

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Marie Salima Moyard, Anne Emery-Torracinta, Roger Deneys, Marion Sobanek, Irène Buche, Prunella Carrard, Melik Özden, Lydia Schneider Hausser, Christine Serdaly Morgan

Date de dépôt : 26 juin 2013

Projet de loi

modifiant la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (LSAPE) (J 6 29) (Mise en œuvre du contre-projet à l'IN 143)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 1, lettre c But (nouvelle teneur)

- c) régler la répartition du financement entre le canton, les communes, les entreprises et les parents.

Art. 3 Rôle du canton (nouvelle teneur)

¹ Le canton autorise et surveille les structures d'accueil, les structures de coordination de l'accueil familial de jour ainsi que, au sens de la présente loi, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.

² Il définit tous les deux ans, en étroite collaboration avec les communes qui sont tenues de fournir les informations nécessaires, les besoins pour chaque commune et pour l'ensemble du canton. L'Observatoire cantonal de la petite enfance, doté des moyens adéquats, se charge de l'évaluation des besoins en prenant en compte, notamment :

- a) Les besoins exprimés par les parents;
- b) Le taux d'occupation professionnelle et de formation des parents.

³ Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : le département) autorise et surveille les structures d'accueil et les structures de coordination d'accueil familial de jour sur tout le territoire cantonal en application des dispositions fédérales et cantonales relatives aux mineurs placés hors du foyer familial.

⁴ Le département peut déléguer l'instruction des requêtes d'ouverture d'une nouvelle institution aux communes. La délivrance de l'autorisation reste du ressort du département.

⁵ Le règlement détermine la procédure.

⁶ La délivrance et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une structure d'accueil sont subordonnés au respect des normes réglementaires relatives :

- a) à la sécurité des bâtiments et des installations destinés à recevoir des jeunes enfants;
- b) aux normes d'encadrement des enfants;
- c) aux qualifications professionnelles et personnelles du personnel des structures d'accueil;
- d) à la santé des enfants, en particulier la prévention des maladies transmissibles, l'hygiène et l'alimentation;
- e) à la collaboration avec les services publics compétents;
- f) au respect par l'exploitant d'une convention collective de travail 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.

⁷ Le département délivre au responsable l'autorisation personnelle d'exploiter une structure d'accueil.

⁸ Le règlement détermine les exigences professionnelles requises.

⁹ Il coordonne une politique d'information sur les différents modes de garde possibles ainsi que sur les places disponibles en travaillant en réseau avec les communes et tous les organismes publics ou privés concernés.

Art. 4, al. 2 (abrogé)

Art. 5 Accès aux modes de garde (nouvelle teneur)

¹ Le choix du mode de garde est libre dans la mesure des places disponibles.

² Les structures d'accueil sont ouvertes sans discrimination.

³ Les communes inscrivent les demandes de places au niveau cantonal sur une liste d'attente unique, basée sur des critères définis dans le règlement.

⁴ Les communes attribuent librement les places sur leur territoire en tenant compte des critères du règlement. Elles peuvent donner un accès prioritaire à leurs habitants et/ou à ceux qui y travaillent.

Art. 7 Financement du canton (nouvelle teneur)

¹ Le canton soutient financièrement les structures d'accueil et les structures de coordination de l'accueil familial de jour autorisées au sens de l'art. 3 de la présente loi.

² Le financement cantonal dans les structures d'accueil de la petite enfance est calculé selon la méthode suivante :

- a) l'écart (exprimé en pourcentage) entre, d'un côté, la moyenne cantonale de places en structures d'accueil de la petite enfance par enfant en âge préscolaire et, de l'autre côté, la moyenne de la commune concernée de places en structures d'accueil de la petite enfance par enfant en âge préscolaire est calculé;
- b) si la moyenne de la commune est supérieure à la moyenne cantonale, les montants prévus à la lettre d sont augmentés de l'écart (exprimé en pourcentage) obtenu à la lettre a;
- c) si la moyenne cantonale est supérieure à la moyenne de la commune, les montants prévus à la lettre d sont diminués de l'écart (exprimé en pourcentage) obtenu à la lettre a;
- d) 5'000 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 20 à 39,99 ; 3'750 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 40 à 59,99 ; 2'500 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 60 à 79,99 ; 1'250 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de plus de 80.

³ La contribution cantonale dans les structures de coordination d'accueil familial de jour est calculée selon la méthode suivante :

- a) l'écart (exprimé en pourcentage) entre, d'un côté, la moyenne cantonale de places en structures de coordination d'accueil familial de jour par enfant en âge préscolaire et, de l'autre côté, la moyenne de la commune concernée de places en structures d'accueil de coordination d'accueil familial de jour par enfant en âge préscolaire est calculé;

- b) si la moyenne de la commune est supérieure à la moyenne cantonale, les montants prévus à la lettre d sont augmentés de l'écart (exprimé en pourcentage) obtenu à la lettre a;
- c) si la moyenne cantonale est supérieure à la moyenne de la commune, les montants prévus à la lettre d sont diminués de l'écart (exprimé en pourcentage) obtenu à la lettre a;
- d) 4'000 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 20 à 39,99 ; 3'000 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 40 à 59,99 ; 2'000 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de 60 à 79,99 ; 1'000 F par place pour les communes avec un centime de production de l'impôt courant (personnes physiques et morales) par habitant de plus de 80.

⁴ Pour la fixation de la valeur du centime de production de chaque commune, est déterminante la situation lors de la deuxième année précédant l'année pour laquelle est due la contribution.

