

Projet présenté par les députés :

M^{me} et MM. Guillaume Barazzone, François Gillet, Philippe Schaller, Fabiano Forte, Michel Forni, Pascal Pétroz, Serge Dal Busco, Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Philippe Morel et Vincent Maître

Date de dépôt : 18 février 2010

Projet de loi

modifiant la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (LSAPE) (J 6 29) *(Plus de places de crèches pour nos enfants)*

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

Article 1

La loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée, du 14 novembre 2003, est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 4, lettres f et g (nouvelles)

La délivrance et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une structure d'accueil sont subordonnés au respect des normes légales ou réglementaires relatives :

- f) au respect du statut du personnel de la collectivité publique concernée ou celui d'une autre collectivité publique, ou à la conclusion d'une convention collective de travail concernant le personnel de la petite enfance, lorsqu'une collectivité publique exploite directement ou indirectement la structure d'accueil;
- g) à la conclusion d'une convention collective de travail concernant le personnel de la petite enfance, lorsque la structure d'accueil est mixte (collectivité publique et entreprise) ou n'est pas exploitée directement ou indirectement par une collectivité publique.

Art. 7A Sécurité des bâtiments (nouveau)

Le département fixe par arrêté ou règlement les règles minimales de sécurité en matière de construction devant être impérativement respectées et donnant droit à la délivrance et au maintien d'une autorisation d'ouverture d'une structure d'accueil.

Art. 7B Normes d'encadrement pédagogique (nouveau)

¹ En vue de garantir la qualité de la prise en charge éducative, les structures d'accueil de la petite enfance doivent employer du personnel qualifié.

² Le personnel éducatif d'une structure d'accueil se compose au minimum de 50% de personnel diplômé. Sont considérés comme personnels diplômés, les éducatrices ou éducateurs titulaires d'un diplôme d'enseignement spécialisé, ainsi que les assistantes ou assistants sociaux éducatifs titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC ASE).

³ Pour des raisons de sécurité, toute structure d'accueil doit disposer d'au minimum un tiers d'éducatrices ou éducateurs titulaires d'un diplôme d'enseignement spécialisé et au minimum de deux adultes.

⁴ Les normes d'encadrement, utiles pour le calcul du nombre de postes éducatifs dont doit disposer une institution pour être autorisée, sont les suivantes :

- a) enfants de moins de 12 mois : 1 adulte présent pour 4 enfants présents;
- b) enfants de 12 à 24 mois : 1 adulte présent pour 5 enfants présents;
- c) enfants de 2 à 3 ans : 1 adulte présent pour 12 enfants présents;
- d) enfants de plus de 3 ans : 1 adulte présent pour 15 enfants présents.

⁵ Le cas échéant, le calcul est adapté de façon appropriée afin de tenir compte des enfants avec des besoins spéciaux.

Article 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il manque des milliers de places de crèches à Genève. Les listes d'attente s'allongent. Notre canton n'échappe en effet pas à la pénurie de places de crèches qui sévit en Suisse depuis plusieurs années. D'après la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), il manquerait en Suisse près de 50 000 places d'accueil extra-familial et parascolaire équivalant à la prise en charge de 120 000 enfants.

A Genève, les coûts d'investissement et les frais de fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance sont très élevés. Ces charges financières importantes et la pénurie de personnel spécialisé constituent des obstacles qui freinent, voire empêchent dans certains cas, l'ouverture de nouvelles crèches dans les entreprises et les communes du canton, qui n'ont souvent pas les moyens de leurs ambitions en la matière.

Outre l'augmentation de moyens financiers publics et privés dédiés à la création de crèches, il convient urgemment de modifier la législation cantonale de manière à créer des conditions-cadre favorables à l'émergence de nouvelles structures d'accueil dans les communes et dans les entreprises du canton. Sans quoi, l'idéal imaginé par les auteurs de l'initiative constitutionnelle 143 (intitulée « pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance ») ne se concrétisera vraisemblablement jamais. Il est donc temps d'agir vite !

Il est d'emblée précisé que toutes les propositions prévues dans ce projet de loi garantissent la sécurité des enfants et un encadrement de qualité.

