



Date de dépôt : 23 juin 2023

Rapport

de la commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée d'étudier le projet de loi de 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 modifiant la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) (J 6 28) (Pour davantage de places de crèche à Genève)

Rapport de Christo Ivanov (page 6)

Projet de loi (13247-A)

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.

Rapport de Christo Ivanov

La commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport a traité le PL 13247 lors de ses séances des 7, 14 et 21 juin 2023.

La commission a siégé sous la présidence de M. Xavier Magnin et de M^{me} Ana Roch, et les procès-verbaux ont été établis par M^{me} Elise Cairus.

Les personnes suivantes ont assisté aux débats de la commission : M^{me} Anne Hiltbold, conseillère d'Etat, DIP, et M^{me} Eléonore Zottos, secrétaire générale adjointe, DIP.

Séance du 7 juin 2023

Présentation du PL 13247 par M^{me} Patricia Bidaux, 2^e signataire

M^{me} Bidaux attire l'attention de la commission sur le fait que ce nouveau projet de loi sur l'accueil préscolaire souhaite une politique plus créative que jusqu'alors, telle que la propose Le Centre. Il reste toujours difficile d'allier vie professionnelle et vie familiale pour les femmes. Rester à la maison pour s'occuper des enfants devrait être un choix déterminé et non se faire par défaut. Selon les chiffres 2021 du SRED dans le journal « FOCUS », il y a 20 906 enfants en âge préscolaire dans le canton (moins les 0-4 mois sous le congé maternité). On compte 214 structures pour 9633 places (prestations élargies et restreintes cumulées).

Le taux d'offre des communes s'élève à 39,5% pour 8267 places, celui des institutions publiques à 1,6% pour 327 places, celui des organisations internationales à 0,5% pour 113 places, celui des entreprises à 1,3% (uniquement prestations élargies) pour 271 places et celui du privé à 3,1% pour 655 places. Quant à l'accueil familial préscolaire, il présente un taux de 2,5% pour 528 places partagé entre l'accueil familial dépendant (structures de coordination : 1,3%, 273,7 places ; crèches familiales : 0,6%, 132 places) et l'accueil indépendant (associations) offre un taux de 0,6%, soit 123 places. On note une disparité sur l'ensemble du canton, car cinq communes (Satigny, Collonge-Bellerive, Collex-Bossy, Confignon et Plan-les-Ouates) offrent 40% et plus de places en crèche. La moyenne cantonale se situe à 7,4% de couverture. Trois communes n'offraient aucune structure d'accueil en 2022 (Russin, Dardagny et Aire-la-Ville).

Le modèle actuel est celui de la municipalisation des crèches, mais cela ne suffit pas. On sait que la Ville de Genève pourrait augmenter ses places d'ici 2027. Mais l'équité de traitement n'est pas assurée. Cela demande un changement de réflexion sur la mise en œuvre de l'accueil préscolaire.

Aujourd'hui la priorité est donnée aux habitants de la commune, puis aux travailleurs et enfin à toute autre personne. La fratrie suit en général l'aîné. Le constat, aujourd'hui, montre qu'il est nécessaire de proposer autre chose. Il s'agit d'un système de bons d'accueil permettant une mixité différente de ce qu'on connaît aujourd'hui.

Les communes ont l'habitude de travailler d'une certaine façon et cela implique donc un gros changement. Toute la loi n'est pas à modifier, mais seulement les articles en lien avec le rôle des communes, notamment dans le financement de ces bons. Il va falloir auditionner les communes, car on n'a pas toutes les réponses aujourd'hui. Le but est d'aller de l'avant et d'offrir au parlement la possibilité d'effectuer un vrai travail de fond.

Une commissaire (PLR) relève que cette problématique a été soulevée trois fois en moins de trois ans, ce qui signifie bien qu'il y a un problème autour de l'accueil préscolaire. Mais elle n'est pas sûre de bien comprendre le changement de paradigme. Car baser un projet de loi sur l'idée de donner des bons de garde n'est peut-être pas la bonne méthode. Le constat du manque de places en crèche dans le canton est réel. Mais elle n'a pas compris la corrélation entre l'augmentation des places en crèche et l'octroi de bons de garde. Deuxièmement, les crèches relèvent d'une problématique communale, donc elle comprend que cela impliquera de faire porter une charge financière plus importante aux communes en distribuant des bons de garde pris sur les budgets communaux.

M^{me} Bidaux répond qu'en effet ce ne sont pas les bons de garde qui vont augmenter les places de crèche. Mais cela donnera aussi la possibilité de trouver une place dans une structure familiale comme une « maman de jour » qui n'est pas subventionnée. L'avantage sera de mieux contrôler ce qui se fait en parallèle. Si l'école commence un jour à 3 ans, il faudra voir comment introduire cette notion, c'est un grand questionnement du système qui est en jeu. En ce qui concerne les articles 8 et 9, ils mentionnent une répartition entre communes et canton, qui est à créer. Il s'agit d'un changement de réflexion. A un moment donné, il faut lancer quelque chose, sinon jamais rien ne se produit. Entrer en matière permettrait d'initier la réflexion.

Une commissaire (PLR) demande si le modèle de fondation serait imaginé « canton-communes ».

M^{me} Bidaux répond que ce modèle existe déjà, avec la FDAP qui reçoit environ 25 millions de francs par année à redistribuer à diverses structures d'accueil.