⁵ La situation de chaque commune au 31 décembre de la deuxième année précédant l'année pour laquelle est due la contribution est déterminante en ce qui concerne le nombre d'enfants en âge préscolaire et le nombre de places d'accueil dans les structures tant d'accueil pour la petite enfance que de coordination de l'accueil familial de jour.

Art. 7A Financement des employeurs (nouveau)

¹ Les structures soutenues par l'Etat au sens de l'art 7 de la présente loi bénéficient également d'une contribution des employeurs.

² Cette contribution se monte à 0,4 ‰ des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales.

³ La contribution est encaissée auprès des employeurs et versée au canton. Le canton procède à une répartition entre les structures selon la même clé que le soutien financier du canton prévu à l'article 7 de la présente loi.

⁴ Les employeurs finançant des places dans leur propre crèche ou dans une crèche communale pour leur personnel peuvent être exemptés de la contribution prévue à l'alinéa 2 du présent article. Le règlement fixe les modalités.

Art. 7B Financement par le fonds de péréquation intercommunale (nouveau)

Les structures soutenues par l'Etat au sens de l'article 7 de la présente loi bénéficient du financement du fonds de péréquation financière intercommunale tel que prévu au chapitre IV de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI).

Art. 8 Financement par les communes (nouvelle teneur)

Lorsque les communes assurent le financement, il s'effectue après déduction de la participation des parents, du canton, des employeurs et d'éventuelles autres recettes.

Art. 17 Disposition transitoire : Fonds cantonal d'incitation à la création de places de crèche (nouveau)

¹ Il est institué un Fonds cantonal d'incitation à la création de places de crèche (ci-après : le Fonds).

² Dans la mesure des fonds disponibles, le Fonds verse 5000 F pour chaque place de crèche à plein temps ouverte dès l'entrée en vigueur du présent article jusqu'à l'échéance du délai fixé à l'art. 236 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (CstGE).

³ Le Fonds est alimenté par une contribution unique de 5'000'000 F, inscrite au budget du département.

⁴ Le département gère le Fonds et tient un contrôle des engagements pris.

⁵ L'Inspection cantonale des finances procède chaque année au contrôle du Fonds.

⁶ Au délai fixé à l'art. 236 CstGE, les communes qui ne financent pas les places sur leur territoire ou celui d'une autre commune correspondant aux besoins définis par l'Observatoire de la petite enfance doivent payer au canton un montant initial de 10'000 F par place, modulé en fonction des deux éléments suivants :

- a) la valeur de production du centime additionnel de la commune;
- b) l'écart (exprimé en pourcentage) entre les places existantes et le besoin en places défini à l'article 3, alinéa 2.

Le règlement fixe les modalités de calcul.

⁷ Le montant prévu à l'alinéa 6 est exclusivement affecté à la petite enfance, et ce en complément des montants cantonaux prévus à l'article 7 de la présente loi et à l'alinéa 3 du présent article.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI) (B 6 08), du 3 avril 2009, est modifiée comme suit :

Art. 20, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Aux fins d'étendre le financement partiel selon les articles 17 à 19, les places d'accueil familial de jour sont assimilées au 4/5 d'une place d'accueil exploitée dans les structures d'accueil de la petite enfance.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La politique familiale, et particulièrement l'accueil petite enfance, est le parent pauvre des politiques sociales en Suisse¹. La Suisse est dans la seconde moitié du classement des pays de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE) pour ce qui est de l'offre d'accueil extrascolaire² et dernière pour les subventions publiques à l'accueil³. En outre, la part du revenu moyen consacré à la garde d'un enfant de deux ans en Suisse (exemple de Zurich) est la plus élevée des pays de l'OCDE⁴. Cette situation n'est pas une fatalité ; les Genevois-es à plusieurs reprises ont exprimé leur volonté de voir croître l'offre d'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire, que ce soit par les structures d'accueil de la petite enfance (crèches et autres structures collectives) ou par des accueillantes familiales de jour (« mamans de jour »).

Ils l'ont exprimé le 3 mars 2013 en acceptant largement (79,1%⁵) l'article constitutionnel fédéral sur la famille qui demandait expressément que les cantons et les communes s'engagent pour permettre aux familles de concilier vie privée et vie professionnelle. Ils l'ont surtout démontré en acceptant le 17 juin 2012 à la fois l'initiative 143 (57,8%) et le contre-projet à cette initiative (53,5%). Rappelons que le contre-projet a été accepté car préféré dans la question subsidiaire même s'il avait obtenu moins de suffrages que l'initiative.

Participation cantonale

Ce contre-projet, élaboré par la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport, inscrit dans la constitution cantonale un

¹ Fischer, Bertrand, Jacotet, Thierry, *En finir avec la pénurie des crèches*, Le Courier, 25 février 2013.

² Ibidem.

³ Organisation de coopération et de développement (OCDE), *Public spending on childcare and early education*, Rapport OCDE, 2009.

⁴ Organisation de coopération et de développement (OCDE), *Childcare support*. Rapport OCDE, 2009.

⁵ Chancellerie fédérale, *Résultats officiels de la votation du 3 mars 2013*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20130303/det567.html> .

engagement financier du canton (constitution de la République et canton de Genève (CstGE), art. 202, al. 2 : « L'Etat et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes. ») afin de soutenir les efforts des communes. Cet élément constituait d'ailleurs l'un des arguments principaux de distinction entre l'initiative 143 et le contre-projet voulu par la majorité du Grand Conseil.

Il est temps de mettre en œuvre la volonté populaire d'agir pour augmenter la capacité d'accueil dans le canton et sans péjorer les conditions d'accueil. Il est d'autant plus temps de le faire que le contre-projet a été accepté il y a bientôt une année et que le canton a cinq ans pour adapter l'offre d'accueil de jour aux besoins : on est donc bien loin du compte et le temps presse.

