l'exploitation des structures d'accueil de la petite enfance (ci-après les structures d'accueil) et subventionnent lesdites institutions quand elles en ont reconnu les besoins et l'utilité.

² L'Etat contribue à l'effort des communes par une subvention cantonale.

Art. 2 Champ d'application (nouvelle teneur)

La présente loi s'applique aux structures d'accueil de jour et aux structures coordonnant l'accueil familial de jour dans la mesure où elles s'adressent aux enfants d'âge préscolaire et ne poursuivent pas de but lucratif.

Art. 3 Administration (nouvelle teneur)

Les structures d'accueil, aux termes de la présente loi, ont une administration autonome ou municipale.

Art. 4 Conditions (nouvelle teneur)

Pour bénéficier d'une subvention, la structure d'accueil doit :

- a) être ouverte à tous les enfants sans discrimination s'il s'agit d'une structure d'accueil collectif, sous réserve d'un critère de priorité aux enfants domiciliés dans la commune de site ;
- b) répondre aux conditions de la loi sur le placement de mineurs hors du foyer familial, du 27 janvier 1989 ;
- c) soumettre son budget, son compte d'exploitation et ses tarifs à l'autorité communale, les tarifs devant tenir compte de la capacité financière des parents.

Art. 5 Principe (nouvelle teneur)

¹ L'autorité communale prend sa décision après consultation du service de protection de la jeunesse.

² Le subventionnement est basé sur le principe de l'encouragement aux conditions optima.

³ Le montant de la subvention communale est fixé par la commune.

⁴ Le montant de la subvention cantonale est alloué par le Grand Conseil sous forme de crédits annuels.

Art. 6 Nature du subventionnement (nouvelle teneur)

¹ Le subventionnement communal est de 2 ordres :

- a) le subventionnement pour la création et l'entretien des locaux ;
- b) le subventionnement pour l'exploitation de la structure d'accueil.

² Le subventionnement cantonal des structures d'accueil collectif de jour consiste en une contribution forfaitaire par place d'accueil.

³ Le subventionnement cantonal des structures coordonnant l'accueil familial de jour peut couvrir jusqu'à 30% des frais d'exploitation des structures.

Art. 6A Equipement et entretien (nouveau)

La subvention de l'Etat à la construction, à la rénovation, à la transformation des lieux d'accueil collectif de jour ou à l'amélioration de l'équipement pédagogique est déterminée dans chaque cas sur la base d'un projet précis et arrêté. Elle est calculée en fonction de la capacité financière de la commune intéressée.

Art. 7 Réglementation (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat fixe par règlement les dispositions relatives à l'application de la présente loi.

Art. 7A Budget de fonctionnement (nouveau)

Les subventions cantonales mentionnées aux articles 5 et 6 sont inscrites au budget de fonctionnement dès 2003 sous la rubrique 360000/365.

Art. 7B Evaluation (nouveau)

¹ Les effets de la présente loi sont évalués par une instance extérieure désignée par le Conseil d'Etat :

- a) pour la première fois 2 ans après son entrée en vigueur ;
- b) par la suite tous les 4 ans.

² Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

**Art. 7C Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat
(nouveau)**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Art. 8 Entrée en vigueur (abrogé)**Article 2**

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Le problème est déjà largement identifié et reconnu: on constate un manque considérable de places d'accueil pour la petite enfance, malgré les efforts parfois substantiels fournis ces dernières années par une partie des communes, en particulier la Ville de Genève. L'évolution des comportements et des structures des familles, l'évolution du marché du travail, ainsi que les changements dans les mentalités et les pratiques éducatives, ont créé une forte demande pour une prise en charge des enfants en âge préscolaire. Ces demandes sont, évidemment, accompagnées d'exigences compréhensibles en matière de qualité et de pertinence des structures d'accueil. Les familles jonglent de plus en plus avec les horaires professionnels et familiaux, et par ailleurs on assiste à une large diffusion de connaissances sur le développement précoce de l'enfant et les effets positifs de sa socialisation précoce hors du milieu familial.

Des besoins considérables

Les autorités ne peuvent ignorer ce phénomène qui touche une partie très importante de notre population. Malgré tout, à titre d'exemple pour la Ville de Genève, on compte plus de 60% de demandes de places en crèche qui ne sont pas satisfaites actuellement. Ce taux a fortement augmenté jusque vers la fin des années 90 avant de se stabiliser depuis peu, en fonction des efforts consentis ces dernières années pour développer l'offre en places d'accueil.

