



GRAND CONSEIL
de la République et canton de Genève

PL 13395-A

Date de dépôt : 12 janvier 2026

Rapport

de la commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Marc Falquet, Christo Ivanov, Patrick Lussi, Lionel Dugerdil, Michael Andersen, Daniel Noël, Yves Nidegger, Charles Poncet, Guy Mettan, André Pfeffer, Virna Conti, Julien Ramu, Florian Dugerdil, Diane Barbier-Mueller modifiant la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) (J 6 28) (Accroître le nombre de places de crèche disponibles) (Réforme structurelle I)

Rapport de majorité de Ana Roch (page 3)

Rapport de minorité de Christo Ivanov (page 45)

**Projet de loi
(13395-A)**

modifiant la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) (J 6 28) *(Accroître le nombre de places de crèche disponibles) (Réforme structurelle I)*

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

Art. 1 Modification

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

Art. 30A Normes d'encadrement (nouveau)

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

² La répartition du personnel éducatif dans les équipes doit respecter la proportion de 50% de personnel diplômé (EJE ES ou équivalent), 30% de personnel titulaire d'un certificat fédéral de capacité (CFC ASE ou équivalent) et 20% de personnel auxiliaire.

³ Les normes d'encadrement, utiles pour le calcul du nombre de postes éducatifs dont doit disposer une institution pour être autorisée, sont les suivantes :

- a) enfants de moins de 12 mois : 1 adulte présent pour 4 enfants présents ;
- b) enfants de 12 à 24 mois : 1 adulte présent pour 5 enfants présents ;
- c) enfants de 2 à 3 ans : 1 adulte présent pour 10 enfants présents ;
- d) enfants de plus de 3 ans : 1 adulte présent pour 13 enfants présents.

⁴ Lorsque les circonstances le justifient, des dérogations peuvent être accordées de cas en cas sur les normes d'encadrement pour les enfants de 3 à 4 ans et sur la proportion de personnel diplômé.

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

⁶ Pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment de la journée ne doit pas être inférieur à deux adultes, dont au moins une éducatrice ou un éducateur diplômé.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Ana Roch

La commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport a examiné le projet de loi 13395 au cours de plusieurs séances, les 09 & 16.10.2024, le 06.11.2024, le 17.09.2025 et le 08.10.2025, comprenant de nombreuses auditions des acteurs concernés, notamment le DIP, les communes par le biais de l'Association des communes genevoises, l'ACG, et les partenaires institutionnels ainsi que des représentants du terrain.

Ces travaux ont permis à la commission d'analyser de manière approfondie les objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi, les implications concrètes des modifications proposées ainsi que leur compatibilité avec le cadre légal et réglementaire existant en matière d'accueil préscolaire.

Présentation (09.10.2024)

M. Stéphane Florey UDC, auteur

M. Florey a constaté que le canton de Genève manque cruellement de places en crèche, situation que le résultat des votations concernant les crèches privées ne va pas améliorer. Ce PL souhaite augmenter le nombre de places en crèche en proposant un nouvel article 30A, qui agit sur deux volets. Le premier concerne les coûts : en changeant la proportion de personnel diplômé, cela permettra de réduire les coûts. Il indique qu'aujourd'hui, 60% du personnel de crèche a obtenu un bachelor ou un titre supérieur, 40% un CFC et que 10% est constitué de personnel auxiliaire, qui n'a pas nécessairement de diplôme. Il suggère de réduire à 50% le personnel diplômé d'un bachelor et plus, 30% de titulaires de CF et 20% de personnel auxiliaire. Il pense que cette modification est plus que raisonnable, et aura pour avantage de valoriser les personnes titulaires d'un CFC d'ASE, qui est une fonction importante dans les crèches. Il estime aujourd'hui que le personnel titulaire d'un tel diplôme n'est pas assez valorisé. Changer la proportion permettra de remédier à cela et également de diminuer les coûts. Il relève qu'avoir du personnel ayant un diplôme supérieur augmente les coûts.

M. Florey souligne que ce changement ne nuira pas à la qualité de l'encadrement. En effet, les fonctions d'une personne titulaire d'un bachelor et d'une autre ayant un CFC sont les mêmes, elles sont les deux capables d'effectuer les mêmes tâches. Il précise que le titulaire d'un diplôme supérieur aura uniquement plus de responsabilités et de gestion administrative.