Un commissaire (PLR) suggère d'abord de voter le renvoi en commission du PL 13184-A qui touche aux conditions-cadres pour les crèches privées afin

d'avoir une réflexion sur les deux objets en même temps. Au sujet du système des bons de garde, il demande pourquoi privilégier ce système plutôt que le subventionnement direct aux institutions. Deuxièmement, il aimerait savoir quel serait le coût et le montant de ces bons, combien cela coûterait aux communes et au canton.

M^{me} Bidaux répond qu'il s'agit du choix de subvention du sujet, et donc de l'enfant, et pas de l'objet, c'est-à-dire de la structure de garde. Cela demande une réflexion différente de ce qui se pratique actuellement. La loi ne fixe pas les tarifs, mais il faudrait prendre le barème RDU comme condition de base. Le coût en dépendrait.

Une commissaire (Ve) trouve intéressant de proposer un changement de paradigme, mais dit avoir besoin de se représenter les choses. En tant que conseillère municipale dans sa commune, il avait été question de subventionner les places en crèche privée à hauteur de près de 30 000 francs par année. La place en crèche non subventionnée coûte 3400 francs par mois. Par contre, si elle est subventionnée, elle ne coûte que 1000 francs par mois pour les parents. Si on applique ce paradigme, la commune devrait donc verser 2400 francs par mois pour chaque famille qui veut mettre son enfant dans une crèche privée par exemple.

M^{me} Bidaux répond que cela dépend du tarif de la crèche. On ne va pas mettre de cadre sur le montant du bon de garde, d'où le RDU. Sinon les communes et les cantons vont exploser en termes de charges.

Une commissaire (Ve) demande quelle est la limite du RDU.

M^{me} Bidaux répond que c'est un calcul à faire.

Une commissaire (Ve) aborde ensuite l'art. 20C et demande si toutes les mamans de jour devront aussi être aptes à accueillir des enfants à besoins spécifiques.

M^{me} Bidaux répond qu'une discussion sur la gratuité de traitement a eu lieu. Tous les enfants peuvent aller chez une maman de jour à condition qu'elle soit au bénéfice d'une formation pour accueillir tous types d'enfants.

Un commissaire (S) ne voit nulle part le montant des bons de garde dans le projet de loi et demande s'ils seront variables en fonction du revenu des parents, comme le sont les tarifs des crèches. Par ailleurs, il aimerait savoir ce que signifie la mention de l'art. 20C lettre b : « prévoir une réglementation uniforme sans différence de tarif entre les enfants bénéficiant ou non d'un bon de garde ».

M^{me} Bidaux répond qu'une réglementation devra fixer le tarif, mais le but est qu'il y ait quelque chose d'équitable et d'uniforme sur tout le canton.

Concernant la deuxième question, cela signifie que le bon de garde doit être basé sur le revenu, d'où le RDU.

Un commissaire (S) estime que cela doit se trouver dans la loi.

M^{me} Bidaux répond qu'il pourra être possible d'ajouter un amendement concernant le montant du bon de garde fixé, proportionnellement au revenu des parents.

Un commissaire (UDC) relève qu'il n'y a rien dans la loi sur le montant des bons de garde. En p. 6 du projet de loi, on lit des explications sur les modalités d'application de ces bons de garde, et c'est compliqué. En troisième lieu, le financement lui semble peu clair. Mais il salue cette proposition, car l'UDC a aussi fait le constat que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Il avait même soumis un projet de loi qui va être représenté et qui pourrait être mis en parallèle avec ce projet de loi ci. Aujourd'hui, la place de crèche est excessivement chère, environ 30 000 francs par enfant par année.

L'idée de l'UDC est que les enfants n'étant pas à la crèche recevraient cette somme. Ce serait à revoir ainsi : toutes les personnes qui n'ont pas de place en crèche ou qui ne veulent pas mettre leur enfant à la crèche recevraient 5000 à 10 000 francs par an, ce qui serait simple, juste, et n'entrerait pas en collision avec un autre système. Il s'agirait d'une base unitaire pour tout le monde.

M^{me} Bidaux souligne que tout ce qui est inconnu est compliqué, y compris les modalités d'application de ces bons de garde en page 6 du projet de loi. Concernant le financement flou, on revient à la question de départ. Elle encourage l'UDC à redéposer son projet de loi et on en discutera le moment venu.

Un commissaire (UDC) demande quels autres cantons pratiquent ce système et suggère de voir avec eux concernant le fonctionnement et le financement. Deuxièmement, il demande ce que représentent ces 30 à 40% mentionnés au début de l'exposé.

M^{me} Bidaux répond que sauf erreur il s'agit de la Ville de Bienne et peut-être du canton de Bâle. Les statistiques sont basées sur l'ensemble des places d'accueil disponibles par rapport au nombre d'enfants en âge préscolaire sur une commune donnée.

M^{me} Zottos ajoute que Berne a développé ce système qui est en train de se mettre en place dans toutes les communes.

Un commissaire (S) revient sur le montant du bon en tenant compte des revenus, mais soulève un autre aspect : le montant serait le même pour tout bon, qu'il serve à une place en crèche ou chez une maman de jour, sauf que cela ne coûte pas la même chose. Il demande comment tenir compte de cet

aspect. Il pose aussi la question de savoir comment prendre en considération l'âge des enfants. Le coût de la prestation n'est donc pas le même. Concernant la question des enfants à besoins spécifiques, il aimerait savoir si le bon de garde va en tenir compte. Car il y a un taux d'encadrement nécessaire dont il faut se soucier.