Ce taux est nettement plus élevé dans la plupart des autres communes. Entre 1993 et 2000, la demande a doublé en Ville de Genève (de 1590 à 3120) alors que l'offre n'a passé « que » de 750 à 1180 places. Cet effort a un coût substantiel, le budget de la petite enfance en Ville de Genève ayant passé de 23,4 millions en 1990 à 49 millions de francs en l'an 2000.

La Ville de Genève se retrouve d'ailleurs face à un nombre croissant de demandes provenant de familles domiciliées dans d'autres communes n'offrant pas les places d'accueil nécessaires. Si un accueil peut encore se justifier pour les personnes ayant un emploi régulier sur le territoire de la Ville de Genève, il ne l'est pas pour les personnes totalement extérieures.

Nécessité d'une intervention énergique

Une action énergique des collectivités publiques dans ce domaine est non seulement nécessaire mais indispensable, pour des raisons sociales et économiques. Ce n'est pas pour rien que même l'association faîtière économiquesuisse (ex-Vorort) a admis que les besoins en ressources humaines dans ce pays conduisaient entre autres à une nécessité de créer des structures d'accueil de la petite enfance. Certaines grandes entreprises ont commencé à proposer des crèches d'entreprises mais il faut rappeler que la plus grande partie des emplois de ce pays correspondent à des PME qui ne sont certainement pas en mesure de financer des structures d'accueil.

Les Chambres fédérales sont d'ailleurs entrées en matière sur l'initiative parlementaire de la conseillère nationale zurichoise socialiste Jacqueline Fehr pour un crédit fédéral de soutien en la matière, ce qui témoigne d'une avancée notable dans la prise de conscience de cet enjeu par une majorité de la classe politique. Cette initiative parlementaire a demandé en 2000 que la Confédération participe à l'investissement financier que représente la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et scolaire hors du milieu familial. A cette occasion, le Département fédéral de justice et police a procédé à une évaluation des tâches de la Confédération. L'article 116, alinéa 1, de la Constitution fédérale du 29 avril 1999 stipule que « Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille ».

L'administration fédérale a admis que la Confédération était habilitée à adopter des mesures financières qui permettent de renforcer le partage des tâches familiales, l'accès des femmes à la vie professionnelle et, simultanément, la prise en charge adéquate des enfants : « La création d'infrastructures qui satisfont les besoins actuels des types de famille modernes et qui reconnaissent ainsi que la famille constitue une composante importante de notre société en encourageant la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle peut donc être qualifiée de mesure destinée à protéger la famille au sens de l'article 116, alinéa 1, 2^e phrase Cst »¹. Ce point a encore été vivement discuté devant les Chambres fédérales en 2001 et 2002, mais une large majorité des deux Conseils a finalement adopté, le 4 octobre 2002, la *Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants*². Malheureusement, les Chambres se sont finalement

¹ Source: *Jurisprudence administrative des autorités de la Confédération (JAAC)*, 2002 vol. 1, p. 29.

² FF 2002, pp. 6029.

contentées d'accorder 200 millions sur 4 ans pour toute la Suisse, en ouvrant le champ d'utilisation à différentes affectations : structures d'accueil de la petite enfance mais aussi de l'enfance en âge scolaire.

Les Assises de la petite enfance, tenues le 15 mai 2001 sur l'initiative du Conseil d'Etat, ont mené aux mêmes conclusions et émis une série très complète de recommandations³ portant sur tous les aspects de cette problématique :

- promulguer une loi cantonale garantissant dans l'idéal une place d'accueil par enfant et posant les conditions d'un partenariat entre l'Etat et les communes ;
- garantir une qualité de l'accueil ;
- uniformiser les statuts du personnel de la petite enfance ;
- penser l'offre de manière à respecter la volonté des familles dans le choix du mode de garde ;
- mettre en place plusieurs mesures visant à permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale ;
- développer une véritable politique familiale tant au niveau cantonal que national.

La Commission cantonale de la petite enfance a été instituée en juin 2001 par le Conseil d'Etat par l'intermédiaire de sa délégation à la famille. Son mandat comporte notamment les tâches suivantes :

- proposer aux partenaires publics et privés des mesures propres à faciliter la création ou le développement de tout mode de garde utile ;
- proposer notamment un mode de financement desdites mesures ;
- rédiger un projet de loi cantonale donnant un cadre à la politique cantonale en matière de petite enfance.

Sous la houlette de M. Pierre Heyer, son président, elle s'est à ce jour principalement attelée à l'élaboration d'un avant-projet de loi qui porterait sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial.