Cependant, concernant les fonctions de base, ils sont pareillement aptes à effectuer les mêmes tâches et à s'occuper des enfants dans de bonnes conditions. Il répète qu'il est nécessaire de faire confiance aux personnes disposant d'un CFC, et qu'il faut également renforcer la proportion de personnel auxiliaire, représenté par exemple par des étudiants de l'ECG devant faire un stage, ou des individus n'étant pas titulaires d'un CFC.

M. Florey explique ensuite le deuxième volet de l'art. 30A, qui suggère d'augmenter le nombre de places en crèche en abaissant le taux d'encadrement proposé – augmenter le nombre d'enfants à la charge d'un éducateur. Cela signifie qu'il y aurait une augmentation de deux enfants par classe d'âge, ce qu'il ne trouve pas excessif. Il informe que, dans d'autres cantons et pays européens, les proportions sont beaucoup plus élevées. En Lituanie par exemple, un éducateur garde jusqu'à 4 enfants en plus qu'à Genève. Dans le canton, le taux d'encadrement est très bas et un effort substantiel permettrait d'augmenter le nombre de places de crèche disponibles. L'article tel que formulé reprend ce qui est déjà formulé dans le règlement. Une disposition de ce dernier a été reprise afin de l'ajouter à la loi et de pouvoir changer les proportions. Il explique qu'une motion aurait seulement été utile pour alimenter un débat.

Un commissaire S partage le constat de M. Florey, mais pas ses conclusions. Le peuple genevois a choisi de favoriser la valorisation du personnel des crèches, en votant notamment sur une qualité d'encadrement des enfants en crèche. Il a l'impression que le PL 13395 va à l'encontre de la majorité du peuple en proposant de revenir sur des critères de qualité, notamment en revoyant à la baisse les diplômes, les formations exigées, ainsi que le taux d'encadrement. Ces aspects touchent à la qualité de l'encadrement des enfants. Il sait que M. Florey pense qu'avoir une grande formation n'est pas nécessaire pour s'occuper des besoins basiques d'un enfant en bas âge. Il mentionne ensuite le statut d'auxiliaire, qu'il ne trouve pas dans le règlement d'application. Il comprend qu'il s'agit d'un statut ne nécessitant aucun niveau de formation.

M. Florey trouve surprenant que les partis de gauche trouvent tout à fait normal de revenir sur leurs dispositions, mais lorsque ce sont les milieux de droite qui essaient d'améliorer des situations, ils trouvent cela scandaleux. Il répond ensuite que le statut d'auxiliaire est bien prévu dans le règlement d'application, et ne nécessite en effet pas d'être titulaire d'un CFC. Il ne sait pas si cela existe encore, mais des mères de famille travaillaient à l'époque dans les crèches sans forcément être diplômées. Il existait également des stages de longue durée. Dans les deux cas, il s'agissait de postes de personnel

auxiliaire. Il répète que cela est inscrit dans le règlement, et que l'art. 30A reprend ce dernier.

Ce commissaire S lit l'art. 31 ch. 2 du règlement d'application. Il voit qu'il y est mentionné le personnel auxiliaire, mais qu'il n'est pas question de proportion. Il demande si le 20% proposé par le PL pourrait donc être totalement ouvert à des personnes qui ne sont pas formées dans le domaine socio-éducatif.

M. Florey confirme. Il explique qu'il a imaginé ce PL sur la base de débats qui avaient eu lieu il y a quelques années, et qu'une proportion de 20% avait été proposée pour le personnel auxiliaire, pourcentage que les auteurs du PL ont repris. Cependant, augmenter la proportion du personnel auxiliaire ne change pas le problème en soi : chaque année, ce n'est pas plus de 30 étudiants qui intègrent le CFC d'ASE, ce qui n'est de loin pas assez.

Le commissaire S explique cela par le fait que le métier n'est aujourd'hui pas très attractif.

M. Florey répond qu'au contraire beaucoup de jeunes souhaiteraient suivre cette formation : il y a 500 demandes par année. La demande est bien supérieure à l'offre.

Le commissaire S demande si, selon lui, le problème ne serait pas lié à la formation. Il faudrait peut-être former davantage plutôt que baisser le ratio.

M. Florey répond que changer les ratios permettra également de diminuer les coûts et les charges. Concernant la formation, Genève ne forme effectivement pas assez. Ce problème est cependant indépendant de ce PL. Le canton de Genève est incapable d'orienter et de former les jeunes dans des professions où il y a des besoins, et ce dans tous les secteurs.

