



Date de dépôt : 15 octobre 2025

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 200 « Crèches à Genève : pour des solutions
de garde efficaces et abordables maintenant ! »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 4 juillet 2025 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 4 novembre 2025 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 4 novembre 2025 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 4 juillet 2026 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 4 juillet 2027 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 200 « Crèches à Genève : pour des solutions de garde efficaces et abordables maintenant ! » (ci-après : IN 200) par un arrêté du 2 juillet 2025, publié dans la Feuille d'avis officielle le 4 juillet 2025. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 4 novembre 2025.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 200 respectait les conditions de validité d'une initiative. Il l'a donc déclarée valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

A. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, dans le présent rapport, abordera plus particulièrement les points suivants :

1. Dispositions de l'IN 200
2. Eléments contextuels
3. Prise en compte des principales propositions de l'IN 200
4. Position du Conseil d'Etat

C'est sur cette base qu'il exprimera ensuite ses recommandations au Grand Conseil sur la suite à donner à cette initiative.

1. Dispositions de l'IN 200

L'IN 200 vise à renforcer l'offre en matière de crèches et d'accueil de la petite enfance. Elle propose de revoir le modèle actuel avec un nouveau système de financement par les communes qui les encourage à créer plus de places de crèche, ainsi que l'introduction d'une participation financière importante du canton, la possibilité de financer divers modèles de garde, dont la garde à domicile, et un soutien aux crèches d'entreprise ainsi qu'aux

structures privées et associatives qui remplissent un service public d'accueil préscolaire pour permettre la mise à disposition de nouvelles places. Enfin, l'initiative entend limiter le coût pour les parents afin qu'il reste raisonnable et incite ces derniers à continuer d'exercer une activité professionnelle. Elle souhaite aussi offrir une meilleure visibilité pour les familles sur les places disponibles et le temps d'attente.

En l'espèce, cette initiative législative propose de modifier la loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019 (LAPr; rs/GE J 6 28), comme suit :

Art. 5 Rôle du canton (nouvelle teneur)

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

² *Il établit, en étroite collaboration avec les communes, les éléments de planification, d'identification des besoins pour l'ensemble du canton et liste l'offre visant à répondre aux besoins de la population et à rendre publiques les places disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir, notamment par la communication régulière aux parents de leur place sur les listes d'attente. Un service cantonal de la petite enfance est institué à cet effet.*

³ *Le Conseil d'État fixe le taux d'offre d'accueil à atteindre sur recommandation de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (ci-après : la fondation) définie au chapitre IV. Le taux d'offre d'accueil doit au minimum atteindre 50% et comprend les places proposées par des infrastructures reconnues, telles que définies à l'art. 11 al. 3. Le Conseil d'État s'assure que le taux d'offre d'accueil comprenne suffisamment de places dans des structures à prestations élargies, principalement les crèches, par opposition aux structures à prestations restreintes, principalement les jardins de jour.*

⁴ *Le Conseil d'État fixe également, sur recommandation de la fondation, le taux d'offre de garde complémentaire, comprenant notamment l'accueil familial de jour et la garde à domicile. Le taux d'offre d'accueil et le taux d'offre de garde complémentaire doivent atteindre conjointement 75%.*

⁵ *Le Conseil d'État fixe, sur proposition de la fondation, le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, en fonction notamment des coûts relatifs aux places dans des structures à prestations élargies ou restreintes, ainsi que le coût moyen d'accueil familial de jour et le coût moyen de la garde à domicile.*

⁶ *Le Conseil d'État est responsable de promouvoir et de subventionner des solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois en*

collaboration avec les organisations et associations locales sur le long terme en complément à la politique de réinsertion professionnelle y relative.

Art. 8 Financement par les communes (nouvelle teneur)

¹ *Les communes, ou groupements de communes, financent la construction et l'entretien des structures d'accueil préscolaire qu'elles exploitent ou subventionnent.*

² *Les communes participent au financement général de l'exploitation des structures dans le canton par une contribution versée à la fondation. La contribution par commune est fixée en fonction du nombre d'enfants en âge préscolaire dans la commune sur la base de l'année précédente, multiplié par le taux d'offre d'accueil. La contribution par enfant en âge préscolaire est fixée à un tiers des coûts moyens d'une place d'accueil préscolaire.*

³ *Les communes financent l'exploitation des structures d'accueil préscolaire après déduction de la participation des parents, de la fondation et des autres recettes.*

⁴ *Lorsque les communes, ou groupements de communes, assurent le financement des structures de coordination de l'accueil familial de jour, elles prennent en charge leur éventuel déficit d'exploitation.*

Art. 9 Financement par le canton (nouvelle teneur)

¹ *Le canton participe au financement de l'exploitation des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies et des structures de coordination de l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes.*

² *La contribution du canton - qui correspond à un tiers des coûts moyens d'une place d'accueil préscolaire multiplié par le nombre de places subventionnées ou proposées par des structures visées par l'art. 11 al. 3 dans le canton sur la base des coûts de l'année précédente - est inscrite au budget annuel du canton, et est versée à la fondation.*

³ *Le canton subventionne l'accueil familial de jour en assumant un tiers du coût moyen généré par les places d'accueil dans ces structures.*

⁴ *Le canton subventionne les solutions de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois à hauteur d'un tiers du coût moyen de ces places de garde.*

Art. 11 Répartition des montants versés à la fondation (nouveau)

¹ *Sur proposition du conseil de la fondation en fonction des fonds annuels disponibles, le Conseil d'État fixe chaque année le montant versé par la*

fondation par place subventionnée en structures d'accueil préscolaire en fonction de la nature de la structure d'accueil.