M^{me} Bidaux répond que la réflexion au sujet du montant du bon de garde dévolu soit à une crèche soit à une maman de jour doit faire partie de la réflexion. L'âge est aussi à mettre dans un règlement d'application de cette loi. Concernant les enfants à besoins spécifiques, il faut introduire un nouveau paradigme. Le besoin d'accueil est déjà règlementé. Les enfants à besoins spécifiques ont autant des problèmes de TSA que de handicap moteur et/ou cérébral et il faut des équipements spécifiques. On ne peut pas envisager un accueil de moindre qualité pour ces enfants-là.

Un commissaire (S) demande ce qui se pratique dans d'autres cantons en fonction des types de structures.

M^{me} Bidaux répond que cela se met en place petit à petit, mais qu'à ce jour les contacts pris portaient essentiellement sur le financement.

Un commissaire (S) demande s'il y a eu des effets dans ces cantons sur la création d'espaces dédiés aux enfants à besoins spécifiques.

M^{me} Bidaux répond par la négative.

Un commissaire (S) relève que les statistiques présentées au début de l'exposé sont intéressantes car elles révèlent que certaines communes sont bonnes élèves et d'autres très mauvaises. Et qu'il existe des situations intermédiaires. Il demande ce qu'il va arriver aux communes bonnes élèves, si elles vont payer à double. Et s'il y a déjà une offre dans ces communes, s'il y aura la possibilité d'aller dans une autre structure.

M^{me} Bidaux répond qu'il n'y a pas de réponse claire aujourd'hui. Le travail de réflexion doit se faire avec les communes. L'avantage du travail parlementaire est d'avoir une vision globale, et cela demande une vraie réflexion.

Un commissaire (LJS) remarque que les sociétés dépendent de plus en plus de subventions et qu'il trouve cette manière de faire dangereuse. Par ailleurs, les enfants peuvent être envoyés dans divers endroits où la qualité diffère d'un lieu à l'autre. Il estime qu'il faut réfléchir à une solution définitive pour les crèches.

M^{me} Bidaux répond que la solution définitive que préconise le projet de loi est la création de ces bons. Aujourd'hui, les crèches sont déjà subventionnées. Elle invite LJS à trouver des solutions définitives.

M^{me} Hiltpold prend la parole et dit que Genève est l'un des cantons les meilleurs en Suisse sur l'offre pour la petite enfance. Les prochains chiffres seront publiés le 20 juin. Le Conseil d'Etat présentera également un rapport divers sur la mise en œuvre de la loi sur l'accueil préscolaire. Elle demande comment s'effectuera la répartition des bons, si ce sera au premier arrivé d'être le premier servi, ou si ça se fera en fonction du nombre d'enfants par commune. Elle se demande aussi si ce dossier ne doit pas relever du DCS.

Elle évoque ensuite le lien avec l'art. 202 de la constitution concernant le financement des structures d'accueil de jour et leur exploitation et demande ce que cela coûterait. Elle remarque par ailleurs à l'art. 25 que le canton n'est pas mentionné aux côtés des communes et des représentants des associations professionnelles d'employeurs et demande si c'est un souhait d'exclure le canton.

M^{me} Bidaux répond qu'effectivement, il y a une erreur dans l'écriture, le but n'est pas que les communes se retrouvent seules, l'articulation avec le canton est indispensable. Il faudra ajouter un alinéa à ce sujet. Quant au lien avec la constitution, les communes financent l'exploitation, c'est une large question à se poser sur cette articulation. Si on veut ficeler ce projet de loi, le travail parlementaire doit maintenant prendre le relais. Il n'y aura pas plus de coûts pour le canton. Au sujet de la répartition des bons entre les enfants, si elle est basée sur le règlement qui stipule le tarif en fonction du revenu et si cela permet d'aller d'une commune à l'autre, on devrait pouvoir trouver une solution. C'est une discussion à mener. Si les chiffres statistiques ont changé, tant mieux. On attend ce rapport divers avant de se positionner. En conclusion, M^{me} Bidaux dit qu'on a libéré les mères en créant les municipalisations de crèches, mais que cela a sollicité à nouveau les grands-mères qui prennent le relais de garde !

Séance du 22 juin 2023

Audition de M^{me} Anne Hiltpold, conseillère d'Etat du DIP

M^{me} Hiltpold évoque les publications « Focus » de l'Observatoire de la petite enfance éditées en juin 2023 et qui donnent des informations utiles sur le sujet. Elle passe ensuite la parole à M^{me} Zottos pour une présentation dont le support est distribué en séance.

M^{me} Zottos présente la situation de l'offre de la petite enfance à Genève. En 2022, 121 structures à prestations élargies (crèches), ce qui fait donc 7672 places, et 93 structures à prestations restreintes (jardins d'enfants et garderies), ce qui fait 1961 places, existaient à Genève, ce qui représentait au total 214 structures pour 9633 places (12 307 enfants en bénéficiaient). Entre

2018 et 2022, 14 crèches ont été ouvertes, dont 12 subventionnées ou exploitées par les communes, soit 800 places supplémentaires. En 2022, seule une commune, Céligny, n'offrait aucune place de crèche à ses habitants (contre 6 communes en 2018). Les sources de financement sont multiples, allant des communes aux entreprises en passant par des institutions de droit public et des organisations internationales.