En 2002, dans la dernière enquête étendue sur la situation de la petite enfance à Genève⁶, le Service de recherche en éducation (SRED) estimait qu'il manquait 2 500 places d'accueil pour la petite enfance. Certes, l'offre en crèche a augmenté de 50% entre 1997 et 2009 sous l'impulsion de certaines communes, mais la demande de places a, elle, augmenté de 79% dans la même période. La demande n'est à ce jour clairement pas satisfaite, élément qu'aucun parti ne conteste d'ailleurs.

Structure actuelle de financement des places d'accueil

Actuellement, la politique de la petite enfance repose quasiment exclusivement sur les communes, ce qui représente une charge non négligeable pour ces dernières, notamment pour les communes urbaines qui supportent une part importante de l'effort. Par exemple, en 2010, une place de crèche coûtait en moyenne 36 581 F bruts par an en Ville de Genève. En déduisant la participation des parents, cela laisse tout de même 27 058 F par place en moyenne pour les communes⁷ !

Certes, la loi du 3 avril 2009 sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI) prévoit que toutes les communes engagent 10 000 F par place d'accueil par an dans le fond de péréquation financière intercommunale. Cet argent est ensuite réparti entre les communes en tenant compte de l'effort en termes de places d'accueil fournies par chaque commune et de leur situation socio-économique propre. Cet engagement est non négligeable pour les

⁶ <http://www.ge.ch/recherche-education/doc/publications/docsred/2005/bgpe.pdf>

⁷ Ville de Genève, *La petite enfance en Ville de Genève*, Ville de Genève, 2011.

communes mais leur effort reste important, même avec l'aide du fond intercommunal (celui-ci ne s'élevant, dans les cas maximum, qu'à environ 10% du coût de la place).

Prise en compte nécessaire des différents modes de garde

Dès lors, les dispositions constitutionnelles du contre-projet à l'IN 143 doivent être mise en œuvre afin que le canton, d'une part, aide les communes qui font des efforts pour l'accueil de la petite enfance à augmenter l'offre et, d'autre part, encourage fortement celles qui n'en font pas à s'y atteler. L'effort et le nombre de places d'accueil à fournir sont tellement importants (au moins le double de l'offre actuelle) que cet effort doit couvrir tous les modes de garde car les structures d'accueil collectives ne seront pas à même de répondre seules aux besoins. C'est pour cette raison que l'augmentation de l'offre doit aussi prendre en compte les accueillantes familiales de jour (anciennement appelées « mamans de jour »). Des communes se sont d'ailleurs déjà regroupées en trois structures de coordination afin de coordonner et subventionner ce type d'accueil de jour (AFJ – Rhône-Sud : Onex, Bernex, Confignon, Petit-Lancy ; AFJ – MVM : Vernier, Meyrin, Satigny, Dardagny ; AFJ – Sud-Ouest : Bardonnex, Carouge, Grand-Lancy, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Troinex, Veyrier). Le soutien doit donc aussi se faire pour ce type d'accueil, car la réponse face aux défis de la petite enfance doit être multiple.

Les différents apports du projet de loi en bref

Ainsi, le présent projet de loi propose d'intégrer dans la loi actuelle (J 6 29, loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour) les éléments d'application nécessaires à la mise en œuvre de l'article constitutionnel adopté en juin 2012. Le projet de loi propose une série de mesures concrètes afin de développer l'offre d'accueil de la petite enfance.

En premier lieu, la notion de besoin est intégrée dans la loi, en conformité avec la volonté populaire exprimée par le vote du 17 juin 2012 et intégrée dans la nouvelle constitution cantonale à ses articles 200 et suivants.

En deuxième lieu, sur cette base, un article transitoire met en place un fonds cantonal afin de financer la création de places dans le délai de quatre ans à l'entrée en vigueur de la constitution (art. 236 CstGE⁸). Il s'agit donc

⁸ « L'offre de places d'accueil de jour est adaptée aux besoins dans un délai de 4 ans dès l'entrée en vigueur de la présente constitution. », soit d'ici au 1^{er} juin 2017.

clairement d'un élément incitatif, muni d'une contribution unique proposée de 5 millions de francs encourageant en théorie la création de 1 000 nouvelles places. En complément à cette incitation cantonale, un système de contrainte est instauré de manière à fortement encourager les communes à répondre aux besoins. Un système d'amende (avec un montant de base modulé ensuite par la capacité financière de la commune et par le degré d'atteinte de l'objectif fixé) s'ajoute donc à la fin du délai constitutionnel en cas de non-atteinte du besoin dans la commune.

En troisième lieu, s'inspirant des modèles fribourgeois et vaudois ayant fait leurs preuves, un mécanisme de participation cantonale au financement des frais de fonctionnement des structures d'accueil, qui tient compte de la capacité contributive et des efforts des communes, est instauré.

En quatrième lieu, comme le permet l'art. 202 CstGE⁹, le projet de loi prévoit une contribution des entreprises. En effet, les montants à fournir pour répondre à ce besoin prépondérant des familles à l'heure actuelle sont extrêmement importants. Les communes financent actuellement la majeure partie et il faut grosso modo faire en sorte de doubler l'offre. Dans ce cadre, il est d'une part normal que le canton remplisse ses obligations constitutionnelles mais d'autre part, il est également nécessaire de diversifier les sources de financement. Les entreprises tireront un avantage certain, notamment quant au maintien des carrières professionnelles particulièrement féminines, d'une offre accrue en matière de places d'accueil dans la petite enfance. Il est donc justifié en ce sens de leur demander une contribution raisonnable au dispositif global qui, du fait de ses financements multiples, sera plus résistant et performant. Un système d'abattement dans le cas où l'employeur finance des places (dans sa propre crèche ou dans une structure communale) est également proposé.