² *Les places proposées par des structures privées, associatives ou de fondations publiques qui remplissent un service public d'accueil préscolaire sont également éligibles au versement de la fondation à hauteur du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les structures privées.*

³ *Les places d'accueil familial de jour et de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois sont également éligibles au versement de la fondation, à hauteur d'un tiers du montant fixé à l'alinéa 1. Le Conseil d'État fixe les règles d'éligibilité pour les places de garde à domicile.*

Art. 20 Participation des parents (nouvelle teneur)

¹ *La participation financière des parents pour les places d'accueil préscolaire subventionnées ou exploitées par les communes est fixée en fonction du revenu déterminant unifié et du nombre d'enfants à leur charge et qui doivent être accueillis.*

² *La participation annuelle totale ne peut pas excéder 10% du revenu déterminant unifié des parents. Cette limite peut être partiellement ou totalement levée si les deux parents n'exercent pas d'activité lucrative à temps plein. Le Conseil d'État fixe les modalités.*

Art. 23 Missions lettre g (nouvelle teneur), lettre m (nouvelle)

La fondation a notamment pour compétences :

g) *de recommander au Conseil d'État le taux d'offre d'accueil à atteindre au-delà du seuil minimum fixé par la loi le cas échéant, ainsi que le taux d'offre d'accueil complémentaire à atteindre pour l'accueil de jour et la garde à domicile;*

m) *d'assister le Conseil d'État dans la détermination du coût moyen d'une place d'accueil préscolaire, du coût moyen d'une place d'accueil familial de jour et du coût moyen d'une garde à domicile.*

Art. 42 Dispositions transitoires (nouveau)

¹ *Le taux d'offre d'accueil visé à l'article 5 alinéa 3 est fixé minimalement à 40% jusqu'au 31 décembre 2026, 45% jusqu'au 31 décembre 2028 et 50% à partir du 1er janvier 2030. Le taux d'offre de garde complémentaire visé à l'article 5 alinéa 4 est fixé minimalement à 60% jusqu'au 31 décembre 2026, 65% jusqu'au 31 décembre 2028 et 75% à partir du 1er janvier 2030. Les taux d'offre minimaux ne valent que sous réserve que la fondation n'apporte pas la démonstration qu'ils atteignent ou excèdent les besoins réels de la*

population, auquel cas ils peuvent être revus à la baisse sur proposition de la fondation.

Art. 2 *Entrée en vigueur*

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit la date de sa promulgation.

2. Eléments contextuels

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite relever qu'à l'instar des intitians, il partage la préoccupation de renforcer l'accueil préscolaire afin de permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale ainsi que pour favoriser l'égalité des chances des enfants. Il s'agit d'un objectif prioritaire inscrit dans le programme de la législature 2023-2028.

2.1 Cadre légal

La LAPr, adoptée le 12 septembre 2019, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et déploie progressivement ses effets. Cette loi se fonde, d'une part, sur l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants, du 19 octobre 1977 (OPE ; RS 211.222.338), qui définit les conditions d'autorisation et la surveillance de l'accueil de jour hors du foyer familial, et d'autre part, sur les articles 200 à 203 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00 – ci-après : la Constitution), relatifs à l'accueil préscolaire. Pour mémoire, ces articles ont été introduits dans la Constitution à la suite de l'adoption en votation populaire du contreprojet à l'IN 143, le 17 juin 2012.

Adapter l'offre aux besoins

La LAPr concrétise en particulier l'article 200 de la Constitution, qui stipule que l'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins. Cet article est traduit dans la loi par la définition d'un objectif quantitatif, à savoir un taux d'offre de places d'accueil à atteindre. La mise à disposition de places d'accueil revient aux communes, qui peuvent collaborer entre elles en se regroupant ou confier cette tâche à une association ou à une fondation à but non lucratif.

Selon la LAPr, le taux d'offre se compose du nombre de places subventionnées ou exploitées par les communes en structures à prestations

élargies¹, de type crèche, et en structure de coordination de l'accueil familial de jour² pour 100 enfants résidents d'âge préscolaire. Cette définition a été retenue car elle correspond aux places d'accueil qui ont vocation à répondre aux besoins de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des familles, sont financées et mises à disposition par les communes et qui peuvent donc faire l'objet d'une planification au niveau cantonal.

Afin de soutenir la coordination et la planification de l'accueil préscolaire, la LAPr a institué la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP). Son conseil de fondation est composé de 5 membres représentant les communes, 2 représentant le canton et 2 les associations professionnelles d'employeurs. Sa présidence est désignée par le Conseil d'Etat.