Un certain nombre de crèches privées mettent des places à disposition pour les communes, ou bien elles sont louées par des entreprises (par exemple Procter & Gamble). Le nombre des accueillantes familiales de jour se montait à 303 pour le canton en 2022, certaines dépendant d'une association (159) et d'autres étant totalement indépendantes (144). M^{me} Zottos rappelle que la constitution prévoit d'offrir des places d'accueil adaptées aux besoins (art. 200) et que le canton et les communes en financent l'exploitation (art. 202 al. 2). Ceci a été mis en œuvre dans la LAPr dont le but est de développer l'offre de places d'accueil de jour. La FDAP reçoit une contribution du canton et des employeurs. Le taux d'offre d'accueil préscolaire est fixé par le Conseil d'Etat à 44% à l'horizon 2029. Cela représente la création d'environ 2800 places d'accueil en crèche et en structure de coordination de l'accueil familial de jour en 10 ans. Cela correspond au taux qui satisferait les préférences exprimées par les familles en matière d'accueil préscolaire lors de l'enquête réalisée en 2018 par l'observatoire cantonal de la petite enfance. En comparaison intercantonale, en 2022, Genève a toujours le taux d'offre le plus élevé de Suisse (36,7%), donc Genève se positionne plutôt bien.

Les tarifs des crèches y sont les plus bas avec le canton de Neuchâtel. Au niveau suisse, les modèles de financement de l'accueil préscolaire varient d'un canton à l'autre. Certains prévoient des bons de garde (Berne, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures), d'autres un financement par objet indépendant de la prestation fournie et d'autres encore un financement par objet dépendant de la prestation fournie. D'autres enfin ne bénéficient d'aucun soutien cantonal. Pour terminer, M^{me} Zottos cite la conclusion d'une étude d'INFRAS datant de 2021 sur le financement de l'accueil institutionnel des enfants et les tarifs parentaux qui dit que « ce qui compte avant tout, c'est le montant du cofinancement par les pouvoirs publics et, éventuellement, par les employeurs et d'autres acteurs ».

M^{me} Hiltbold relève que Genève est un canton avec une bonne offre, même si cette dernière n'est jamais suffisante. Une tendance à la municipalisation pour s'atteler à des questions de gouvernance ne permettrait pas forcément d'augmenter le nombre de places. Des questions restent en suspens comme de savoir comment les bons seront distribués. On ne sait pas encore, car certaines communes répondent mieux que d'autres, en fonction des besoins, des revenus.

La question des prestations sociales se pose aussi et donc de savoir si c'est encore du ressort du DIP ou d'un éventuel transfert au DCS. La question de la distribution des bons est à étudier aussi, il faudra voir si ce sera selon la chronologie des demandes (premier arrivé premier servi).

Le Conseil d'Etat fixera le cadre par voie réglementaire, ce qui devra être fait avec les communes, ce qui paraît compliqué. Il y a d'autres moyens pour faire augmenter le nombre de places. La FDAP, par exemple, donne des moyens financiers aux communes qui créent des places, sur des fonds perçus de la part des entreprises et du canton. Cela incite les communes à prévoir et à anticiper, à planifier sur le moyen terme, et cela coûte à l'exploitation. Il faut voir s'il y a d'autres mesures incitatives pour les communes, il faudra peut-être revoir le statut des crèches privées. Selon elle, le changement de paradigme proposé n'est pas la bonne option.

Un commissaire (PLR) demande si le département a analysé les résultats obtenus avec le vote de la loi sur la petite enfance en 2019, s'il en a constaté des effets et si l'équilibre est bon. Deuxièmement, il trouve la stratégie assez ambitieuse et demande si le département n'a pris en compte que les crèches ouvertes par les communes ou aussi les structures privées ou celles disposant d'un partenariat public et privé, car augmenter de 280 places par année est un grand défi.

M^{me} Zottos répond que le Conseil d'Etat a adopté un rapport sur la loi sur l'accueil préscolaire et sa mise en œuvre, ce qui sera aux extraits à l'ordre du jour du Grand Conseil de ce vendredi. On n'a pas d'évaluation fine sur l'état des lieux au niveau de chaque commune. Le rapport divers parle aussi des travaux faits au sein de la FDAP, sur la mission de travailler sur des recommandations en matière de politique tarifaire et sur les critères d'accès aux structures d'accueil. Les travaux sont en cours.

La FDAP peut aussi offrir un soutien financier aux structures accueillant des enfants à besoins spécifiques. Au niveau de la qualité des prestations et du personnel, la répartition fixée au niveau réglementaire est atteinte. Il y a aussi un plan concernant la formation du plus de personnes possible qui est en cours. Concernant la question sur les projections, les résultats se basent sur un sondage réalisé auprès des communes, mais sinon on ne s'est pas adressé aux partenaires privés.

M^{me} Hiltbold ajoute qu'il n'y a pas de projets pour faciliter la création ou le développement de crèches privées dans l'immédiat, mais que cela n'est pas exclu à l'avenir.