Finalement, pour faciliter la coordination des communes dans l'attribution des places, il est créé une liste centralisée des demandes, évitant ainsi les inscriptions multiples des parents dans plusieurs communes, mais qui conserve néanmoins les prérogatives communales en matière d'attribution des places.

⁹ Art. 202 Financement

¹ Les communes ou groupements de communes financent la construction et l'entretien des structures d'accueil de jour.

² Le canton et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes.

Définir le besoin

L'art. 236 CstGE inscrit la notion de besoin comme but à atteindre en quatre ans à partir du 1^{er} juin 2013 (date de l'entrée en vigueur de la constitution actuelle).

Dès lors, il est nécessaire de définir la notion de besoin. Le projet de loi propose de déléguer cette tâche à l'Observatoire de la petite enfance qui a débuté des travaux sur la question. Afin de permettre une planification optimale dans la création de places de crèches, l'Observatoire devra établir au plus vite une première estimation précise des besoins en collaboration étroite avec les communes.

Vu l'ampleur de la tâche, un renforcement de ce service paraît nécessaire, puisqu'il n'y a actuellement qu'une seule personne dédiée exclusivement à l'Observatoire.

Des critères minimaux de définition du besoin sont précisés dans la loi afin d'indiquer les axes qu'il conviendra de respecter mais aussi de renforcer la légitimité de cette notion centrale pour le fonctionnement de la politique de la petite enfance telle que voulue par le contre-projet et votée par les Genevois-es. Il est enfin indispensable que les communes collaborent pleinement et fournissent toutes les données nécessaires à l'Observatoire, participant ainsi avec le canton à la réalisation de l'objectif final indispensable aux Genevois-e-s, à savoir à moyen terme la pleine satisfaction des besoins.

Fonds cantonal de création

Le nouvel article 17 LSAP met l'art. 236 CstGE et la volonté des Genevois-es au centre du dispositif. En effet, sur le modèle fribourgeois, un fonds de 5 millions de francs, alimenté de manière unique par le budget du département, permet de soutenir la création de places de crèches dans le délai de quatre ans prévu à l'art. 236 CstGE.

Une somme de 5 000 F est allouée pour chaque place créée, encourageant ainsi les communes à ouvrir de nouvelles places en les aidant à faire face aux coûts fixes engendrés (construction, aménagement, achat de matériel, etc.) par la création de la nouvelle place. Avec un fonds de 5 millions de francs, il y a un potentiel de création 1 000 places supplémentaires !

Le montant du fonds est prévu exclusivement pour les places en crèches, car ce sont ces structures-là qui ont des coûts d'investissement importants, contrairement à l'accueil familial de jour.

En outre, afin de se conformer à la volonté des Genevois-es, à l'issue des cinq ans, si le besoin défini par l'Observatoire de la petite enfance n'est pas atteint, les communes concernées devront payer un montant unique de 10 000 F pour chaque place manquante.

Ce montant n'a pas été choisi au hasard : il correspond au double de l'aide à la création, ce qui est à la fois suffisamment incitatif sans être toutefois disproportionné si l'on tient compte des obstacles, parfois indépendants de la volonté des communes, qui se dressent devant elles au moment de l'ouverture d'une nouvelle structure (recherche ou construction de locaux adaptés notamment).

D'autre part, ce montant sera pondéré en fonction de deux paramètres distincts, les mêmes que ceux présidant à la répartition du financement cantonal. Il s'agit en premier lieu de tenir compte de la capacité financière des communes, les communes en ayant une plus faible devant être amendée d'un montant plus faible que celles en ayant une plus importante – il s'agit d'un principe basique de justice. En second lieu, il s'agit de tenir compte de l'effort fourni par la commune pour atteindre l'objectif fixé par le canton pour la couverture des besoins. Il serait en effet également injuste qu'une commune ayant quasiment atteint l'objectif à quelques places près soit sanctionnée aussi durement qu'une commune n'ayant fait l'effort de créer aucune place dans le délai imparti. Il est donc proposé de tenir compte de cet aspect dans la fixation du montant à payer par la commune au terme du délai imparti. De plus, les communes seront libres de créer ces places d'accueil via les crèches ou l'accueil familial de jour.

Modèles vaudois et fribourgeois

La comparaison intercantonale a été fort utile dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi. Les cantons de Fribourg et de Vaud ont tous deux instauré un financement cantonal pérenne et conséquent pour participer aux frais d'exploitation des places d'accueil.

Fribourg a même doublé ce financement du fonctionnement cantonal d'un fonds de création, repris dans ce projet de loi.

Les coûts de fonctionnement sont importants et sont à l'heure actuelle à 2/3 à la charge des communes (par leur apport direct ou à travers la péréquation intercommunale).

Si l'on en croit l'exemple vaudois, l'incitation aux communes en diminuant un peu leur facture par place de crèche obtient l'effet escompté, à savoir une augmentation des places créées par ces dernières. En effet, en réduisant de façon pérenne la facture, il est possible de dégager une marge de

manœuvre importante pour la création et l'entretien de nombreuses places d'accueil pour la petite enfance par les communes. L'expérience vaudoise a démontré des résultats probants : 5 000 places de plus entre 2006 et 2011¹⁰ !

Les auditions des responsables cantonaux de ces services pourront certainement éclairer la Commission sur la mise en œuvre.