Cette fondation cantonale de droit public est chargée de recommander au Conseil d'Etat un taux d'offre d'accueil à atteindre en se fondant sur plusieurs éléments dont les prévisions d'effectifs d'enfants d'âge préscolaire, les projets de création et d'agrandissement de structures annoncés par les communes ou encore l'enquête de l'observatoire cantonal de la petite enfance, rattaché au service de la recherche en éducation (OCPE-SRED), sur les préférences des familles en matière d'accueil dans la petite enfance qui a lieu au moins une fois par législature. La FDAP a également pour compétence d'établir des éléments de planification pour atteindre le taux d'offre d'accueil. En mai 2021, sur recommandation de la FDAP, le Conseil d'Etat a fixé le taux d'offre d'accueil à atteindre à 44% à l'horizon 2029.

Mécanisme d'incitation

Afin d'inciter les communes à développer les places d'accueil permettant d'atteindre le taux d'offre, un système de financement incitatif a été mis en place dans la LAPr (articles 8 et suivants). La FDAP dispose d'un fonds composé de la subvention cantonale et de la contribution des employeurs introduite à titre de mesures d'accompagnement de la réforme de l'imposition des entreprises (RFFA). Ce fonds est réparti selon un mécanisme redistributif, prenant en compte la richesse des communes³, et incitatif, tenant

¹ Selon l'article 3, lettre a LAPr, les structures d'accueil préscolaire à prestations élargies sont des structures ouvertes au moins 45 heures par semaine, avec repas de midi et une ouverture annuelle sur au moins 45 semaines.

² Selon l'article 3, lettre c LAPr, les structures de coordination sont des institutions qui emploient des personnes pratiquant l'accueil familial de jour et qui proposent aux parents des places chez ces dernières.

³ Valeur du centime de production de l'impôt courant par habitant, calculé sur une moyenne de 5 ans.

compte de leurs efforts en matière d'accueil préscolaire. Concrètement, plus une commune dispose d'une offre d'accueil correspondant au taux d'offre moyen cantonal, plus la contribution qu'elle recevra de la FDAP sera élevée et inversement.

Chaque année, le Conseil d'Etat fixe le montant de référence par place subventionnée ou exploitée versé par la FDAP aux communes. En 2020, il était de 5 240 francs par place en crèche et de 2 620 francs par place en structure de coordination de l'accueil familial de jour. En 2024, il était respectivement de 8 984 francs et de 4 492 francs. Au total, les montants versés aux communes par la FDAP étaient de 20,1 millions de francs en 2020 et s'élevaient à 27,75 millions de francs en 2024.

Ce dispositif incitant les communes à développer leur offre d'accueil est complémentaire à celui inscrit dans la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI ; rs/GE B 6 08), qui vise à encourager les communes à fournir des prestations publiques dans le domaine de la petite enfance⁴. Conformément aux articles 17 et suivants de la LRPFI, une contribution spécifique est prélevée auprès de l'ensemble des communes pour participer au financement des frais d'exploitation des structures à prestations élargies (crèches) à la charge des communes, à raison de 10 000 francs par place d'accueil à plein temps et par an. A travers ce dispositif, chaque commune, qu'elle dispose ou non d'une offre d'accueil, contribue déjà de fait au financement général de l'ensemble des places d'accueil préscolaire comme le propose l'IN 200.

En matière d'investissement, les communes bénéficient de sucroît d'un soutien pour la création de nouvelles places. Chaque nouvelle place communale de crèche créée reçoit une contribution à l'investissement de 5 000 francs versés par le Fonds intercommunal. A ce soutien s'ajoute, jusqu'à fin 2026, le programme d'impulsion de la Confédération pour l'encouragement de l'accueil extra-familial qui permet de recevoir de la Confédération durant 2 ans une aide de 10 000 francs pour chaque nouvelle place créée.

Considérant ces éléments, le Conseil d'Etat ne peut que constater que le dispositif légal en vigueur actuellement vise déjà à encourager et à soutenir les communes pour maintenir et développer l'offre d'accueil préscolaire.

⁴ Cf. PL 10412 - sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (B 6 08)

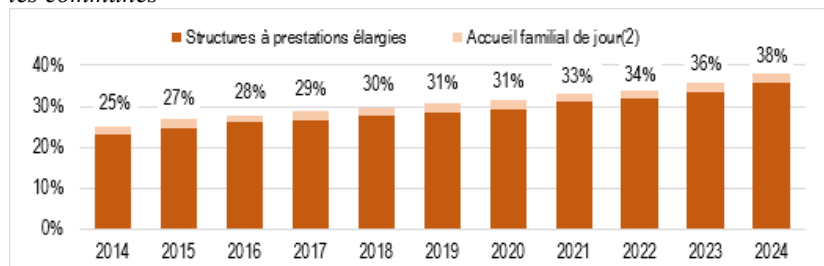
2.2 Evolution de l'offre d'accueil et projections

Contrairement à l'avis des initiants, le Conseil d'Etat constate que le système actuel de financement est efficace et permet un développement soutenu de l'offre d'accueil préscolaire.

Pour preuve, on observe depuis 2019 la création de pas moins de 1 221 places en crèche par les communes. Le nombre de places subventionnées ou exploitées par les communes en structures à prestations élargies est ainsi passé de 6 031 en 2019 à 7 252 en 2024, date du dernier relevé statistique de l'OCPE/SRED. Quant aux places d'accueil familial de jour, gérées par les structures de coordination et les crèches familiales communales, leur nombre s'élève à 510 en 2024 alors qu'il était de 450 en 2019.