Un commissaire (S) prend la carte de la Suisse et les deux catégories de financement par objet, l'un dépendant et l'autre indépendant de la prestation

fournie, et demande si cela concerne les mamans de jour ou les crèches et aimerait en savoir davantage.

M^{me} Zottos répond que certains cantons mettent des conditions pour subventionner des structures. Il y a des cantons où les qualifications du personnel sont peu définies au niveau règlementaire ou légal. Certains cantons ont fixé des conditions et d'autres pas.

Un commissaire (S) revient sur les cantons qui procèdent par financement par sujet et demande s'il y a des critères par rapport à la prestation ou pas du tout.

M^{me} Zottos répond que certains cantons octroient des bons de garde pour les structures qu'ils reconnaissent et que d'autres ne le font pas.

Un commissaire (S) demande desquels il s'agit.

M^{me} Zottos répond que Berne le fait, mais elle ne sait pas pour les autres.

Un commissaire (S) souligne que l'objectif des 44% implique qu'ils répondent parfaitement à la demande, donc arriver à 44% de disponibilité de places en crèche signifierait qu'il n'y aurait plus de demandes, et il veut savoir si c'est exact.

M^{me} Zottos répond que le taux de 44% a été fixé en fonction de l'étude sur les souhaits des parents. On ne peut pas garantir qu'il n'y ait plus de demande, car la situation évolue vite et la gestion de l'organisation du travail aussi.

M^{me} Hiltpold trouve que c'est ambitieux, mais quand ce taux sera atteint, cela ne répondra pas à la vraie demande car cela évolue très vite. Une place en structure peut être utilisée par 1,4 enfant et pas forcément par un seul.

Un commissaire (S) demande si le Conseil d'Etat a une stratégie pour pousser, inciter, forcer les communes à atteindre ce taux. Il demande comment procéder pour qu'il n'y ait pas de disparités entre les communes.

M^{me} Hiltpold répond qu'il faut attendre de voir comment cela évolue et comment on y arrive. Aucune mesure coercitive n'est prévue, mais l'impact est aussi financier en fonction du nombre de places, donc les communes doivent se mobiliser, cela peut bouger très vite. Il n'y a pas d'autre plan à ce stade que ce qui vient d'être posé. C'est une question d'autonomie communale, cela doit continuer de relever de l'autorité municipale.

Une commissaire (PLR) se réjouit d'entendre que Genève n'est pas trop mauvais élève, mais demeure champion toutes catégories pour le coût explosif de la place de crèche qui s'élève à 37 000 francs, et elle demande pourquoi ce chiffre est si élevé. D'autre part, selon les statistiques des mamans de jour, c'est presque un chiffre à la marge. On a le sentiment qu'on met davantage aujourd'hui l'accent sur les crèches que sur les mamans de jour.

M^{me} Hiltbold répond que les salaires représentent 80% des coûts, qui sont réglés par des CCT ou les usages. Ce n'est pas un constat propre à la petite enfance mais qui touche d'autres secteurs à Genève.

Il y a des normes d'encadrement pour les personnes formées, qui sont fixées et qu'il faut respecter. Le prix diffère s'il s'agit d'encadrer des bébés ou des enfants plus grands de 2-3 ans, car le taux d'encadrement est différent.

Une commissaire (PLR) dit que cela a une répercussion sur le prix pour les familles, puisque le tarif est proportionnel aux revenus. Les familles à haut revenu paient un prix spectaculaire à partir du deuxième enfant.

M^{me} Hiltbold répond que cela coûte beaucoup plus cher à la commune qui paie 80% de la place, ce qui laisse 20% aux frais des parents. Les prix sont régressifs à partir du deuxième et encore plus du troisième enfant mis simultanément dans la même structure.

Une commissaire (PLR) relève les contraintes de construction d'une crèche, c'est un élément difficile à Genève, cela coûte cher.

M^{me} Hiltbold revient sur la question des mamans de jour. Leur statut dépend des situations. Il y a eu du changement suite à l'introduction du salaire minimum et certaines communes ont fait le choix d'arrêter simplement cette prestation et d'autres de les garder au salaire minimum, mais cela revient à une prestation presque aussi chère qu'une place en crèche. Cela répond néanmoins à un besoin. Quelques-unes sont subventionnées par les communes à travers une association et d'autres sont totalement indépendantes.

Le commissaire (LC) répond à son préopinant (S) concernant les fameux 44%. A Plan-les-Ouates, on est monté à 53% et cela répondait à la totalité des demandes, mais c'est redescendu à 43% et il y a maintenant une liste d'attente. Le taux de 44% était valable il y a 2-3 ans, mais plus actuellement. Le système proposé est bon mais tardif par rapport à la réalité, il faut réaliser la transition. Il demande comment augmenter le taux d'offre. Deuxièmement, il y a l'idée de contraindre les communes, mais aussi de favoriser les privés, ce qui serait une stratégie pour permettre aux privés de s'installer. Ensuite, on pourrait renforcer la FDAP avec une aide plus forte du canton. En dernier lieu, il aimerait savoir si une réflexion a été menée sur les différents types de garde.