Cette entreprise semble être un travail de longue haleine. A ce que l'on a pu observer dans d'autres cantons romands (Neuchâtel, Fribourg, Valais), le temps qui s'écoule entre la présentation d'un projet de loi et son entrée en vigueur est remarquablement long, ce qui paraît normal au vu de la complexité de cette matière. En attendant, une partie importante de la

³ Service pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, *Les Actes des Assises de la petite enfance*, Imprimerie Genevoise, 2001, pp. 59 et ss.

population ne dispose toujours pas de solutions concrètes pour l'accueil des enfants en bas âge.

But général de ce projet de loi

Le projet qui vous est soumis aujourd'hui s'inscrit logiquement dans cet effort de longue haleine: très rapidement, il cherche à accélérer l'investissement de la part de l'Etat dans l'accueil préscolaire. Mais il a le souci de ne pas empiéter sur le contenu de la future réglementation cantonale qui portera tout autant sur la définition précise des modes de garde que sur leur exercice de la part des professionnel-le-s et des mères de jour, sur les conditions d'autorisation et de surveillance, sur les collaborations entre services, etc. Finalement il utilise une loi existante (J 6 30), dont l'efficacité est avérée pour les communes qui ont déjà contribué à l'accueil préscolaire, et il en étend le principe en vue d'assurer le subventionnement par l'Etat.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la question de savoir si, outre les communes, d'autres collectivités publiques devaient être financièrement impliquées dans cette problématique a été récemment posée au plan fédéral et elle a trouvé une réponse positive.

En outre, le présent projet va dans le sens de la motion M 1365, adoptée à l'unanimité du Grand Conseil le 1^{er} décembre 2000. Celle-ci demandait au Conseil d'Etat :

- d'étudier les modes d'accueil propres aux enfants de 0 à 4 ans afin d'assurer une possibilité d'accueil de qualité à tous les enfants concernés,
- d'instituer une collaboration permanente entre le canton et les communes pour le développement des structures d'accueil répondant aux besoins évalués,
- de mettre en commun des moyens financiers et établir des mesures indispensables pour favoriser le développement des différents modes d'accueil.

Lors du débat, la conseillère d'Etat en charge, M^{me} Brunschwig Graf, avait bien accueilli cette motion, tout en précisant que plusieurs points restaient à clarifier⁴. Ce projet fait un pas supplémentaire vers la concrétisation de cette motion.

Certes, les parents sont en première ligne responsables des soins et de l'éducation de leurs enfants, surtout durant la période préscolaire ; certes, la

⁴ *Mémorial du Grand Conseil N° 59/XI*, du vendredi 1^{er} décembre 2000, p. 10692 et s.

responsabilité de créer et de faire fonctionner des institutions de la petite enfance relève traditionnellement de la compétence des communes. Néanmoins, c'est l'Etat, ici le canton, qui exerce à titre principal la mission de protection et de promotion de la famille et de l'enfance. Ces obligations découlent notamment de l'article 2B de la Constitution genevoise (A 2 00)⁵ et de diverses lois, en particulier la loi sur l'office de la jeunesse, du 28 juin 1958, (J 6 05) et son article 12. La compétence et la responsabilité des autorités cantonales sont indéniables. Face aux besoins actuels, elles devraient aussi trouver une traduction au plan financier.

Par ailleurs, la mise sur pied et la gestion de structures d'accueil sont du ressort des communes, qui peuvent s'en charger elles-mêmes ou collaborer avec des milieux associatifs. Cela étant, les besoins sont souvent tels, dans les communes, que nombre d'entre elles ne sont pas en mesure de débloquer rapidement les ressources nécessaires afin d'essayer d'y faire face.

C'est dans cette logique que s'inscrit ce projet de loi : proposer la possibilité d'une aide directe de l'Etat à toute initiative communale dans ce domaine, aussi bien pour les frais d'investissements que de fonctionnement, et créer un mécanisme incitatif efficace, les communes gardant l'entière maîtrise du dossier.

Ce projet de loi ne doit donc pas être compris comme permettant aux communes de se décharger de leurs responsabilités sur l'Etat. En effet, celui-ci n'interviendra que pour soutenir des projets développés au niveau communal ou intercommunal et en particulier des nouveaux projets ou l'extension de structures existantes. La future subvention cantonale doit être vue comme un encouragement à l'amélioration quantitative et qualitative des places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire.