Le taux d'offre d'accueil, au sens de la LAPr actuelle, est ainsi passé de 31% en 2019 à 38% en 2024. Comme le montre le graphique ci-dessous, le mouvement s'est particulièrement accéléré depuis l'année 2020.

Taux d'offre (1) d'accueil dans les structures à prestations élargies et dans les structures pour l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes



(1) Nombre de places pour 100 enfants résidents d'âge préscolaire (enfants âgés de moins de 4 ans révolus au 31 juillet, sans les enfants âgés de 0 à 4 mois / congé maternité).

(2) Structures de coordination pour l'accueil familial de jour et crèches familiales.

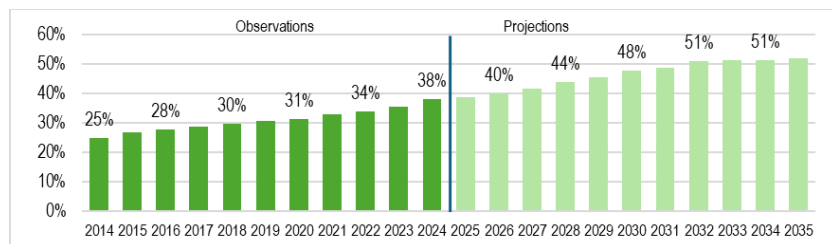
Source : OCPE/SRED – Relevé statistique auprès des structures d'accueil préscolaire; office cantonal de la statistique pour la population résidente.

Sur recommandation de la FDAP, le Conseil d'Etat a fixé le taux d'offre d'accueil à atteindre à 44% à l'horizon 2029. Cet objectif ambitieux représente la création d'environ 280 places d'accueil par an. En termes de développement, il correspond au taux qui satisferait dans l'idéal les

préférences exprimées par les familles lors de l'enquête réalisée en 2018⁵ par l'OCPE/SRED. Si l'on considère les résultats de la nouvelle enquête auprès des familles réalisée en 2023, un taux de 50% serait nécessaire pour répondre pleinement aux attentes des familles. En effet, bien que l'offre d'accueil préscolaire progresse, les besoins des familles augmentent également, notamment en raison d'une participation croissante des femmes avec de jeunes enfants au marché du travail⁶.

La dynamique du développement de l'accueil préscolaire devrait manifestement se maintenir dans les années à venir et répondre aux attentes des familles. En effet, selon le relevé des futurs projets d'ouverture de crèches réalisé en 2025 par l'OCPE/SRED auprès des communes, il est prévu à l'horizon 2035 l'ouverture de 45 nouvelles structures de type crèche ainsi que l'agrandissement de 7 structures déjà existantes. Cela représente 2 905 places supplémentaires prévues, soit près de 290 nouvelles places en moyenne par an sur les 10 prochaines années.

Selon ces projections, en supposant un taux de natalité constant et sous réserve d'éventuels retards dans la réalisation des projets, l'objectif de 44% de taux d'offre d'accueil devrait ainsi être atteint en 2028, soit 1 an avant l'horizon fixé. Un taux de 50% serait quant à lui atteint d'ici à 6 ou 7 ans.



Source : OCPE/SRED – Relevé des projets d'ouverture et d'agrandissement de structures d'accueil préscolaire

A la lumière de ces éléments, le Conseil d'Etat constate que l'entrée en vigueur de la LAPr, avec le soutien apporté par la FDAP, a conduit à un important mouvement en faveur de la création de nouvelles places qui bénéficient aux familles genevoises. Il salue les efforts conséquents réalisés par les communes pour adapter leur offre d'accueil aux besoins et constate

⁵ <https://www.ge.ch/document/13372/telecharger>

⁶ <https://www.ge.ch/document/35194/telecharger>

que la plupart d'entre elles sont engagées dans cette dynamique qui est appelée à se poursuivre positivement.

Selon les projections présentées ci-dessus, le taux d'offre d'accueil, au sens de la LAPr actuelle, devrait atteindre 50% en 2031 ou 2032. Par conséquent, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de réviser la LAPr dans le sens de l'IN 200, puisqu'un taux d'offre de 50% devrait permettre de répondre aux besoins des parents en matière d'accueil préscolaire et que cet objectif devrait être atteint dans un horizon temporel proche de celui souhaité par les intitiants.

3. Prise en compte des principales propositions de l'IN 200

L'IN 200 propose de réviser la LAPr pour permettre la création rapide de nouvelles places ainsi que pour limiter le coût pour les parents. Les propositions principales de l'IN 200 sont commentées ci-après.

Liste centralisée

L'article 5, alinéa 2, de l'IN 200 octroie une nouvelle compétence au canton : celle d'instituer un service cantonal de la petite enfance qui serait chargé de publier les places d'accueil disponibles ainsi que les délais estimés pour les obtenir. En d'autres termes, ce nouveau service devrait pouvoir renseigner les parents sur les places d'accueil disponibles et leur communiquer leur place sur les listes d'attente. L'IN 200 entend ainsi permettre « *une vraie visibilité pour les parents sur les places disponibles et le temps d'attente* ». D'après les précisions apportées par le comité d'initiative, ce nouveau service viendrait soutenir et coordonner les efforts des communes et engloberait l'actuel OCPE-SRED.