Un commissaire S relève que ce PL porte essentiellement sur la question des coûts, et suggère de faire des économies au détriment de la formation. M. Florey a relevé que Genève ne forme pas assez, mais la solution du PL est d'exiger moins de formation. Il entend que les décisions populaires peuvent être challengées, mais il en existe une qui est très récente sur la durée de la formation des enseignants du primaire. Dans le cadre de celle-ci, M. Florey s'était illustré par une déclaration fracassante, et le peuple lui a encore donné tort en ne souhaitant pas que les enseignants soient moins formés. Il trouve délicat de revenir après cela avec un tel PL, mais peut-être ce dernier a-t-il été déposé avant.

M. Florey répond que le PL a été déposé il y a plus d'une année.

Un commissaire S se demande si ce PL doit être maintenu au vu de la décision populaire prise très récemment. Il comprend ensuite que M. Florey

souhaite agir sur le taux d'encadrement et le niveau des personnes diplômées, et qu'il sous-entend que cela pourrait avoir un lien avec la création de places de crèche. Il pense que cela mérite des éclaircissements. Il ne comprend pas en quoi ce PL permettra de créer des places de crèche. Selon lui, le manque de places de crèche n'est pas dû au manque de personnel mais à un manque de structures. Il demande si M. Florey possède des éléments qui permettraient de créer un lien entre le PL et la création des places de crèche.

M. Florey relève qu'un commissaire S dévalorise le CFC. Le but de ce PL est de valoriser les personnes titulaires d'un CFC en leur faisant plus confiance dans les tâches qu'ils effectuent et en augmentant leur proportion. Pour lui, il ne devrait pas y avoir d'obligation d'être en possession de diplômes supérieurs : la base du travail en Suisse a toujours été le CFC. Il répond ensuite qu'il faut augmenter le nombre d'enfants sous la responsabilité d'un adulte, et c'est ce que ce PL propose. Pour les enfants entre 2 et 3 ans, un adulte encadre pour l'instant 8 enfants. Il informe que 3 m² sont prévus par enfant en surface nette. Des crèches qui sont aujourd'hui au maximum de leur capacité pourront accueillir plus d'enfants si des rénovations sont faites. Il mentionne un mobilier qui serait plus fonctionnel et qui pourrait être suspendu. Il ne dit pas que cette proposition permettra à toutes les crèches d'accueillir plus d'enfants, mais que certaines au moins auront cette possibilité.

Un commissaire S soulève que le nombre de m² restera le même malgré l'aménagement du mobilier.

M. Florey répond négativement, et explique que, lorsqu'un meuble est posé au sol, il prend des m² contrairement à un meuble qui serait suspendu. Il précise qu'il est question ici de surface nette.

Un commissaire PLR est sensible à ce sujet. Dans l'exposé des motifs, M. Florey mentionne le taux d'encadrement de différents pays européens. Il demande s'il serait possible d'avoir des détails par rapport aux titres des personnes qui encadrent les enfants dans ces pays. Il serait également intéressant d'avoir une comparaison intercantonale.

M. Florey répond ne pas avoir trouvé la proportion des différents diplômes obtenus par le personnel des pays européens. Concernant les cantons, il existe des différences, mais le DIP sera plus à même de présenter des chiffres. Il est cependant sûr que les chiffres sont supérieurs dans certains cantons.

Une commissaire Ve trouve ce PL étonnant à plus d'un titre. Il est contraire à la volonté du peuple en ce qui concerne l'éducation et la petite enfance. Elle constate qu'un des arguments avancés est que l'administration ne fait pas assez confiance aux titulaires des CFC, mais soulève également le fait qu'inscrire les taux d'encadrement dans la loi plutôt que les laisser dans le règlement montre

un manque de confiance envers les professionnels et professionnelles du DIP de la part des auteurs et autrices du PL.

M. Florey rappelle que, lorsqu'il y a une volonté de changer un règlement, cela se fait par voie de motion. Cependant, cette dernière a encore moins de chances de passer qu'un PL. De plus, en inscrivant ce texte dans la loi, cela devient une décision politique. Il ajoute ensuite que dans certains débats, il est visible que les syndicats ont une certaine emprise sur certains départements, notamment au niveau de la SPG, ce qui fait que lorsqu'il est question de changements, même minimes, il y a des menaces de grèves. Il pense qu'un tel PL enlèverait une épine du pied au département. Le manque cruel de places de crèche est une problématique qui n'a pas encore été résolue, et ce PL est une nouvelle opportunité de revenir sur le sujet.

