



Signataires : Sébastien Desfayes, Patricia Bidaux, Bertrand Buchs, Jean-Marc Guinchard, Jean-Charles Lathion, Christina Meissner, Claude Bocquet, Jean-Luc Forni, Jacques Blondin, Souheil Sayegh, Xavier Magnin

Date de dépôt : 23 janvier 2023

Projet de loi

modifiant la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) (J 6 28) (Pour davantage de places de crèche à Genève)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019, est modifiée comme suit :

Art. 6 Rôle des communes (nouvelle teneur)

¹ Les communes, ou groupements de communes, établissent et octroient à leurs administrés qui en font la demande des bons de garde destinés à financer le choix d'accueil préscolaire des familles bénéficiaires.

² Elles veillent à développer une politique d'information sur les différents modes d'accueil préscolaire ainsi que sur les places disponibles, en travaillant en réseau et avec les organismes publics ou privés concernés.

³ Elles peuvent également offrir des places dans les différents modes d'accueil pour les enfants en âge préscolaire. A cette fin, elles peuvent collaborer entre elles, confier à une association ou à une fondation à but non lucratif la mise à disposition de places d'accueil préscolaire. Les modalités de cette collaboration sont définies statutairement, par voie réglementaire ou contractuelle.

⁴ Les communes assument pour le surplus les tâches qui leur sont attribuées par la présente loi.

Art. 8, al. 1 et 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé)

¹ Les communes, ou groupements de communes, financent le système de bons de garde conjointement avec la fondation.

² Elles peuvent également financer la construction et l'entretien de structures d'accueil préscolaire qu'elles exploitent comme n'importe quel autre prestataire.

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 3 à 6 (abrogés)

¹ Le canton participe par une contribution au financement à la compensation des charges induites par les prestations d'accueil extrafamilial selon le système des bons de garde.

Art. 10, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les employeurs participent par une contribution au financement à la compensation des charges induites par les prestations d'accueil extrafamilial selon le système des bons de garde.

Art. 11 (abrogé)**Chapitre IIIA Système des bons de garde (nouveau)****Art. 20A Principes (nouveau)**

¹ Le système des bons de garde constitue un principe de compensation des charges encourues par les parents pour les prestations d'accueil préscolaire.

² Bien qu'établis et octroyés par la commune de domicile, les bons de garde sont valables sur l'ensemble du territoire cantonal.

³ Sous réserve de l'article 30, ils sont éligibles auprès des structures et personnes suivantes :

- a) les structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et restreintes ;
- b) les personnes pratiquant l'accueil familial de jour à titre dépendant ;
- c) les personnes pratiquant l'accueil familial de jour à titre indépendant.

Art. 20B Conditions d'accès (nouveau)

¹ Les bons de garde sont destinés à l'accueil préscolaire d'enfants de moins de quatre ans révolus et sont accordés aux personnes détenant l'autorité parentale sur un enfant en âge préscolaire vivant dans le même ménage.

² La demande de bons de garde est effectuée auprès de la commune de domicile.

³ Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions de fonctionnement et d'accès à cette aide ainsi que son montant en fonction des familles souhaitant en bénéficier.

Art. 20C Admission dans le système des bons de garde (nouveau)

Pour être admises dans le système des bons de garde, les structures d'accueil préscolaire et les personnes pratiquant l'accueil familial de jour doivent :

- a) être accessibles à tous ;
- b) prévoir une réglementation uniforme sans différence de tarif entre les enfants bénéficiant ou non d'un bon de garde ;
- c) accueillir les enfants à besoins spécifiques ;
- d) être établies sur le canton de Genève.

Art. 22 Buts (nouvelle teneur)

¹ La fondation a pour buts de financer le système des bons de garde, conjointement avec les communes, ou groupements de communes.

² L'ensemble du fonds géré par la fondation est redistribué aux communes selon une clé de répartition intercommunale définie par voie réglementaire par le Conseil d'Etat.

Art. 23 Missions (nouvelle teneur)

La fondation a notamment pour compétences :

- a) d'encaisser les montants dus au fonds pour le financement des bons de garde ;
- b) d'établir un rapport annuel sur le financement de l'accueil préscolaire à l'intention du Conseil d'Etat ;
- c) de recommander au Conseil d'Etat le taux d'offre d'accueil à atteindre ;
- d) d'établir des éléments de planification pour atteindre le taux d'offre d'accueil ;
- e) d'établir un rapport annuel sur le développement de l'accueil préscolaire, y compris sur le dispositif pour l'accueil des enfants à besoins spécifiques à l'intention du Conseil d'Etat ;
- g) de proposer des recommandations quant aux critères d'accès aux structures d'accueil préscolaire et dresser périodiquement un rapport sur cette question ;
- g) de publier périodiquement une grille de référence des tarifs des structures d'accueil à prestations élargies et des structures de coordination ;
- h) de consulter et d'informer les partenaires concernés et de mandater des spécialistes extérieurs pour mener à bien sa mission.

Art. 25, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3) et al. 3 (nouvelle teneur)

² Il est constitué à parts égales de représentants des communes et de représentants des associations professionnelles d'employeurs.