Proposition pour le financement cantonal genevois

Le modèle proposé par le présent projet de loi va toutefois plus loin sur la manière de répartir la manne cantonale, en prenant en compte à la fois la capacité financière des communes mais aussi leurs efforts respectifs. Cela permet de tenir compte de la réalité des moyens des communes tout en récompensant les communes faisant des efforts supplémentaires.

Pour ce faire, dans un premier temps, c'est l'outil de la valeur du centime de production de l'impôt courant par habitant qui est employé. Cet outil, défini et rapporté aux chiffres 2012 dans le commentaire article par article ci-dessous, est déjà utilisé pour la détermination de la part des communes dans le fond de péréquation intercommunale. Les communes sont classées en quatre catégories suivant la valeur de leur centime :

- a. 20 à 39,99
- b. 40 à 59,99
- c. 60 à 79,99
- d. 80 et plus

Les communes avec la capacité contributive la plus faible (20 à 39,99) partiront avec une somme brute de 5 000 F, les communes avec la capacité la plus haute (80 et plus) 1 250 F, les communes médianes respectivement 2 500 F et 3 750 F.

Ensuite, la somme brute est modulée en fonction de l'effort effectué par les communes en termes d'accueil de la petite enfance.

Pour aboutir à cette modulation, une moyenne cantonale de places de crèche par enfant en âge préscolaire est établie à l'aide des chiffres qui seront recoupés par l'Observatoire de la petite enfance du DIP. Les moyennes communales sont également calculées.

Un écart, exprimé en pourcentage, entre la moyenne cantonale et la moyenne communale est établi. Finalement, ce pourcentage positif ou négatif

¹⁰ Mühlemann, Anetka, *10 millions de plus pour l'accueil de jour des petits vaudois*, 24 heures, 21 mai 2013. <http://www.24heures.ch/vaud-regions/10-millions-accueil-jour-petits-vaudois/story/27839749>

(suivant si la commune fait mieux ou moins bien que la moyenne cantonale) est appliqué à la somme brute par place de crèche décrite plus haut pour moduler la subvention cantonale en fonction de l'effort de la commune dans le domaine.

Ainsi, les communes faisant un effort supérieur à la moyenne cantonale verront leur subvention de base augmentée du pourcentage correspondant à la différence obtenue par rapport à la moyenne cantonale. A l'inverse, les communes faisant un effort inférieur à la moyenne cantonale verront leur subvention de base diminuée du pourcentage correspondant à la différence obtenue par rapport à la moyenne cantonale.

Ainsi, la subvention cantonale est une somme nette, qui prend en compte à la fois la capacité financière de la commune mais aussi ses efforts dans le domaine des crèches.

C'est donc un système de « bonus » destiné d'une part à répondre à l'injonction constitutionnelle de participation financière de l'Etat, d'autre part à favoriser les communes faisant déjà des efforts dans le domaine de la petite enfance et enfin à encourager celles qui n'en font pas encore à s'investir dans le domaine.

Le système permet également de moduler le soutien cantonal et d'éviter, grâce à un calcul relativement simple, une politique d'arrosoir qui serait malvenue et inutile.

En outre, il s'agit dans tous les cas d'un soutien de l'Etat qui vient compléter de manière mineure par rapport à l'apport des communes mais néanmoins significative les montants fournis par ces dernières: au minimum, la participation de l'Etat se monterait¹¹, sur la base de projections faites grâce aux données de l'Observatoire de la petite enfance du DIP, à environ 3% du total des subventions publiques et au maximum à 17%, avec une moyenne de participation cantonale estimée de l'ordre de 6% (voir annexe pour estimation de l'impact du PL sur la répartition du financement).

Places en accueil familial de jour (« mamans de jour »)

De plus, afin de tenir compte et d'encourager la multiplicité des offres de place d'accueil de la petite enfance, le projet de loi inscrit dans la loi la subvention cantonale des places en accueil familial de jour à hauteur de 4/5 de celle pour les places en crèches, ce qui correspond au pourcentage de la

¹¹ NDA : Le système ne concerne que les communes qui offrent des places d'accueil car celles qui n'en ont aucune ne sont pas comprises dans le système.

tarification demandée aux parents pour les places en accueil familial de jour par rapport aux places en crèche.

De même que pour les places de crèche, les subventions aux communes sont distribuées en quatre catégories en tenant compte de leur capacité financière : les communes avec la capacité contributive la plus faible recevront 4 000 F, les communes avec la capacité la plus haute 1 000 F, les communes médianes respectivement 2 000 F et 3 000 F.

De même que pour les places en crèche encore, ces montants sont modulés selon l'effort des communes pour l'accueil de jour (écart entre la moyenne communale et cantonale).

Enfin, par souci de cohérence, ce projet de loi institue pour l'accueil familial de jour un financement par le fonds intercommunal également à hauteur de 4/5 du montant du subventionnement pour les places de crèche (via une modification de l'art. 20 de la loi du 3 avril 2009 sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI)), élément qui avait déjà été discuté au sein de l'Association des communes genevoises et qui ne constitue donc pas une réelle nouveauté.

Participation financière des entreprises

Avec le financement de 0,04% sur la masse salariale des entreprises prévu dans le projet de loi, le canton de Genève va dans le même sens que les cantons de Vaud (0,08%) et de Fribourg (0,04%) en prévoyant une contribution raisonnable pour les entreprises.

Un système d'abattement dans le cas où l'employeur finance des places (dans sa propre crèche ou dans une structure communale) est instauré. Le règlement en fixe les modalités précises. C'est également une forme d'incitation visant toujours le même but : la création de places répondant à la demande.

Réparti selon la même clé de répartition (obtenue par les calculs décrits plus haut) que pour le financement cantonal, le financement supplémentaire permet de démultiplier l'effet d'incitation de l'intervention cantonale.