M^{me} Hiltbold aborde la question des mesures incitatives qui n'est pas convaincante, car elle se demande si ce serait vraiment au canton de financer. Quant à mettre plus d'argent dans la FDAP, c'est une option, mais elle se demande si c'est vraiment au canton de soutenir ainsi une politique communale. Il faut aussi se demander si on a envie d'imposer davantage d'investissements aux entreprises. Peut-être que le cadre de l'offre privée

pourrait être revu, mais on a peu de marge si ce n'est en revoyant la question des salaires et des usages.

Un commissaire (LC) rappelle qu'initialement la FDAP recevait 7 millions de francs qui se sont transformés en 800 000 francs : la politique est ciblée sur les enfants à besoins spécifiques.

M^{me} Zottos répond que le montant actuel est de 1,8 million de francs versés à la FDAP par le canton, c'est donc remonté.

Une commissaire (Ve) aborde la question de l'accueil des bébés. Les mamans de jour pourraient être favorisées pour eux, car les bébés n'auraient qu'un seul vis-à-vis, ce qui serait un plus, d'autant plus que le nombre d'intervenants en crèche coûte cher.

M^{me} Hiltbold relève qu'un seul bébé à 23 francs de l'heure fait monter le coût de la place, cela dépend du domicile, si la maman de jour a elle-même des enfants ou pas. L'idée des communes était de développer l'accueil collectif tel que souhaité par les parents.

Une commissaire (Ve) revient sur la FDAP et dit que les crèches privées sont exclues du mécanisme de reversement, donc on verse de l'argent et libre à elles d'utiliser cet argent pour faire des partenariats privés-publics. Une commune qui n'a pas de crèche actuellement et qui proposerait une crèche privée pourrait utiliser une partie des subventions pour celle-ci.

M^{me} Hiltbold répond que c'est ce que font la plupart des communes, lorsque ce n'est pas municipalisé, c'est une association qui gère la crèche que la commune subventionne à 80%. Les crèches privées ne bénéficient d'aucune subvention. Il y a aussi des crèches subventionnées par les communes dont l'exploitation est gérée par une entité commerciale comme pop e poppa qui n'était pas soumise à une CCT et qui est maintenant soumise aux usages. Cela a fait augmenter le coût de ces crèches privées ou semi-privées, car les salaires ont été alignés pour tout le personnel.

Une commissaire (Ve) précise que ce type de crèches, pop e poppa, est privé.

M^{me} Hiltbold répond que les employés des crèches municipalisées sont des employés communaux. Ensuite, il y a des crèches privées sans aucune subvention, puis il y a des crèches dans des communes comme Carouge, Lancy ou à la Ville de Genève qui sont soumises à une CCT subventionnée par les communes, mais l'exploitation d'une entité comme pop e poppa n'est pas soumise à la CCT mais elle touche les subventions. Il y a une grosse confusion dans l'esprit des gens entre crèches privées et municipalisation.

Un commissaire (UDC) demande ce qu'il en est du taux d'encadrement des enfants dans d'autres cantons. Il souligne aussi la nécessité demandée d'avoir un diplôme pour s'occuper d'enfants, alors que cela relève, selon lui, d'abord d'une vocation. Quand on a soi-même des enfants, on n'a pas passé de diplôme pour s'en occuper.

Il demande pourquoi il y a une diminution du nombre de structures de type jardins d'enfants. Il y a actuellement 3200 places manquantes en crèche et il aimerait savoir comment se sont organisés les parents dans cette situation, s'ils ont engagé des nounous privées, qui ne sont pas forcément déclarées, et si cela favorise le travail au noir.

M^{me} Zottos répond que, face au taux d'encadrement avec des personnes diplômées, on est dans la norme. La CDIP et la CDAS ont émis des recommandations au niveau suisse, avec les qualifications que doit avoir le personnel qui doit être formé en conséquence.

M^{me} Hiltbold ajoute qu'il faut avoir certes la vocation, mais qu'on s'inquiète d'une certaine pénurie et qu'on est attentif à la formation dispensée, ainsi qu'au salaire de cette catégorie de personnel.

M^{me} Zottos ajoute qu'il y a un cadre au niveau fédéral. La demande baisse au niveau du jardin d'enfants, car les horaires sont plus restreints, et les parents trouvent des solutions avec les grands-parents, la famille élargie et l'engagement de nounous à domicile.

La présidente évoque la prise de position de l'ACG au sujet du PL 13247, reçue par courrier daté du 20 juin 2023, dont l'opposition à ce projet est unanime, et elle demande si des groupes veulent s'exprimer avant le vote.

Un commissaire (S) dit que le principal problème est que ce projet de loi ne s'attaque pas à l'accueil de la petite enfance mais à la place à disposition des enfants, ce qui implique un mécanisme supplémentaire de financement de ces places par des bons. Il y a un manque de clarté concernant ce processus. Cela n'amènerait aucun avantage et ne financerait pas plus de places. Le groupe S est opposé à l'entrée en matière.

Un commissaire (LC) montre le soutien à son groupe LC et votera l'entrée en matière de ce projet de loi.

Une commissaire (PLR) indique que le groupe PLR rejoint les propos du groupe S qui a bien résumé sa pensée. Ce projet de loi tombe à côté de la cible. Le groupe PLR ne votera pas l'entrée en matière.

Un commissaire (UDC) informe la commission que le groupe UDC suivra les groupes S et PLR. Ce projet de loi comporte de bonnes intentions, mais on

ne veut pas d'une nouvelle usine à gaz, et une partie du projet de loi est anticonstitutionnelle. Le groupe UDC ne votera pas l'entrée en matière.