³ Les statuts de la fondation fixent les conditions de fonctionnement de cet organe et en précisent la constitution.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi modifiant la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) a pour but de changer de paradigme en matière de financement de l'accueil préscolaire dans le canton de Genève.

Une offre insuffisante

Le système de financement est aujourd'hui en échec complet du point de vue des résultats en termes de prestations offertes aux familles.

En effet, selon l'office cantonal de la statistique, le taux d'offre général se situe à 35,6% pour les structures d'accueil préscolaire à prestations élargies, 9,6% pour les structures à prestations restreintes et 2% pour les places d'accueil familial, soit bien loin d'une offre jugée suffisante pour notre canton.

Malgré notre constitution, laquelle dispose que « l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins » (art. 200), et la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr), laquelle dispose qu'elle a notamment comme but de « développer l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire afin d'atteindre un taux d'offre d'accueil adapté aux besoins » (art. 2, let. a), force est de constater que tel n'est pas le cas.

L'échec du socialisme municipal

Cette situation n'est pas le fruit du hasard ou de circonstances exogènes au paradigme de financement choisi il y a presque 30 ans.

En effet, en faisant porter l'essentiel du financement sur des places publiques et subventionnées, la politique socialiste a mis en place les conditions d'un assèchement de l'offre de places de crèche par une politique d'éviction du marché des prestataires privés tout en ne permettant pas le développement d'une offre publique et subventionnée suffisante.

Le paradigme de financement choisi par le canton repose sur le financement par objet.

Dans ce modèle, les offres d'accueil extrafamilial sont directement soutenues par les pouvoirs publics. Les contributions s'effectuent sous forme financière dans la plupart des cas. Les collectivités publiques subventionnent directement les institutions d'accueil (objet) et non les enfants/parents (sujet). Cette situation amène à réduire la concurrence sur le marché, car les

prestataires privés ne reçoivent aucune contribution et sont même soumis à des critères et des normes auxquels ils ne peuvent pas correspondre.

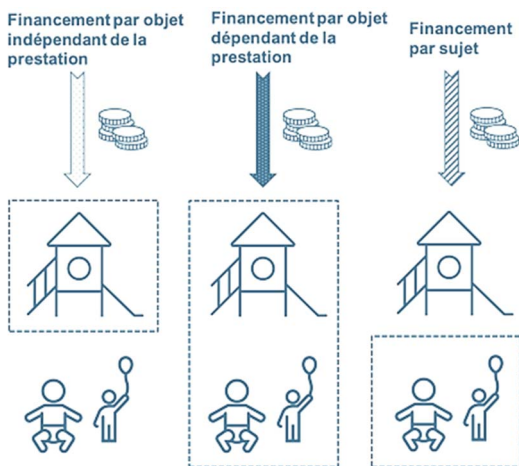
Ainsi, l'offre finit uniquement soutenue par les collectivités publiques sans l'apport de prestataires privés que les politiques de subventionnement et de municipalisation auront préalablement étranglés et évacués de l'offre aux parents en matière d'accueil.

Passage du financement par objet au financement par sujet

Face à l'échec du modèle de financement par objet, d'autres cantons suisses ont pris une autre voie en optant pour le financement par sujet.

Dans ce mode de financement, les parents reçoivent de l'instance de subventionnement une contribution aux frais d'accueil. Les subventions sont versées dans un but précis et uniquement pour des prestations effectivement comptabilisées.

Les instances de subventionnement déterminent l'octroi et le montant du soutien financier, idéalement sur la base d'objectifs sociopolitiques. Parmi les critères largement répandus qui déterminent le montant des subventions figurent le taux d'occupation des titulaires de l'autorité parentale, leur niveau de revenu et de fortune ainsi que la taille de la famille.



Source : ECOPLAN, Rapport final. *Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons*¹ (16.09.2020), p. 46.

¹ <https://cutt.ly/G22fZcL>.

Un tel système de financement par sujet a été mis en place dans de nombreux cantons alémaniques, notamment les cantons de Glaris, Lucerne, Appenzell et surtout le très peuplé canton de Berne, où le système semble avoir fait largement ses preuves depuis sa mise en place en 2019.

Ainsi, deux ans après son introduction dans la ville de Bienne, le nouveau système a permis de mettre toutes les structures d'accueil sur pied d'égalité et d'augmenter l'offre d'un tiers. Alors que la ville comptait une liste d'attente de 300 familles, celle-ci a aujourd'hui complètement disparu, l'offre couvrant complètement la demande.

Le nouveau système a également permis une meilleure mixité sociale dans les structures d'accueil.

En quoi consisterait un financement par sujet à Genève ?

L'actuel système de financement par objet (place d'accueil) serait entièrement supprimé et substitué par un système de financement par sujet (enfants/parents) avec un système de bons de garde.

Qu'est-ce donc ? Un principe de compensation des charges encourues par les parents pour les prestations d'accueil préscolaire.