Une commissaire Ve mentionne l'exposé des motifs, où il est question d'une école maternelle en France, ce qui n'a rien à voir une crèche. Elle ne trouve pas approprié dans ce cas de comparer les chiffres. Elle demande ensuite si M. Florey connaît le nombre minimum de m² prévus par enfant dans la loi fédérale.

M. Florey répond qu'il ne connaît pas la limite prévue par la loi fédérale. Mais si le canton prévoit 3 m², cela doit être la même surface minimale qu'au niveau fédéral, ou alors Genève fait mieux.

Une commissaire Ve indique que la limite est effectivement de 3 m², mais ce sans compter les espaces de cuisine, de bureaux, de vestiaires... Elle comprend que M. Florey souhaite suspendre des armoires. Elle demande s'il s'est déjà rendu dans une crèche, et comment il a réfléchi à résoudre ce problème d'espace, ce PL ne semblant pas vouloir agrandir la surface des crèches.

M. Florey rappelle que des débats ont déjà eu lieu il y a une dizaine d'années. Des spécialistes avaient indiqué à l'époque qu'en modifiant le mobilier et sa disposition et en réaménageant les m² disponibles, il était possible techniquement de gagner en surface nette. L'armoire suspendue qu'il a mentionnée n'était qu'un exemple, mais la réalité est qu'en suspendant le mobilier il y aura un gain de m². Bien sûr, les armoires en hauteur ne contiendront pas de matériel pour les enfants.

M. Florey indique ensuite qu'ayant eu 5 enfants, il a fréquenté les crèches, même si ce n'est pas récent. La situation, lorsque ses enfants étaient petits, était déjà la même concernant le manque de places de crèche. Les communes rencontrent des difficultés à ouvrir de nouvelles structures à cause d'un problème territorial à Genève.

Une commissaire PLR voit un bienfait dans ce PL, qui est celui d'essayer d'attaquer la problématique du coût. Contrairement à ce qu'un commissaire S a mentionné, le coût est un frein à la création de places de crèche. Lorsque les communes doivent créer de nouvelles places de crèche, elles effectuent des calculs afin d'établir un budget. Il y a donc une corrélation directe entre le coût et le nombre de places de crèche. Genève est le canton où le prix d'une place de crèche est le plus élevé. Elle ne dit pas que ce que propose ce PL est la solution, mais il faut souligner que le prix d'une place de crèche est trop élevé à Genève. Elle demande ensuite si les normes d'encadrement sont basées sur les usages du SASAJ.

M. Florey ne connaît pas le SASAJ, mais il imagine que oui.

Une commissaire PLR indique qu'il s'agit d'usages qui ont été modifiés durant ces dix dernières années. Il lui semble que les taux d'encadrement étaient plus souples alors qu'aujourd'hui. Elle demande si M. Florey peut confirmer.

M. Florey indique que lorsque la loi sur l'accueil préscolaire a été révisée, il y avait eu quelques adaptations qui n'avaient pas changé grand-chose dans les faits. C'est pour cette raison qu'il revient aujourd'hui avec ce PL.

Selon une commissaire PLR, il y a une réticence à engager des stagiaires dans les crèches qui est due à l'introduction du salaire minimum.

M. Florey répond que le salaire minimum est en effet un frein à l'engagement du personnel auxiliaire. Cela impacte autant les personnes étant en étude dans le domaine concerné que la collectivité.

Un commissaire PLR souligne que, pour augmenter les places de crèche, il est nécessaire d'avoir la quantité de personnel suffisante. Cependant, augmenter le nombre de places de formation créerait une inertie terrible, ce qui est problématique. Pour créer des infrastructures, il est nécessaire d'avoir les investissements et les espaces nécessaires, qu'il faudrait par la suite également organiser. Il mentionne ensuite le besoin criant concernant les parents, et que le fait de modifier les normes d'encadrement permettra d'accueillir plus d'enfants en crèche en gardant la même quantité de personnel. Il trouve que cela fait sens, car il s'agit d'une action rapide pour trouver une solution. Aujourd'hui, le parent qui ne peut pas avoir de place de crèche pour son enfant préférera voir une baisse du taux d'encadrement afin que la crèche puisse accueillir son enfant. Cependant, aujourd'hui, une place de crèche coûte en moyenne 30 000 francs net, montant qui sera pris en charge par une fondation de droit public ou privée, ou encore par les communes. Il souhaite savoir si les économies mentionnées dans le PL se font par le fait que l'organe subventionneur paiera moins et que les parents paient toujours la même chose,