Selon la loi actuelle, les communes ont la responsabilité de développer une politique d'information sur les différents modes d'accueil préscolaire ainsi que sur les places disponibles (art. 6, alinéa 3 LAPr). En l'occurrence, les sites Internet des communes permettent aux parents de s'informer sur les modes de garde existants ainsi que sur les conditions d'accès et modalités d'inscription. La plupart des grandes communes disposent d'un service de la petite enfance qui renseigne les parents et centralise les demandes d'inscription. Quelques communes dont les structures sont exploitées par différentes associations ont un centre d'information pour l'accueil de la petite enfance (gestion centralisée des inscriptions/liste d'attente).

Comme le montre l'étude réalisée en 2023 par l'OCPE-SRED sur les critères d'accès et pratiques tarifaires en matière d'accueil préscolaire dans les

communes genevoises⁷, les critères et conditions d'accès ne sont pas uniformes entre communes. Dans la majorité d'entre elles, l'accès aux structures d'accueil à prestations élargies est réservé aux enfants qui habitent la commune ou à celles et ceux qui n'habitent pas la commune mais dont au moins un parent travaille sur le territoire communal. A ce critère peut s'ajouter notamment la situation professionnelle des parents (les 2 parents sont actifs professionnellement vs au moins un parent ne travaille pas). D'autres éléments de priorisation peuvent encore être pris en compte, selon les communes, dont par exemple le regroupement des fratries, le fait d'être une famille monoparentale ou le taux de fréquentation. La majorité des règlements communaux précise en outre qu'en dehors des ordres de priorité, les enfants sont accueillis sous réserve des places disponibles dans les différents groupes d'âge et selon l'ordre d'arrivée sur la liste d'attente. Enfin, il convient de rappeler que la majorité des enfants fréquente la crèche à temps partiel : il existe donc différents types d'abonnement proposés selon le temps d'accueil (p. ex. journée entière, matin avec ou sans repas, après-midi). Aussi, disposer à l'échelle du canton d'une vision claire des places disponibles selon le temps d'accueil souhaité et les différents critères d'accès nécessiterait de composer avec l'ensemble de ces informations.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la recherche d'une solution de garde peut représenter une démarche peu aisée et que l'incertitude quant au délai d'attente pour obtenir une place constitue une source d'inquiétude pour les parents. Toutefois, au vu de la diversité des pratiques en vigueur, proposer une liste d'attente centralisée à l'échelle du canton s'avérerait particulièrement complexe.

En décembre 2023, dans le cadre de ses missions, la FDAP a publié à l'attention des autorités communales des recommandations sur l'accès aux structures d'accueil préscolaire. En l'occurrence, la FDAP recommande⁸ d'« *informer les familles d'une manière claire sur le processus d'inscription et d'attribution des places, les critères et priorités d'admission* » et de « *rendre facilement accessibles ces informations et permettre aux familles de disposer des principaux renseignements en plusieurs langues* ». Par ailleurs, elle propose des critères et priorités d'admission. Il s'agit d'une première étape encourageant les communes à harmoniser davantage leurs pratiques et à rendre le système plus lisible pour les familles.

⁷ <https://www.ge.ch/document/34112/telecharger>

⁸ https://www.acg.ch/sites/default/files/documents/1_rapport-recommandations-fdap_0.pdf

Participation des parents

L'article 20 de l'IN 200 propose d'inscrire dans la LAPr que la participation financière des parents doit être fixée en fonction du revenu déterminant unifié (RDU) pour les places d'accueil subventionnées ou exploitées par les communes. De plus, la participation annuelle totale des parents ne devrait pas excéder 10% du RDU.

Jusqu'à présent, définir la composition des revenus pris en compte pour déterminer les tarifs est une prérogative qui relève de la responsabilité des autorités communales. Comme le montre l'étude réalisée par l'OCPE-SRED sur les critères d'accès et pratiques tarifaires en matière d'accueil préscolaire dans les communes genevoises, s'il existe plusieurs pratiques en la matière, 4 grandes catégories se distinguent : le revenu net (utilisé dans une majorité de communes), le revenu calculé à partir du chiffre 91 de l'avis de taxation (chiffre 91 adapté), le revenu calculé à partir du chiffre 99 de l'avis de taxation (chiffre 99 adapté), enfin le revenu calculé à partir du revenu déterminant unifié (RDU adapté) utilisé dans une seule commune. Dans ce dernier cas, le RDU adapté est constitué du RDU socle, auquel s'ajoutent les prestations sociales, dont sont retirées les déductions pour frais de garde afin de ne pas les prendre en compte.

À noter que le RDU comptabilise les allocations familiales et 1/15^e de la fortune, que les primes d'assurance-maladie ne sont pas déductibles et qu'il n'y a pas de déduction pour enfant à charge. Si le RDU présente des avantages en matière d'utilisation, il comporte 2 inconvénients principaux. Tout d'abord, l'intégration des allocations familiales conduit à une augmentation nette du revenu pour chaque enfant supplémentaire à charge. En conséquence, une famille nombreuse devra s'acquitter d'un tarif plus élevé pour l'accueil d'un enfant en crèche qu'une famille avec un seul enfant à charge. En outre, l'attestation du RDU pour l'année N se réfère à la situation financière en N-2 des familles⁹. Il existe donc un possible décalage important avec la situation financière réelle des familles au moment où l'enfant entre dans une structure d'accueil préscolaire et les données du RDU utilisées.