A cet effet, le présent projet de loi vise à :

- modifier le **taux d'encadrement des enfants** (à l'exclusion de celui des bébés) ;
- **déterminer les normes de construction minimales** permettant d'obtenir une autorisation d'ouverture de crèche, de manière à alléger les exigences actuelles qui ne font pas de différence entre les normes impératives et les recommandations ;
- mettre fin à l'obligation légale imposée à l'exploitant (en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise) de s'aligner sur **une convention collective approuvée par la commune concernée ou sur le statut du**

personnel d'une collectivité publique au moins équivalente (dans les faits celui de la Ville de Genève).

A) Taux d'encadrement

Genève a les places de crèches les plus chères de Suisse. Elles coûtent en moyenne 38 500 F par an. La masse salariale constituant près de 85% des coûts de fonctionnement d'une crèche, il convient d'agir sur les réglementations cantonales qui fixent en Suisse des exigences parmi les plus strictes d'Europe en matière de qualifications professionnelles du personnel et de taux d'encadrement des enfants.

A titre de comparaison, notons que des normes plus souples que celles prévues à Genève sont en vigueur dans certains pays européens. Ces normes permettent d'assurer la sécurité des enfants. La Norvège prévoit un taux d'encadrement de 1 adulte pour 7 à 9 enfants de 0 à 3 ans et 14 à 18 enfants pour les enfants de 3 à 6 ans. Le ratio est de 1 adulte pour 8,4 enfants de 0 à 3 ans en Autriche. S'agissant des enfants de 3 à 6 ans, il ascende à 16 enfants! Par ailleurs, l'Espagne connaît des ratios de 1 adulte pour 8 enfants à 1 adulte pour 20 enfants selon l'âge. Les recommandations européennes s'agissant des enfants de 3 à 4 ans prévoient quant à elles un taux d'encadrement d'un adulte pour 15 enfants.

A Genève, pour être autorisée, une institution doit prévoir à ce jour des taux d'encadrement suivants :

- a) enfants de moins de 12 mois : 1 adulte présent pour 4 enfants présents;
- b) enfants de 12 à 24 mois : 1 adulte présent pour 5 enfants présents;
- c) enfants de 2 à 3 ans : 1 adulte présent pour 8 enfants présents;
- d) enfants de 3 à 4 ans : 1 adulte présent pour 10 enfants présents.

La modification législative proposée prévoit un assouplissement de ces normes d'encadrements pour les enfants dès 24 mois. La norme d'encadrement appliquée actuellement aux bébés ou enfants de moins de 25 mois reste identique.

L'assouplissement des normes d'encadrement passe également par une répartition différente entre le personnel diplômé et les auxiliaires (aides), ainsi que par une intégration des assistantes et assistants sociaux éducatifs (CFC ASE) dans le personnel diplômé.

La réglementation genevoise actuelle prévoit une proportion de $\frac{2}{3}$ d'éducateurs diplômés (i.e. les titulaires d'un diplôme d'éducateurs de l'enfance ES et d'éducateurs spécialisés ES) pour $\frac{1}{3}$ d'auxiliaires (aides) (i.e. CFC d'assistant socio-éducatif en école ou en apprentissage dual, formation secondaire II achevée). A titre d'exception, une proportion de $\frac{1}{2}$ de titulaires du diplôme et $\frac{1}{2}$ d'auxiliaires peut être tolérée en cas de pénurie de personnel qualifié (cette proportion a été autorisée de manière générale en Ville de Genève). Le statut des détenteurs de CFC ASE qualifiés par le règlement genevois actuel comme des auxiliaires fait débat. Il en va de même de la répartition $\frac{2}{3}$ - $\frac{1}{3}$.

Le projet de loi modifie la règle et propose d'introduire dans la loi une proportion minimale de $\frac{1}{2}$ de personnel diplômé. Il prévoit aussi de valoriser la formation accomplie en vue de l'obtention du CFC ASE, en considérant que leurs titulaires doivent être considérés comme du personnel diplômé.

Cette revalorisation de la formation d'assistantes-ts socio-éducatives-fs (CFC ASE) permettra d'offrir de nouveaux débouchés à nos jeunes dans un secteur souffrant d'une pénurie notoire de personnel, tout en contribuant à la création de nouvelles places d'apprentissage.