Autrement dit, nous ne financerions plus les institutions d'accueil mais bien les familles pour qu'elles puissent choisir librement le lieu d'accueil préscolaire parmi toutes les offres d'accueil présentes sur le canton, qu'elles soient publiques ou privées. Le système de subventionnement d'une partie des structures au détriment d'autres comme cela existe actuellement – système qui n'a par ailleurs jamais favorisé le développement de nouvelles structures d'accueil répondant aux besoins d'une population croissante – deviendrait caduc et ferait place à une meilleure et plus saine stimulation de l'offre désormais mise en « concurrence » par la demande et le libre choix des parents bénéficiant de cette nouvelle aide aux familles.

Ce système mettrait ainsi fin à la municipalisation des structures d'accueil qui nourrit davantage les idéologues de gauche que les intérêts des familles genevoises, toujours en attente de nouvelles structures quand la municipalisation contribue à faire couler celles qui ne souhaitent pas être en mains communales.

Avec un système plus équitable où toutes les structures se retrouveraient sur un même traitement structurel du point de vue de la loi : les structures privées pourraient enfin survivre, se développer et participer à la réponse collective au déficit de places d'accueil préscolaire en contribuant à créer une partie qui serait librement préférée par certaines familles, y compris

désormais celles qui bénéficieraient de ces bons de garde et qui feraient le choix de structures privées maintenant qu'elles en auraient les moyens.

Comment ce système fonctionnerait-il en pratique ?

Les communes, ou groupements de communes, établiraient et octroieraient aux administrés qui en feraient la demande des bons de garde destinés à financer le choix d'accueil préscolaire des familles bénéficiaires (art. 6).

Ce système de bons de garde serait financé par les communes, ou groupements de communes, conjointement avec la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire, laquelle continuerait de recevoir de la part du canton la part des entreprises qui lui est dévolue (art. 8-10 ; 22).

Bien qu'établis et octroyés par la commune de domicile, les bons de garde seraient valables sur l'ensemble du territoire cantonal et seraient éligibles auprès des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et restreintes et des personnes pratiquant l'accueil familial de jour à titre dépendant ou indépendant (art. 20A nouveau).

Les bons de garde seraient au bénéfice d'enfants en âge préscolaire et accordés aux personnes détenant l'autorité parentale sur un enfant de moins quatre ans révolus vivant dans le même ménage ; le Conseil d'Etat fixerait par voie réglementaire les conditions d'accès ainsi que le montant du bon de garde selon les conditions ressources des familles concernées (art. 20B nouveau).

Seules les structures et les personnes étant accessibles à tous, prévoyant une réglementation uniforme sans différence de tarif entre les enfants bénéficiant ou non d'un bon de garde, accueillant les enfants à besoins spécifiques et étant établies à Genève seraient admises dans le système des bons de garde (art. 20C nouveau).

En conséquence de ce nouveau paradigme, la fondation se verrait évidemment attribuer un nouveau but, celui d'encaisser les montants dus au fonds pour le financement des bons de garde (art. 23) ; elle verrait également la composition de son conseil de fondation modifiée de manière à ne compter que des représentants, à parts égales, des communes et des associations professionnelles d'employeurs, ceci en vue d'une meilleure pertinence et efficience (art. 25).

L'ensemble du fonds géré par la fondation serait redistribué aux communes selon une clé de répartition intercommunale définie par un règlement du Conseil d'Etat (art. 22).

Toute structure d'accueil concourt au bien

L'année dernière, la politique d'accueil préscolaire, sur la base des données budgétaires 2022 des communes, a représenté une charge nette de fonctionnement de 270 millions après déduction des revenus comptabilisés. A cela, s'ajoutent les près de 25 millions perçus par la fondation.

Malgré près de 300 millions de francs annuels d'argent public dans le fonctionnement, le taux d'offre à Genève stagne entre 2 et 35,6%, selon les types d'accueil. Pour atteindre l'objectif d'une place pour un enfant, il nous faudrait donc augmenter la charge des collectivités publiques de 600 millions de francs, soit 900 millions de charges de fonctionnement par an.

Il est par conséquent illusoire de croire que nous atteindrons cet objectif sans la présence et la contribution des crèches privées au développement des places d'accueil dans le paysage genevois. Il est même mensonger de faire croire à la population que la municipalisation sera la réponse à tout et qu'elle sera couronnée de succès.

La situation d'aujourd'hui dément cette conviction du « tout municipalisé », davantage irréfléchi que fructueuse. L'expérience des autres cantons démontre qu'un changement de paradigme avec des conditions favorables à l'installation et au développement de structures non obligatoirement subventionnées permet non seulement d'augmenter l'offre et la mixité sociale, comme ce fut le cas à Bienne, mais également de mettre toutes les structures d'accueil sur le même pied d'égalité, toutes fonctionnant désormais avec un même système structurel : les bons de garde.

Par conséquent, les structures privées ne sont pas nos ennemies ; avec ce nouveau paradigme, elles seront même de nouvelles forces prêtes à contribuer à répondre au défi majeur dans notre canton depuis plusieurs dizaines d'années, celui de garantir pour toutes les familles genevoises une place d'accueil extrafamilial à l'aide du système de financement par sujet en comptant davantage sur le bon sens des familles que sur le prétendu succès de la municipalisation ou, pire, le statu quo.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Aucune pour le canton.