Commentaire article par article

Titre de la loi (nouvelle teneur)

Le nouveau libellé tient compte du changement de terminologie qui privilégie actuellement l'expression « structures d'accueil de la petite enfance ».

⁵ Art. 2B de la *Constitution de la République et canton de Genève* : « La famille est la cellule fondamentale de la société. Son rôle dans la communauté doit être renforcé. »

Article 1 : But

L'alinéa 1 a été simplement reformulé. L'accent est ainsi plus clairement mis sur la nécessité, pour les communes, d'œuvrer au développement et à l'exploitation de structures nécessaires à l'accueil, dans de bonnes conditions, des enfants dont les parents travaillent.

L'alinéa 2 introduit la principale nouveauté de ce projet de loi, à savoir le principe d'une subvention cantonale, dont les composantes sont définies plus loin (art. 6 et 6A).

Article 2 : Champ d'application

Là réside la seconde nouveauté de ce projet de loi. L'expérience montre que l'accueil d'enfants hors du foyer familial se fait par le biais des institutions de la petite enfance ainsi que dans des familles d'accueil. Devant les besoins ressentis dans ce dernier domaine, une coordination des efforts et l'organisation du secteur de l'accueil familial de jour au niveau local apparaissent comme un objectif impératif. Cette nécessité a été perçue autant dans la Loi fédérale susmentionnée (art. 2, al. 1, lettre c, et art. 3, al. 2) que par la *Loi valaisanne sur la jeunesse*, du 11 mai 2000 (art. 33 complété par les art. 42 à 45 de l'*Ordonnance sur les différentes structures en faveur de la jeunesse*, chapitre 5, section 4 : « Participation cantonale au financement des réseaux d'accueil à la journée »). Pour bénéficier d'une subvention cantonale, les nouvelles structures devront remplir certaines conditions posées par les articles 3 et 4 du présent projet de loi.

On peut affirmer que, dans ce canton, l'accueil familial de jour est nettement négligé en comparaison avec les institutions d'accueil collectif, ce qui est source de différence de traitement, de discrimination même, entre les groupes d'enfants concernés. Cet accueil est surveillé par le Service de protection de la jeunesse et certaines structures privées sont déjà subventionnées (Pro Juventute, Fédération Genève Enfants, etc.). Pour le reste, les efforts de structuration au niveau des communes en sont seulement au stade des balbutiements. Et les tarifs payés par les parents ne sont pas fixés en fonction de leurs revenus. La mention des structures de coordination dans la loi va en encourager le développement, l'organisation si possible optimale et un contrôle plus efficace. Au départ, la subvention devrait se révéler d'un montant peu important, mais qui est destiné à augmenter au fil des ans.

Article 3 : Administration

Simple changement de terminologie.

Article 4 : Conditions

Le libellé des conditions n'a été que légèrement modifié. Le principe de non-discrimination dans l'accueil collectif de jour a été sorti de l'actuel Règlement d'application (J 6 30.01), car il constitue une exigence de base; le seul facteur de « tri » toléré est celui de la priorité donnée aux enfants domiciliés sur le territoire de la commune, pour des raisons institutionnelles évidentes.

Outre le contrôle du budget et du compte d'exploitation, l'entité subventionnante doit pouvoir contrôler les tarifs pratiqués. Cette exigence apparaît comme logique dans le cadre d'un système de subventionnement public et la pratique des tarifs proportionnels au revenu des parents fait déjà partie des conditions de fonctionnement des institutions subventionnées, notamment en Ville de Genève.

Article 5 : Principe

La disposition a été complétée de sorte à comprendre le principe d'une subvention cantonale.

Article 6 : Nature du subventionnement

L'alinéa 1, lettre b, précise simplement le type d'exploitation dont il est question. Dans le nouveau cadre fixé par le projet de loi, ce soutien financier touche aussi les structures coordonnant l'accueil familial de jour.

Sur le modèle posé par la Loi fédérale susmentionnée, l'aide financière du canton à l'accueil collectif de jour prendra la forme d'un montant forfaitaire par place (al. 2). Le mode de calcul du coût d'une place pourra être établi dans le futur règlement d'application et il reviendra au Conseil d'Etat d'en proposer le montant.

Quant au subventionnement cantonal des structures coordonnant l'accueil familial de jour, il prend la forme d'un pourcentage des frais d'exploitation (al. 3). Cette solution est inspirée de la législation valaisanne dont nous avons fait état plus haut et qui prévoit un financement de 30 % des frais liés à l'accueil par des parents de jour et de 30 % des frais du coordinateur du réseau des parents d'accueil. Les éléments à prendre en compte pour établir le

coût d'exploitation de la structure de coordination pourront être spécifiés dans le futur règlement d'application.