B) Normes de construction

Les premières directives relatives à la sécurité dans les structures d'accueil de la petite enfance datent de 1991. Elles émanent d'un groupe de travail réunissant des représentants de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), de l'inspection cantonale du feu (ICF), du service de sécurité et de salubrité (SSS), du service de santé de la jeunesse (SSJ) et du service de protection de la jeunesse (SPJ). En l'absence de normes et prescriptions, il était en effet difficile de traiter les demandes d'autorisation de construire. C'est ainsi qu'est né le fameux « Livre blanc », véritable bible à l'usage des constructeurs de crèches. Ce recueil mélange directives fixant des normes de sécurité impératives et recommandations visant à renforcer la qualité de l'aménagement des lieux (un lavabo pour quatre enfants, espacement des crochets de 25 cm, etc.). Or, les responsables ne sont à ce jour pas en mesure de distinguer les règles obligatoires des recommandations. Ainsi, dans les faits, les responsables de la construction de crèches s'efforcent de respecter l'ensemble des règles contenues dans le Livre blanc.

Les normes du Livre blanc engendrent par ailleurs des coûts d'investissement très importants que certaines communes ou entreprises ne sont pas en mesure d'assumer. En outre, il n'est pas rare que le respect de toutes ces recommandations empêche l'aménagement ou la transformation de

locaux existants. Malgré les demandes réitérées (motion 1387 et motion 1720) du groupe PDC et d'autres partis depuis 2006, aucun changement effectif n'est intervenu. Il convient donc d'agir enfin. Et d'obliger le département à distinguer une fois pour toutes les normes impératives des recommandations pour relancer la construction de structures d'accueil.

C) Crèches d'entreprises

Les avantages des crèches d'entreprises ne sont plus à démontrer : service de proximité, diminution des transports inutiles, allègement des charges financières pesant sur les collectivités publiques, diminution du taux d'absentéisme. Il facilite aussi le retour au travail après le congé maternité. Le recours à la crèche, et à la crèche d'entreprise en particulier, permet de travailler en toute sérénité et de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

A Genève, la loi prévoit que la délivrance et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une structure d'accueil sont subordonnés au respect des normes réglementaires relatives au respect par l'exploitant d'une convention collective de travail (CCT) pour le personnel de la petite enfance approuvée par la commune concernée ou du statut du personnel d'une collectivité publique au moins équivalent approuvé par la commune concernée, conformes aux usages professionnels.

Dans les faits, les entreprises désireuses d'ouvrir une crèche sont dans l'obligation de respecter la CCT de la Ville de Genève, ce qui n'a aucune logique et n'est pas conforme à la tradition du partenariat sociale helvétique, selon lequel les conventions collectives de travail sont négociées entre les partenaires sociaux concernées.

Les conventions en vigueur en Ville de Genève (également à Lancy) fixent un temps de préparation de 10% à 14% pour le personnel, 39 heures de travail hebdomadaire et 7 semaines de vacances. A noter que les cantons romands accordent en règle générale 4 semaines de vacances sauf le canton de Vaud (5 semaines). Quant à la durée hebdomadaire de travail, elle oscille entre 40 et 42 heures. La plupart des cantons n'ont édicté aucune loi ou directive précisant le temps de préparation et la durée du temps de travail. Une plus grande marge de manœuvre est offerte par exemple dans la loi vaudoise qui n'inscrit pas le respect d'une CCT.

Loin de vouloir remettre en cause la paix du travail négociée, nous proposons de revoir la disposition légale en la matière. Le projet de loi vise à modifier la situation et prévoit qu'une autorisation peut être accordée aux conditions énumérées à l'article 7, alinéa 4, lettres f et g (nouvelles).

La modification légale permettra de favoriser les différents modes de partenariat public-privé dans le domaine de la petite enfance: crèches mixtes, achats de places par les entreprises dans des crèches municipales, etc.

Les communes pourraient aussi encourager la création de crèches d'entreprises ou les crèches mixtes, notamment par le biais d'une diminution de la taxe professionnelle (lorsque cet impôt est perçu).