La présidente dit que le groupe MCG suit la majorité des avis émis et met aux voix l'entrée en matière du PL 13247 :

Oui :	1 (1 LC)
Non :	12 (3 S, 2 MCG, 1 LJS, 4 PLR, 2 UDC)
Abstentions :	2 (2 Ve)

L'entrée en matière est refusée.

Catégorie de débat préavisée : III

Audition du DIP :

PL13247

CEECS du 21 juin2022



Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
Secrétariat général

21/06/2023 - Page 1

Accueil préscolaire : offre en structure d'accueil

Nombre de structures d'accueil collectif

	2010	2015	2022
Prestations élargies	82	95	121
Prestations restreintes	95	99	93
Total	177	194	214

Sources: OEJ (2010) et OCPE/SRED - Relevé statistique (2015 et 2022).

Nombre de places offertes dans les structures d'accueil collectif

	2010	2015	2022
Prestations élargies	4763	5951	7672
Prestations restreintes	1'938	2'076	1'961

Sources: OEJ (2010) et OCPE/SRED - Relevé statistique (2015 et 2022).

Entre 2018 et 2022, 14 crèches ont été ouvertes, dont 12 subventionnées ou exploitées par les communes genevoises, soit 800 places supplémentaires.

En 2022, seule une commune n'offre aucune place en crèche à ses habitants contre 6 en 2018.

Nombre d'enfants accueillis dans les structures d'accueil collectif

	Nb. d'enfants			Nb. d'enfants/place		
	2010	2015	2022	2010	2015	2022
Prestations élargies	5738	7'057	9'051	1.2	1.2	1.2
Prestations restreintes	3'973	3'843	3'256	2.1	1.9	1.7

Sources: OEJ (2010) et OCPE/SRED - Relevé statistique (2015 à 2022).

Places d'accueil selon la source de financement

Nombre de places et taux d'offre en places d'accueil collectif, selon les sources de financement

Prestations élargies	2021		2022	
	Nb. places	Taux d'offre	Nb. places	Taux d'offre
Communes	6'496	31.1%	6'679	31.9%
Instit. de droit public**	319	1.5%	316	1.5%
Org. internationales	75	0.4%	64	0.4%
Entreprises	208	1.0%	271	1.3%
Aucune subvention	334	1.6%	342	1.6%
Total**	7'433	35.6%	7'672	36.8%

Prestations restreintes	2021		2022	
	Nb. places	Taux d'offre	Nb. places	Taux d'offre
Communes	1'555	7.4%	1'588	7.6%
Instit. de droit public**	11	0.1%	11	0.1%
Org. internationales	65	0.3%	49	0%
Entreprises	-	-	-	-
Aucune subvention	366	1.8%	313	1.5%
Total**	1'996	9.6%	1'961	9.4%

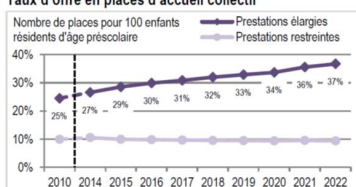
* Nombre de places pour 100 enfants résidents d'âge préscolaire.

** Établissements de droit public et sociétés anonymes de droit public.

*** Le total des places peut légèrement différer de la somme des places dû aux arrondis.

Sources: OCPE/SRED - Relevé statistique, OCSTAT.

Taux d'offre en places d'accueil collectif



Sources: CEJ (2010) et OCPE/SRED - Relevé statistique (2014 à 2022); OCPM (2010 à 2015) - OCSTAT (des 2016).

21/06/2023 - Page 3

Accueil préscolaire : offre en AFJ

Nombre d'accueillantes familiales de jour, selon le type de structure

Accueil familial	2021	2022
dépendant	168	159
Structures de coordination	129	122
Crèches familiales	39	37
indépendant	128	144
Associations	78	78
Hors associations*	58	66

* Données SASAJ. Source: OCPE/SRED - Relevé statistique.

Nombre de places* en accueil familial de jour pour les enfants d'âge préscolaire et taux d'offre

Accueil familial	2021		2022	
	Nb. places	Taux d'offre	Nb. places	Taux d'offre
dépendant	408	2.0%	406	1.9%
Structures de coordination	272	1.3%	274	1.3%
Crèches familiales	136	0.7%	132	0.6%
indépendant	107	0.5%	123	0.6%
Associations	107	0.5%	123	0.6%

* Nombre de places en ETP, soit 45 h. par semaine.

Sources: OCPE/SRED - Relevé statistique, OCSTAT.

21/06/2023 - Page 4

Constitution

Art. 200 Accueil préscolaire

- L'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins.

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.

Art. 203 Partenariat

- ¹ Le canton et les communes encouragent la création et l'exploitation de structures d'accueil de jour privées, en particulier les crèches d'entreprise.
- ² Ils favorisent le développement du partenariat entre acteurs publics et privés.

21/06/2023 - Page 5

Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr)

- But : développer l'offre de place d'accueil de jour afin d'atteindre un taux d'offre d'accueil adapté aux besoins (art. 200 Cst)
- objectif quantitatif fixé par le Conseil d'Etat sur proposition de la fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP)
- planification pour atteindre le taux d'offre d'accueil basée sur les places subventionnées (cf. PL12197, p.26)
- contribution du canton et des employeurs (RFFA) à la FDAP*.