En outre, les entreprises ne peuvent que profiter d'employé-e-s pouvant s'engager pleinement sans devoir rechercher des solutions de garde précaires pour leur(s) enfant(s).

Liste d'attente unique

En complément aux éléments de mise en œuvre du contre-projet adopté par les Genevois-es, le projet de loi propose de rendre plus efficace l'allocation des places de crèches.

Actuellement, c'est un fait que les familles, devant le manque de place, tendent à inscrire leur enfant dans plusieurs communes. De plus, au moment où elles trouvent une place, elles ne se désinscrivent généralement pas des listes d'attente dans les autres communes. Ces deux éléments ne manquent pas de créer des situations d'une part confuses lorsqu'on souhaite avoir une vision globale de la demande des parents sur le canton, et d'autre part inefficaces quant à la gestion de l'adéquation entre l'offre et la demande.

Il est donc proposé de créer une liste centralisée des demandes. Les communes entrent leurs données dans ce système, évitant ainsi les inscriptions de doublons. Ce système se voudrait flexible et décentralisé.

Il a également l'avantage de ne pas retirer les compétences dans le choix des enfants aux communes mais de simplifier les procédures.

La priorité aux enfants dont les parents habitent et/ou travaillent sur la commune est d'autre part explicitement confirmé dans la loi.

Ainsi, il est possible d'espérer un système plus transparent (critères explicites), plus efficace (pas de risque de double inscription) et souple (pas de centralisation des demandes mais seulement de la liste). Il est évident néanmoins qu'il y aura des coûts d'investissement à consentir pour développer le programme de gestion de la liste. En outre, même si le système se veut peu gourmand en ressources, des coûts de gestion seront induits.

Conclusion

En conclusion, ce projet de loi concrétise les engagements du contre-projet accepté par les Genevois-es. En outre, il amène des éléments d'efficacité et d'efficience. Nous devons permettre aux Genevois-es d'articuler correctement leur vie professionnelle et leur vie familiale, tout en offrant un éventail de solutions adapté aux enfants. Ce projet de loi répond à cette ambition.

Commentaire article par article

Art. 1 : modifications

Art. 1, let. c LSAPÉ

La participation des entreprises est précisée afin de tenir compte de leur participation parmi les sources de financement qui s'en trouvent diversifiées.

Art. 3 LSAPÉ

L'article est refondu pour inclure les prescriptions des anciens articles 7 et 8. En outre, la définition des besoins est précisée à l'alinéa 2 de l'article en indiquant une liste non exhaustive de critères à prendre en compte, laissant ainsi une marge de manœuvre à l'Observatoire de la petite enfance. La nécessité de l'octroi à l'Observatoire des moyens nécessaires à la réalisation de sa mission est réaffirmée de même que la nécessité pour les communes de fournir toutes les données nécessaires.

Suppression de l'art. 4, al. 2 LSAPÉ

L'article (« Lorsqu'elles en assurent le financement, il s'effectue après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes » pour le rôle des communes) est supprimé afin de regrouper le financement dans l'article 8 ad hoc.

Art. 5, al. 2 LSAPÉ

Cet alinéa institue la liste d'attente cantonale. Elle fixe le principe de critères, qui seront inscrits dans le règlement après concertation avec les communes.

Art. 5, al. 3 LSAPÉ

La liberté de choix est laissée aux communes dans la limite de critères généraux à exprimer dans le règlement d'application. En tous les cas, la priorisation selon le lieu de travail et/ou d'habitation reste possible pour la commune.

Art. 7, al. 1 LSAPÉ

Le financement cantonal est détaillé dans cet article. Seules les structures d'accueil collectives et familiales autorisées sont financièrement soutenues par le canton.

Art. 7, al. 2 LSAPE

Le financement cantonal destiné aux crèches est détaillé dans cet alinéa. Il tient compte de la capacité contributive des communes et de leur effort en matière de places de crèche.

Pour la capacité contributive, quatre catégories sont créées et basées sur la valeur du centime de production de l'impôt courant par habitant : la valeur du centime est calculée en cumulant les impôts sur les personnes physiques et morales puis en divisant par le nombre de centimes puis par le nombre d'habitant-e. Le résultat offre un aperçu fiable de la capacité contributive des communes.

Les quatre catégories donnent lieu aux subventions brutes suivantes : 5 000 F pour 20 à 40 ; 3 750 F pour 40 à 60 ; 2 500 F pour 60 à 80 ; 1 250 F pour 80 et plus. Si les valeurs des 2012 étaient reprises, les catégories contiendraient les communes suivantes :

Commune par valeur centime	20-40	Commune par valeur centime	40-60	Commune par valeur centime	60-80	Commune par valeur centime	80+
Onex	26.27	Bernex	41.77	Meyrin	61.25	Anières	92.56
Avully	28.75	Chêne-Bourg	42.49	Choulex	65	Satigny	94.68
Collex-Bossy	34.43	Dardagny	43.6	Laconnex	68	Céligny	100.7
Chancy	34.69	Aire-la-Ville	43.8	Pregny-Chambésy	73.37	Collonge-Bellerive	103.9
Vernier	38.54	Soral	44.12	Bellevue	74.92	Jussy	108.6
Versoix	38	Troinex	44.54	Perly-Certoux	75.19	Russin	115.9
		Puplinge	44.89	Genève	75.44	Genthod	124.2
		Meinier	46.94	Corsier	76	Plan-les-Ouates	127.6
		Bardonnex	47.51	Gy	77.8	Vandoeuvres	133.7
		Thônex	47.72	Presinge	77	Cologny	183.2
		Confignon	48.81	Carouge	78.84		
		Avusy	48.86	Hermance	79.61		
		Veyrier	50.62	Chêne-Bougeries	79.67		
		Cartigny	51.41				
		Lancy	52.64				
		Grand-Saconnex	59.22				
Subvention brute	5'000 F	Subvention brute	3'750 F	Subvention brute	2'500 F	Subvention brute	1'250 F

Le résultat suit à peu près une distribution normale avec la majorité des communes dans les deux catégories médianes.