S'agissant du coût de la participation annuelle des parents, l'étude de l'OCPE-SRED précitée montre que dans la configuration familiale la plus courante – composée de 2 parents et de 2 enfants dont l'un fréquente une crèche, avec un revenu annuel brut de 140 000 francs – les dépenses liées à un accueil en crèche à plein temps représentent en moyenne 10% du revenu annuel brut. Sur les 25 pratiques tarifaires recensées dans le canton, 9 d'entre

⁹ Op. cit., p. 29.

elles ont des tarifs qui représentent une dépense supérieure à 10% du revenu tandis que 16 pratiques se situent en-dessous de ce seuil¹⁰. Si ce calcul était effectué sur la base du RDU au lieu de celle du revenu annuel brut, alors la part des dépenses liées à un accueil en crèche pourrait être un peu plus élevée selon le calcul du RDU retenu.

Il n'en demeure pas moins qu'en comparaison intercantonale, le canton de Genève propose des tarifs avantageux pour les familles¹¹. La LAPr stipule déjà que la participation des parents est fixée en fonction de leurs revenus et du nombre d'enfants à leur charge. Aussi, le Conseil d'Etat estime qu'il serait superflu d'imposer de nouvelles règles aux communes en matière de tarification, ces dernières montrant déjà leur engagement en faveur des familles pour proposer un accueil de qualité pour les enfants et accessible financièrement.

Par ailleurs, la question des frais de garde est actuellement en discussion au niveau national. Les Chambres fédérales devraient se prononcer prochainement sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403¹², dont l'objectif est de proposer un soutien durable visant à réduire considérablement les contributions versées par les parents pour l'accueil extrafamilial, ainsi que sur l'initiative populaire 24.058¹³ « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) ». Aussi, il apparaît prématuré d'adapter la LAPr sans connaître l'issue des débats sur ces 2 objets.

Définition du taux d'offre d'accueil

L'IN 200 propose une modification de l'article 5 de la LAPr pour revoir la définition du taux d'offre à atteindre. Selon le comité d'initiative, ce taux devrait se composer des places en structures à prestations élargies reconnues définies à l'article 11, alinéa 2, de l'IN 200, à savoir « *les places proposées par des structures privées, associatives ou de fondations publiques qui remplissent un service public d'accueil préscolaire* ».

Ainsi, en plus des places en structures à prestations élargies subventionnées ou exploitées par les communes, le taux d'offre prendrait

¹⁰ Ibid, annexe 7, p. 61.

¹¹ Cf. étude Les coûts d'une place de crèche en Suisse – Crédit Suisse, mai 2021

¹² 21.403 | Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles | Objet | Le Parlement suisse (parlament.ch)

¹³ 24.058 | « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) ». Initiative populaire | Objet | Le Parlement suisse

également en compte les crèches d'entreprise ou les places proposées par des structures privées. Ces places devraient, selon l'IN 200, être comprises dans le taux d'offre et bénéficier des contributions financières de la FDAP. L'IN 200 ne spécifie pas les conditions de reconnaissance de ces structures privées si ce n'est qu'elles remplissent un service public et que le Conseil d'Etat devrait définir les règles d'éligibilité pour qu'elles reçoivent un soutien de la FDAP qui serait financé par la contribution du canton.

Il convient de relever qu'actuellement, une partie des structures privées en activité dans le canton de Genève dispose de places louées par des entreprises ou des organisations internationales ou de places financées par une ou des communes, sur le mode du partenariat public-privé. Le Conseil d'Etat considère que ce type de partenariat, prévu par l'article 203 de la Constitution, constitue l'option à privilégier. Il relève que demander au canton de fixer des critères à des structures privées pour remplir des prestations d'un service public reviendrait de fait à déléguer une tâche publique à un acteur privé. Cela conduirait donc à restreindre l'autonomie des crèches privées, ce qui n'est probablement pas l'objectif des initiants. Enfin, si la volonté est de permettre de réduire les coûts des crèches privées pour les parents, il conviendrait d'attendre l'issue des débats aux Chambres fédérales sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403¹⁴, qui pourrait introduire une allocation de garde pour les familles.

Taux d'offre complémentaire

L'IN 200 revoit la définition du taux d'offre et propose de distinguer le taux d'offre d'accueil, comprenant les places en structures à prestations élargies, du taux de garde complémentaire qui se rapporterait à l'accueil familial de jour et à la garde à domicile.

Dans la LAPr actuellement en vigueur, les places subventionnées en structures de coordination de l'accueil familial de jour sont incluses dans le taux d'offre et bénéficient du soutien de la FDAP. Il s'agit en effet de structures, organisées et financées par les communes, qui emploient des personnes pratiquant l'accueil familial de jour et proposent aux parents des places chez ces dernières. Aussi, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas justifié d'exclure du taux d'offre les places en structures de coordination et de diminuer le soutien accordé par la FDAP pour ces dernières.