ou par le fait que l'organe subventionneur paie la même chose mais que les parents paient moins, ce qui augmenterait leur pouvoir d'achat dans l'économie. Il souhaite connaître sa philosophie à ce propos. Ensuite, il mentionne que pour respecter les quotas fixés par le canton, les communes devraient dédier 20 à 22% de leur budget à la petite enfance, alors que le pourcentage se limite aujourd'hui à 12-13%. Si les communes n'ont pas ce budget, il faudrait soit augmenter les impôts, soit retirer des prestations à la population ailleurs.

M. Florey répond qu'il ne s'est pas posé la question dans ce sens-là. Son but est de baisser le coût des places pour donner la possibilité aux communes d'économiser de l'argent afin qu'elles puissent investir dans la création de nouvelles places de crèche.

Un commissaire PLR comprend que les parents continueront donc de payer le même montant.

M. Florey confirme, mais admet qu'il n'a pas réfléchi à l'incidence qu'un tel système pourrait avoir sur les parents.

Un commissaire S revient sur l'aspect du coût ; il ne partage pas du tout l'analyse de la commissaire PLR concernant la corrélation entre le coût et la création de places de crèche. Il demande quelles sont les communes qui créent les places de crèche et qui ont une bonne couverture par rapport à la demande. Il souhaite également connaître les communes qui n'ont pas un bon taux. Il souligne que le manque de places de crèche n'est pas corrélé à la situation financière des communes. Certaines ont des situations financières confortables, mais n'ont pas la volonté d'ouvrir des nouvelles places de crèche. Il indique que ces chiffres existent et que la commission peut les demander au département. Il répète qu'il n'y a absolument aucune corrélation entre ces deux éléments, et que réduire les coûts ne permet pas de créer plus de places de crèche.

M. Florey répond que ce n'est pas le cas. Les communes qui contribuent le font parce qu'elles en ont les moyens. Il est clair que pour des communes comme Jussy comptant peu d'habitants, il n'y a pas suffisamment de demandes pour ouvrir une structure pour la commune. De plus, comme ce sont de petites communes, leur entrée d'argent est moindre. La réalité est qu'il s'agit d'une question de demande et de moyens. Pour créer des places, il est nécessaire qu'il y ait des moyens et de la demande.

Un commissaire S précise qu'il parlait du taux et non pas du nombre de places de crèche. Il doit bien sûr y avoir plus de places de crèche en nombre absolu dans les communes urbaines. Il y a cependant bien des inégalités de taux de couverture par rapport aux besoins entre les différentes communes. Il

répète que ces inégalités ne sont pas corrélées avec leurs moyens financiers. C'est même souvent un peu l'inverse.

M. Florey répète que ces inégalités sont également corrélées avec les demandes : s'il n'y a pas beaucoup de demandes, la commune ne va pas créer de nouvelles places.

Un commissaire S ne pense pas que dans certaines communes, il n'y a pas de demandes de places de crèche supplémentaires.

Un commissaire PLR trouve qu'il serait intéressant de faire une comparaison intercantonale. Il ajoute ensuite qu'il est visible que les communes dans lesquelles les places de crèche sont les moins chères correspondent à celles qui ont le taux le plus élevé. Il y a donc une corrélation entre le coût des places en crèche et leur création.

Un commissaire S revient sur l'aspect du financement. Il rappelle qu'il y a aujourd'hui d'autres sources de financement que les communes, notamment en passant par le biais de l'imposition mais aussi grâce aux péréquations. Il mentionne la Fondation pour le développement de l'accueil parascolaire, qui est financée par le canton et la masse salariale des employeurs. Il demande s'il n'y aurait pas là une mesure à développer pour davantage d'accueil des enfants en crèche. Il est pour qu'un accueil de qualité coûte une certaine somme. Il souhaite savoir s'il y a d'autres mesures de financement qui peuvent être trouvées. Selon lui, il serait nécessaire de mieux répartir les richesses sur le territoire genevois. Il aimerait connaître l'impact de tout cela sur la qualité et il souhaiterait pour cela auditionner l'Université de Genève et des chercheurs en matière de pédagogie. Ce PL souhaite brader la qualité de l'encadrement des enfants, ce qui coûtera moins cher. Il demande si diminuer la qualité de l'accueil préscolaire n'aura pas un impact sur les enfants et leur vie future.