Ensuite, pour prendre en compte les efforts des communes dans le domaine de la petite enfance, le calcul suivant est explicité dans le texte de l'alinéa 2, aux lettres a à e :

$$\{ [(a/b)-c] / c \} * 100 = d$$

On pose ensuite $e + d =$ subvention cantonale totale avec bonus/malus, par place de crèche

a = nombre de places de crèche dans la commune

b = nombre d'enfants en âge préscolaire dans la commune

c = moyenne cantonale de places de crèche par enfant en âge préscolaire

d = écart (exprimé en pourcent) entre la moyenne cantonale et la moyenne communale, c'est-à-dire le bonus/malus

e = subvention cantonale brute selon le système en 4 catégories décrit ci-dessous (avant bonus/malus)

Art.7, al. 3 LSAPÉ

Le financement cantonal destiné aux places en accueil familial de jour est détaillé dans cet alinéa. Il reprend la même systématique que l'alinéa 2. Les montants bruts octroyés ont été fixés aux 4/5 du montant pour une place en crèche. La différence s'explique par le coût inférieur d'une place en accueil de jour par rapport en accueil en crèche. Cette proportion n'a pas été prise au hasard puisqu'elle existe par ailleurs déjà : les 4/5 correspondent au pourcentage de la participation demandée aux parents pour l'accueil de jour par rapport à l'accueil en crèche.

Art. 7, al. 4 LSAPÉ

L'alinéa précise l'année de base pour le calcul de la valeur du centime. Le principe est repris de l'art. 22, al. 1 LRPFI. Il donne le temps pour l'administration de publier ces données.

Art. 7, al. 5 LSAPÉ

L'alinéa précise l'année de base pour les données concernant le nombre d'enfants en âge préscolaire et le nombre de places de crèches subventionnées. Le principe est repris de l'art. 22, al. 2 LRPFI. Il donne le temps pour l'administration de publier ces données.

Art. 7A LSAPÉ

L'article met en place le financement des entreprises. Le modèle fribourgeois a été une large source d'inspiration. L'alinéa 2 précise que la contribution est de 0,04%. Il n'est pas aisé d'induire la manne financière qui en résultera notamment du fait que l'OCSTAT a décidé de ne plus rendre public la masse salariale genevoise annuelle, et ce pour plusieurs raisons : les variations annuelles sont trop fortes, les chiffres fournis sont incomparables entre eux et si imprécis qu'ils en deviennent statistiquement faux. A titre d'estimation, on relèvera que lors de son audition dans le cadre de l'IN 145¹², Genève place financière annonçait une masse salariale genevoise d'environ 25 milliards de francs (en 2010-2011), sachant qu'elle est probablement un peu plus élevée en 2013 du fait de la croissance – même faible – connue par le canton ces dernières années. Avec une masse salariale globale de 25 milliards, la contribution des entreprises serait de l'ordre de 10 millions annuels. L'alinéa 3 indique que la clé de participation suit la répartition issue des calculs de l'art. 7, al. 2 et 3 LSAPÉ. L'alinéa 4 prévoit une incitation intéressante pour les entreprises : si elles préfèrent prendre en charge et gérer directement des places de crèches pour leur personnel, elles peuvent être exemptées de la contribution prévue.

Art. 7B LSAPÉ

Pour des raisons de clarté visant à expliciter l'entier des sources de financement, celui par le fonds de péréquation intercommunal, déjà existant, est rappelé avec un renvoi à la LRPFI.

Art. 8 LSAPÉ

L'article reprend l'ancien art. 4, al. 2 concernant le financement des communes, qui paient le solde – toujours majoritaire – du coût de fonctionnement d'une place, avec l'ajout de la déduction de la participation des entreprises, cumulée à celle des parents, du fond intercommunal et du canton.

Art. 17, al. 1 LSAPÉ

L'alinéa indique simplement la création d'un fonds cantonal.

Art. 17, al. 2 LSAPÉ

Le fond est détaillé: le montant versé par place créée est de 5 000 F. L'objectif de limiter le montant du fonds est double : d'une part, rester dans l'idée d'un fonds d'investissement limité dans le temps et dans son montant,

¹² <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00145C.pdf>, p. 8

et, d'autre part, provoquer un effet d'entraînement pour les communes qui seront encouragées à agir rapidement. De plus, afin de respecter l'art. 236 CstGE, le fonds est disponible de l'entrée en vigueur de l'article jusqu'à la fin du délai.

Art. 17, al. 3 à 5 LSAPÉ

Le fonds est alimenté par une ligne budgétaire du DIP. Un montant unique de 5 millions est proposé. L'inspection cantonale des finances est chargée de vérifier la bonne tenue du fonds.

Art. 17, al. 6 LSAPÉ

En prenant pour base l'art. 236 CstGE et les besoins définis par l'Observatoire de la petite enfance, les communes devront s'acquitter d'un montant de 10 000 F (ce qui correspond au double du montant de l'aide à la création versée par le fonds) pour chaque place manquante par rapport aux besoins identifiés dans la commune. Afin de tenir compte de la collaboration intercommunale, les places financées par la commune mais exploitée dans d'autres communes sont incluses dans le nombre de places créées. Ce montant de base sera pondéré par la valeur de production du centime additionnel de la commune concernée et par le degré d'atteinte de l'objectif par la commune ou dit autrement, par la distance restant à parcourir pour atteindre l'objectif visé.