Par ailleurs, l'IN 200 souhaite inclure dans le taux d'offre complémentaire l'accueil familial de jour réalisé à titre indépendant, qui, bien

¹⁴ 21.403 | Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles | Objet | Le Parlement suisse (parlament.ch)

que soumis à autorisation et surveillance, relève d'une relation de droit privé entre les parents et l'accueillante ou accueillant, cette dernière ou ce dernier fixant ses conditions tarifaires.

L'IN 200 propose également d'étendre le champ d'application de la LAPr pour prendre en compte la garde à domicile. L'article 5, alinéa 6, de l'IN 200 précise ainsi que le canton serait *« responsable de promouvoir et de subventionner des solutions de garde à domicile pour des enfants de 4 à 18 mois en collaboration avec les organisations et associations locales sur le long terme en complément à la politique de réinsertion professionnelle y relative »*.

Il convient de relever que la garde d'enfant en âge préscolaire au sein du foyer familial est actuellement exclue du champ de l'OPE ainsi que de la LAPr. Cette profession n'est pas réglementée et n'est pas soumise à autorisation et évaluation du service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ). Ce mode de garde relève de rapports de droit privé entre les parents concernés et la personne assurant la garde de leurs enfants au domicile familial.

Invité à s'exprimer sur ce point, le comité d'initiative relève que *« l'IN 200 vise ainsi à développer le champ d'application de l'accueil familial de jour (AFJ) aux prestations du personnel d'AFJ non pas chez eux, mais directement chez les parents qui mettraient à disposition leur logement pour assurer le service de garde »*. De plus, les places de garde à domicile seraient assimilées à des places d'accueil familial de jour et soumises à autorisation et surveillance du SASAJ. Selon l'article 11, alinéa 2, de l'IN 200, les places d'accueil familial de jour et de garde à domicile pour les enfants âgés de 4 à 18 mois seraient éligibles au soutien de la FDAP.

Selon les explications du comité d'initiative, cette proposition qui concerne spécifiquement les enfants âgés de 4 à 18 mois *« doit permettre de soulager les crèches du nombre de bébés à accueillir et ainsi pouvoir augmenter la capacité de gardes des enfants entre deux et quatre ans là où, pour le Comité d'initiative, les crèches ont un rôle majeur à jouer, notamment grâce aux compétences pédagogiques du personnel spécialisé »*.

Sur ce point, il convient de souligner que les spécialistes s'accordent sur l'attention et les compétences que requièrent l'accueil et l'éducation de très jeunes enfants, dont en particulier les bébés. Pour ces raisons ainsi que pour les aspects liés à la sécurité, une accueillante familiale de jour ou un accueillant familial de jour est autorisé à accueillir 5 enfants d'âge préscolaire, y compris le cas échéant les siens, dont au maximum un enfant de moins de 18 mois. Selon la directive du SASAJ, l'accueil simultané de

2 enfants de moins de 18 mois est possible uniquement sous certaines conditions qui font l’objet d’une évaluation¹⁵.

Partant, on peut s’interroger sur la pertinence de la proposition des initiants de développer la garde à domicile spécifiquement pour l’accueil des bébés. De plus, il n’existe aucune garantie qu’un nombre adéquat de familles se proposent de mettre leur domicile à disposition pour assurer un service de garde et acceptent de faire l’objet d’une évaluation par le SASAJ qui pourrait porter par exemple sur l’organisation de leur logement.

Enfin, l’objectif de l’IN 200 d’atteindre un taux d’offre complémentaire de 25% d’ici à 2030 laisse perplexe sachant que le taux d’offre en accueil familial de jour (à titre dépendant et indépendant) équivaut à 3,3% selon le relevé statistique de l’OCPE-SRED réalisé en 2024. A cela s’ajoutent 84 accueillantes familiales de jour totalement indépendantes (hors associations) exerçant dans le canton de Genève.

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

	2024	
Accueil familial	Nb. places	Taux d’offre
dépendant	510	2,5%
Structures de coordination	368	1,8%
Crèches familiales	142	0,7%
indépendant	165	0,8%
Associations**	165	0,8%

* Nombre de places en ETP, soit 45 h par semaine.
**Trois associations (Supernounou, Le Couffin et Koala) regroupent les accueillantes familiales de jour indépendantes.
Sources: OCPE/SRED – Relevé statistique; OCSTAT.

Concernant la garde à domicile, seules les données de la structure Mary Poppins (entreprise sociale et solidaire de la Fondation 022 Familles) sont disponibles. En 2024, cette structure comptabilise 145 assistantes parentales qui prennent en charge 122 enfants d’âge préscolaire, soit un taux d’offre d’environ 0,6%, et 23 enfants d’âge scolaire au domicile des familles genevoises.

Sachant que les parents ont une préférence pour les solutions d’accueil collectif de type crèche et à la lumière des éléments présentés ci-dessus, le

¹⁵ Directive autorisation et surveillance de l’AFJ

Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun d'élargir le champ d'application de la LAPr à la garde à domicile.

Système de financement

L'IN 200 entend revoir le système de financement de l'accueil préscolaire pour encourager les communes à créer plus de places et introduit également un nouveau type de financement du canton pour les places d'accueil en crèche, en accueil familial de jour et pour la garde à domicile.