*2 représentants des employeurs siègent au conseil de la FDAP

21/06/2023 - Page 6

Taux d'offre d'accueil préscolaire fixé par le CE à 44%* à l'horizon 2024

- Cet objectif représente la création en dix ans d'environ 2800 places d'accueil en crèche et en structure de coordination de l'accueil familial de jour.
- Cette cible vise à répondre à l'article 200 de la [Constitution genevoise](#), qui stipule que l'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins.
- Elle correspond au taux qui satisferait les préférences exprimées par les familles en matière d'accueil préscolaire lors de l'enquête réalisée en 2018** par l'[observatoire cantonal de la petite enfance](#) (OCPE-SRED).

(cf. point de presse du Conseil d'Etat du 19 mai 2021)

*Selon la LAPr, comprend les places d'accueil subventionnées ou exploitées par les communes genevoises en structures d'accueil à prestations élargies et en structures de coordination de l'accueil familial de jour

**Selon cette étude, il manquait 3200 places en crèche à la rentrée scolaire 2017-2018.

21/06/2023 - Page 7

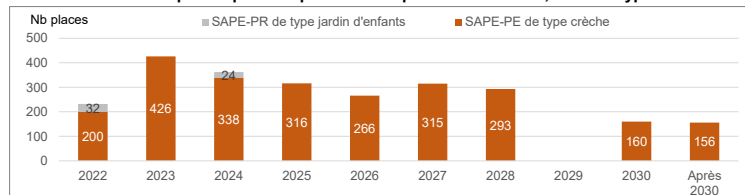
Observatoire cantonal de la petite enfance (OCPE/SRED)

Projets d'ouverture et d'agrandissement de structures d'accueil de la petite enfance (SAPE) à l'horizon 2031 dans le canton de Genève

Nombre de structures et de places en 2021 et prévues à l'horizon 2031, selon le type de structure

Type de structure	2021		2022 à 2031		
	Nombre de structures existantes	Nombre de places existantes	Nombre de nouvelles structures prévues	Nombre d'agrandissements prévus	Nombre total de places prévues
SAPE-PE	118	7'433	36	4	2'470
SAPE-PR	95	1'996	2	3	56
Total	213	9'429	38	7	2'526

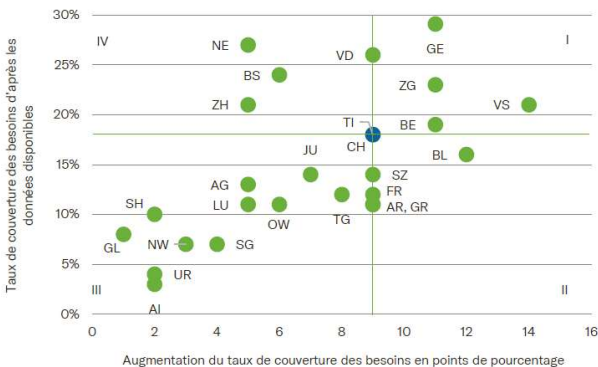
Nombre de nouvelles places prévues par an sur la période 2022-2031, selon le type de structure



Comparaison intercantonale

52 Accueil des enfants d'âge préscolaire et évolution du taux de couverture des besoins pour les offres d'accueil entre 2009 et 2017

Données : OFAS (2017)

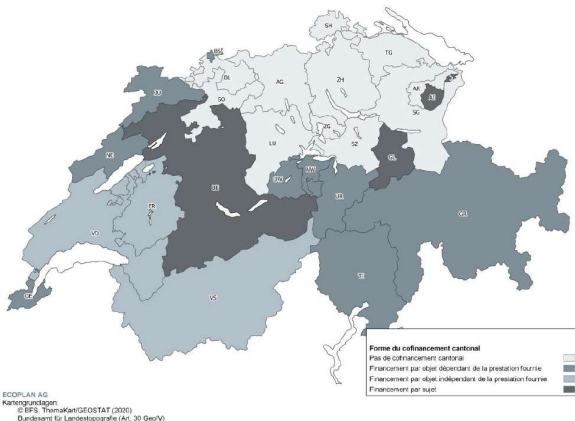


CSRE (2023). L'éducation en Suisse – rapport 2023

21/06/2023 - Page 9

Modèles de financement de l'accueil préscolaire

Ecoplan, 2020



21/06/2023 - Page 10

Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux, Infras, 2021:

"Plusieurs modèles de financement permettent d'atteindre l'objectif qui consiste à permettre à tous les enfants d'accéder à une prise en charge institutionnelle et à renforcer les incitations au travail tout en garantissant une qualité élevée des offres. Il importe moins, en l'occurrence, qu'il s'agisse d'offres d'accueil d'organismes publics ou privés, d'un financement de l'objet ou du sujet, d'un modèle de coûts normatifs ou de bons de garde ; ce qui compte avant tout, c'est le montant du cofinancement par les pouvoirs publics et, éventuellement, par les employeurs et d'autres acteurs. Lors de la conception des modèles de financement et de tarification, il faut en outre veiller à prendre en compte adéquatement la qualité de l'accueil, à faire profiter si possible tous les parents des contributions publiques et à fixer des tarifs socialement acceptables et qui incitent les parents à travailler." (page 21)

21/06/2023 - Page 11

Merci de votre attention