Commentaire article par article:

Art. 7, al. 4, lettres f et g (nouvelles)

La délivrance et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une structure d'accueil sont subordonnés au respect des normes légales ou réglementaires relatives :

- f) au respect du statut du personnel de la collectivité publique concernée ou celui d'une autre collectivité publique, ou à la conclusion d'une convention collective de travail concernant le personnel de la petite enfance, lorsqu'une collectivité publique exploite directement ou indirectement la structure d'accueil;
- g) à la conclusion d'une convention collective de travail concernant le personnel de la petite enfance, lorsque la structure d'accueil est mixte (collectivité publique et entreprise) ou n'est pas exploitée directement ou indirectement par une collectivité publique.

Ad Art. 7, al. 4, lettre f et g (nouvelles) : *Il est mis fin à l'obligation pour les communes et les entreprises privées de s'aligner sur la CCT de la Ville de Genève.*

Art. 7A Sécurité des bâtiments (nouveau)

Le département fixe par arrêté ou règlement les règles minimales de sécurité en matière de construction devant être impérativement respectées et donnant droit à la délivrance et au maintien d'une autorisation d'ouverture d'une structure d'accueil.

Ad Art. 7A Sécurité des bâtiments (nouveau) : *Par règles minimales, nous entendons les normes de sécurité impératives ou obligatoires imposées par le droit fédéral, le cas échéant. L'appréciation de la situation est laissée au département.*

Art. 7B Normes d'encadrement pédagogique (nouveau)

¹ En vue de garantir la qualité de la prise en charge éducative, les structures d'accueil de la petite enfance doivent employer du personnel qualifié.

² Le personnel éducatif d'une structure d'accueil se compose au minimum de 50% de personnel diplômé. Sont considérés comme personnels diplômés, les éducatrices ou éducateurs titulaires d'un diplôme d'enseignement spécialisé, ainsi que les assistantes ou assistants sociaux éducatifs titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC ASE).

Les détenteurs de CFC ASE sont actuellement considérés comme auxiliaires malgré leur qualification professionnelle. Cette situation fait débat et n'est pas encore réglée.

Le projet de loi modifie la règle et propose d'introduire dans la loi une proportion minimale de 1/2 de personnel diplômé. Il prévoit aussi de valoriser la formation accomplie en vue de l'obtention du CFC ASE, en considérant leurs titulaires comme du personnel diplômé.

Par ailleurs, afin de garantir la sécurité des enfants, au moins 1/3 d'éducatrices et d'éducateurs titulaires d'un diplôme d'enseignement spécialisé doit être présent dans la structure d'accueil à tout moment de la journée.

³ Pour des raisons de sécurité, toute structure d'accueil doit disposer à tout moment de la journée d'au minimum un tiers d'éducatrices ou éducateurs titulaires d'un diplôme d'enseignement spécialisé et au minimum de deux adultes.

⁴ Les normes d'encadrement, utiles pour le calcul du nombre de postes éducatifs dont doit disposer une institution pour être autorisée, sont les suivantes :

a) enfants de moins de 12 mois : 1 adulte présent pour 4 enfants présents;

Il s'agit de la situation actuelle (prévue dans le règlement) que nous n'entendons pas modifier.

b) enfants de 12 à 24 mois : 1 adulte présent pour 5 enfants présents;

Il s'agit de la situation actuelle (prévue dans le règlement) que nous n'entendons pas modifier.

c) enfants de 2 à 3 ans : 1 adulte présent pour 12 enfants présents;

Actuellement, la règle prévoit 8 enfants pour les enfants de cet âge.

d) enfants de plus de 3 ans : 1 adulte présent pour 15 enfants présents.

Il s'agit de la norme-cible fixée par l'Union européenne. Sachant que les enfants de cette tranche d'âge se préparent à intégrer des classes enfantines pouvant compter jusqu'à 20 enfants, il ne semble pas exagéré d'augmenter le nombre d'enfants pour la catégorie des enfants de plus de 3 ans.

⁵ Le cas échéant, le calcul est adapté de façon appropriée afin de tenir compte des enfants avec des besoins spéciaux.

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.