Selon l'IN 200, l'ensemble des communes serait appelé à contribuer au financement général de l'exploitation des structures d'accueil en versant une contribution à la FDAP. Celle-ci serait ensuite chargée de redistribuer ces fonds aux communes en fonction du nombre de places en structure d'accueil préscolaire qu'elles exploitent ou subventionnent.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'un mécanisme similaire existe déjà dans la LRPI. En ce sens, la solution proposée par l'IN 200 constituerait un doublon et contraindrait les communes à participer au « pot commun » à deux reprises.

De l'avis des initiants, ce changement s'imposerait du fait que le système actuel ne serait pas suffisamment efficace du point de vue des résultats en matière de prestations offertes aux familles. Ce constat ne saurait être partagé dès lors que Genève se place parmi les cantons offrant le plus grand nombre de places d'accueil préscolaire.

Comme démontré au point 2.2, le système de financement actuel a fait ses preuves et les projets d'ouverture de crèches annoncés par les communes montrent que cette dynamique va continuer. Le taux d'offre d'accueil, au sens de la LAPr actuelle, est ainsi passé de 31% en 2019 à 38% en 2024. Selon le relevé des futurs projets d'ouverture de crèches réalisé en 2025 auprès des communes, 2 905 places supplémentaires sont prévues, soit près de 290 nouvelles places en moyenne par an sur les 10 prochaines années.

Selon ces projections, l'objectif de 44% de taux d'offre d'accueil, fixé par le Conseil d'Etat sur recommandation de la FDAP, devrait ainsi être atteint en 2028, soit un an avant le délai prévu. Un taux de 50%, correspondant aux attentes exprimées par les familles lors de l'enquête réalisée en 2023 (OCPE/SRED), serait quant à lui atteint d'ici à 6 ou 7 ans. Cette cible coïncide avec celle qu'ambitionne d'atteindre l'IN 200 en 2030.

Le Conseil d'Etat relève également que l'introduction d'un financement cantonal à hauteur du tiers du coût moyen d'une place d'accueil en crèche, en accueil familial de jour et pour la garde à domicile, proposé par l'IN 200,

imposerait au canton des charges, évaluées à plus de 100 millions de francs, qu'il ne serait pas à même de financer sans ressources supplémentaires. Alors que la majorité des charges dynamiques sont déjà portées par le canton, envisager un tel engagement dans l'accueil préscolaire ne paraît pas réaliste. En effet, sans ressources financières supplémentaires, cette nouvelle charge ne pourrait être assumée qu'au détriment de la suppression de certaines prestations cantonales ou par le transfert de nouvelles compétences et charges aux communes.

4. Position du Conseil d'Etat

L'analyse de l'IN 200 a mis en évidence les éléments suivants :

- consécutivement à l'entrée en vigueur de la LAPr, en janvier 2020, de nombreuses nouvelles places de crèches ont été mises à disposition par les communes;
- les mécanismes de financement actuellement en vigueur dans la LRPFI et dans la LAPr ont un effet incitatif et encouragent le développement soutenu de l'offre d'accueil préscolaire par les communes;
- l'application de l'IN 200 reviendrait à un transfert de charge des communes vers le canton de plus d'une centaine de millions de francs, insoutenable dans le contexte budgétaire actuel et sans aucune plus-value pour la politique de la petite enfance;
- en comparaison intercantonale, le canton de Genève propose des tarifs avantageux pour les familles, fixés en fonction des revenus des parents et du nombre d'enfants à leur charge et correspondant en moyenne à 10% du revenu annuel brut;
- bien que l'offre d'accueil préscolaire progresse, les besoins des familles augmentent également, notamment en raison d'une participation croissante des femmes avec de jeunes enfants au marché du travail;
- selon les projets annoncés par les communes, un taux d'offre d'accueil de 50% devrait être atteint en 2031 ou 2032 et permettre de répondre pleinement aux attentes des parents ainsi qu'aux souhaits de l'IN 200.

Le Conseil d'Etat partage l'appréciation des initiants sur l'importance de renforcer l'accueil préscolaire afin de permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Il n'est toutefois pas satisfait des solutions préconisées et propose de refuser l'IN 200.

Par ailleurs, un défi de taille ne transparaît pas dans les motivations de l'IN 200 et mérite d'être relevé. En effet, pour créer de nouvelles places d'accueil, il ne suffit pas d'en assurer le financement et de fixer des objectifs.

Il est indispensable de pouvoir disposer de personnel éducatif en suffisance pour offrir des conditions d'accueil propices au développement harmonieux des enfants accueillis.

Or Genève, comme d'autres cantons suisses, connaît des difficultés pour recruter le personnel qualifié nécessaire. L'un des enjeux intrinsèques au développement de l'accueil préscolaire est d'attirer les jeunes vers le métier d'éducatrice ou éducateur de l'enfance (EDE). Différentes actions sont en cours pour répondre à cette problématique¹⁶, promouvoir les formations menant aux professions de l'accueil préscolaire et donner envie de s'engager dans ce domaine, encore trop peu connu et valorisé.

B. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à refuser l'IN 200 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ

¹⁶ <https://www.ge.ch/document/lutte-contre-penurie-personnel-educatif-dans-accueil-prescolaire>