Article 6A : Equipement et entretien

Cette disposition est nouvelle. Elle veut tenir compte des besoins en infrastructures qui apparaissent aussi dans les communes dont la capacité financière est inférieure à la moyenne. Il s'agit là de participations financières uniques, au moment de la création d'une structure, de sa rénovation ou du renouvellement du matériel pédagogique. L'octroi d'une subvention d'équipement et d'entretien suivra le schéma de ce qui est actuellement pratiqué dans le cadre de la législation sur l'instruction publique (Règlement relatif à la construction, à la rénovation et à la transformation des locaux scolaires de l'enseignement primaire, du 28 juin 1989 (C 1 10.11)).

Article 7 : Réglementation

Le libellé de cette disposition est simplement adapté à la terminologie actuelle.

Article 7A : Budget de fonctionnement

Cette disposition prévoit le financement des subventions cantonales.

Articles 7B et 7C : Evaluation et Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

Ces dispositions sont nouvelles. Sur le modèle d'autres textes de loi, elles imposent une évaluation régulière des effets de cette législation ainsi qu'une information au Grand Conseil.

Estimation des coûts induits par ce projet

Il est très difficile de donner une estimation précise des coûts induits par ce projet de loi, car on ne peut préjuger du nombre de projets communaux qui seront développés et qui feront appel à cette possibilité de subvention. Par ailleurs, les coûts d'investissements pour établir une nouvelle structure d'accueil dépendent de circonstances particulières propres à chaque projet.

Cela étant, on peut tenter une approximation en partant des données existantes grâce aux publications de l'Observatoire de la petite enfance géré par la Ville de Genève en collaboration avec le SRED (DIP) et l'OCSTAT⁶.

Aujourd'hui, on peut estimer le coût moyen d'une journée d'accueil à 143 F⁷. Si l'on considère que l'accueil d'un enfant correspond à 200 journées d'accueil par an (environ) et que le nombre total de demandes de places d'accueil déposées en Ville de Genève s'élevait en l'an 2000 à 4000⁸, on peut constater qu'approximativement les coûts de l'accueil de la petite enfance à Genève se monteraient à 114,4 millions de francs par an pour couvrir l'ensemble des besoins annoncés actuellement à l'échelle de la Ville de Genève.

D'autre part, sachant que la population d'enfants de 0 à 4 ans représente pour le reste du canton 14 265 enfants⁹, qu'environ une moitié de ceux-ci ne feraient pas l'objet d'une demande pour une place d'accueil, que, parmi les enfants faisant l'objet d'une demande, une partie importante ne demanderait qu'une place à temps partiel (mi-journée), et que certaines familles concernées ont pu placer un enfant en Ville de Genève, on peut estimer approximativement la demande probable pour le reste du canton à l'équivalent de 4000 places plein-temps supplémentaires, générant environ 115 millions de francs de coûts supplémentaires.

Sur ces coûts globaux de 230 millions de francs, on peut estimer que les recettes provenant des contributions des parents couvriraient entre 25 et 35% des coûts (27% actuellement en Ville de Genève¹⁰) et celles des communes entre un tiers et la moitié, ce qui signifie une contribution globale de l'Etat d'environ 70 millions de francs par an, soit moins de 1% de son budget de fonctionnement annuel.

Mais on peut aussi considérer ces coûts comme un véritable investissement pour la société genevoise et son économie, prenant ainsi exemple sur les pays scandinaves, où l'existence de capacités suffisantes d'accueil de la petite enfance est considérée comme un pilier de la cohésion sociale, un axe majeur de la politique familiale (confirmée par les chiffres

⁶ Observatoire de la petite enfance, *La petite enfance en Ville de Genève, Indicateurs et tendances*, Edition 2001, N° 3.

⁷ Ibidem, p. 25.

⁸ Ibidem, p. 17. Ce nombre comprend toutes les demandes, satisfaites ou non.

⁹ La population totale d'enfants de 0 à 4 ans pour le canton est de 23 089 dont 8 824 enfants domiciliés sur la Ville de Genève, ibidem, p. 9.

¹⁰ Ibidem, p. 27.

récents de l'évolution démographique) et de la gestion des ressources humaines pour le marché du travail.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les député-e-s, nous vous prions de réserver un accueil favorable à ce projet de loi.