Art. 17, al. 7 LSAPÉ

Il est précisé que les montants prévus à l'alinéa 6 du présent article et perçus par le canton à titre de sanction ne doivent d'une part être affecté à la petite enfance – pour garder la cohérence du système et éviter toute utilisation à d'autres fins – et d'autre part doit venir s'ajouter mais en aucun remplacer les montants cantonaux prévus dans le cadre du financement prévu à l'article 7 de la présente loi, puisqu'il serait injuste que le canton voie sa contribution au final en partie payée par les communes.

Art. 2 modifications à d'autres lois

Art. 20, al. 1 LRPF

A l'heure actuelle, les places en accueil de jour ne sont pas subventionnées par le fond de péréquation intercommunale. La modification de cet alinéa permet de soutenir les structures de coordination intercommunales existantes et de favoriser la création de nouvelles places dans ce mode d'accueil. Les 4/5 sont repris pour tenir compte du coût inférieur de l'accueil de jour par

rapport à l'accueil en crèche, en suivant la proportion demandée aux parents pour la tarification d'une place en accueil de jour par rapport à l'accueil en crèche.

Art. 3 : Mise en œuvre

L'entrée en vigueur suit la promulgation.

Conséquences financières

Il y a à l'heure actuelle environ 4 600 places de crèches. En tenant compte de leur répartition et des différentes catégories, le coût à l'heure actuelle pour l'Etat serait d'un peu moins de 13 500 000 F. Ensuite, en prenant en compte la modulation par effort communal, on arriverait à une somme proche de 14 500 000 F. Avec le temps, nous espérons que le nombre de places de crèche augmente; dès lors, le coût également.

Il existe en outre, selon nos estimations, environ 200 places en accueil familial de jour. La répartition entre communes est difficile à estimer. Nous reprenons donc la proportion du calcul pour les places de crèches, ce qui donne un coût additionnel d'un peu plus de 450 000 F.

A cela, il faut ajouter le coût de fonctionnement de la liste centralisée qui est très difficile à évaluer; il serait aussi nécessaire de renforcer l'Observatoire de la petite enfance.

Au total, nous estimons donc le coût annuel actuel à 14 950 000 F plus les équivalents temps plein.

En outre, le fonds de 5 000 000 F doit être comptabilisé comme un investissement unique.

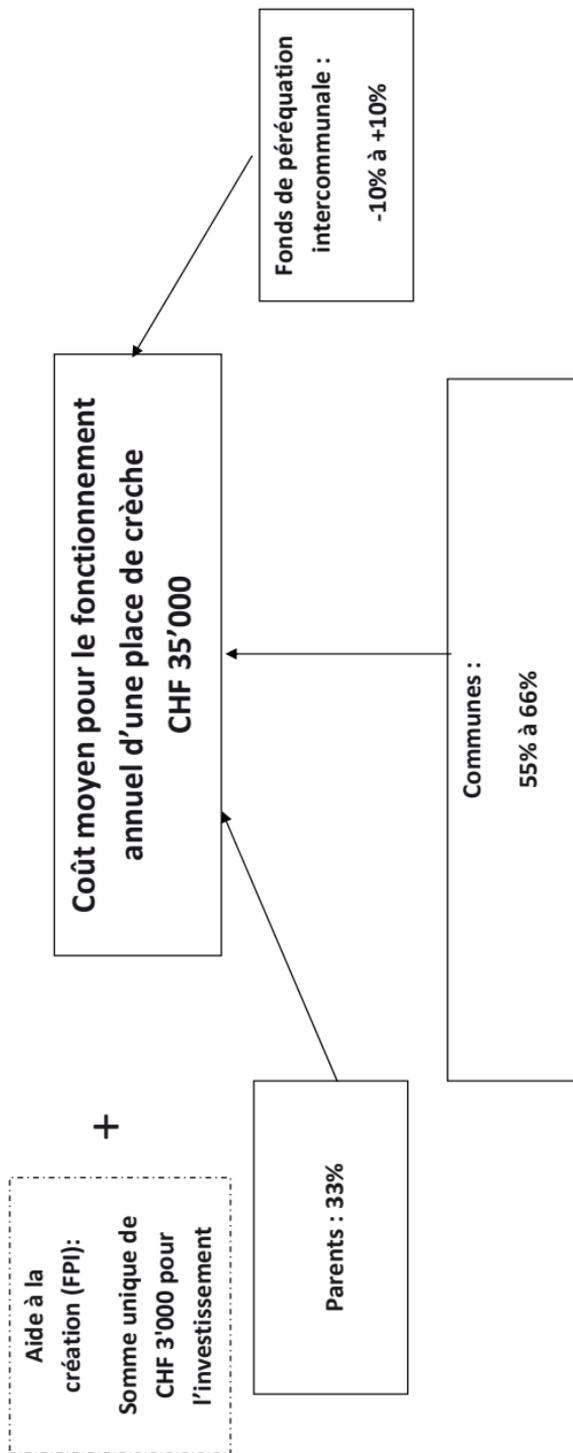
Enfin, la mise en place d'une liste unique engendrera un investissement difficilement chiffrable.

Les moyens à disposition des députés pour ce type d'estimation étant limités, l'administration devra estimer plus précisément tous ces coûts.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.

Répartition financement de crèches (avant PL)

Chiffres du rapport de la Cour des comptes de mai 2012 (estimation)



Répartition financement de crèches (avec PL)

Chiffres du rapport de la Cour des comptes de mai 2012 + calculs sur statistiques Observatoire (estimation)