M. Florey répond par la négative, et ajoute que la qualité de l'accueil préscolaire n'est pas diminuée, et qu'il y a en plus une valorisation du CFC.

Il ajoute que la qualité restera la même, et que le taux d'encadrement restera bien meilleur que celui pratiqué dans d'autres pays européens.

Un commissaire PLR suggère au commissaire S d'effectuer un stage payé au salaire minimum pour qu'il voie comment ça fonctionne. Il n'est pas du tout d'accord avec son analyse des facteurs de corrélation. Cette dernière est multifactorielle. Il prend l'exemple de Chêne-Bourg ou encore de Thônex, la problématique étant que le même Grand Conseil avait classé des zones et forcé des urbanisations importantes ainsi que la mise en place d'infrastructures à des montants exorbitants. Cela a mis ces communes en difficulté, elles ne peuvent donc pas se permettre de créer encore un certain nombre de places de crèche. Elles ne peuvent pas tout faire en même temps. Il demande finalement si les

communes les plus riches qui n'urbanisent pas par exemple, ne pourraient pas, via le système péréquatif, financer d'autres politiques publiques telles que les crèches.

M. Florey indique qu'il ne se lancerait personnellement pas dans le débat de la péréquation financière, qui est un sujet très compliqué et technique. Il lui paraît très improbable de pouvoir changer une proportion de la péréquation, même si cela pourrait constituer une piste.

Audition (16.10.2024)

M^{me} Anne Hiltbold, conseillère d'Etat – DIP

M^{me} Eléonore Zottos, secrétaire générale adjointe – DIP

M^{me} Zottos explique que cette présentation répond aux questions qui avaient précédemment été soulevées par la commission.

M^{me} Zottos indique que le cadre légal fédéral des structures d'accueil préscolaire est régi par l'ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977, édictée par le Conseil fédéral. L'ordonnance régleme le régime d'autorisation et la surveillance des structures d'accueil préscolaire. Le premier critère à considérer est le bien de l'enfant. Elle explique que les principes de qualité exigent d'assurer des conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants ainsi qu'un effectif du personnel suffisant par rapport au nombre des pensionnaires. L'ordonnance demande également que le personnel dispose des qualités personnelles, de l'état de santé, des aptitudes éducatives et de la formation nécessaires. Elle précise que les cantons peuvent édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'ordonnance. En 2022, la CDIP et la CDAS ont publié des recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et préscolaire, ce qui est du domaine de l'accueil préscolaire. Celles-ci ont été publiées, car il n'y a aujourd'hui pas d'harmonisation à ce sujet au niveau suisse, et qu'il existe un ensemble de pratiques différentes.

Elle relève que les données présentées sont tirées de deux principaux rapports : le premier est réalisé par Ecoplan sur mandat de la CDAS, et donne une vue d'ensemble de la situation dans les cantons sur les normes de qualité, les systèmes de financement ainsi que les différentes offres existantes. Elle précise que, dans la grande majorité des cantons suisses, il s'agit d'une compétence cantonale. Le rapport Ecoplan a listé les différentes normes de qualité allant du concept pédagogique aux horaires d'ouverture et à l'alimentation. Elle précise que ces normes de qualité sont en majorité définies au sein de règlements, de directives et de consignes, et qu'il n'y a pas de loi cantonale traitant de cela.

Elle informe ensuite que l'étude Ecoplan a passé en revue l'ensemble des directives et des réglementations en vigueur dans les différents cantons concernant le taux d'encadrement. Elle précise que la valeur modale est celle qui est la plus fréquente. Elle mentionne les différents chiffres du tableau se trouvant à la p. 5 de la présentation. Elle souligne que plus les enfants sont en bas âge, plus les groupes sont petits. Elle indique les normes dans les différents cantons suisses, et relève que la Suisse romande est tendanciellement plus souple que la Suisse alémanique. Ecoplan explique cela par le fait qu'en Suisse romande, la formation exigée est principalement de niveau tertiaire alors que ce n'est pas le cas en Suisse alémanique.

La présidente comprend que plus le personnel est qualifié, moins il y a d'enfants par adulte.

M^{me} Zottos rectifie qu'il s'agit du contraire.

M^{me} Hiltbold explique qu'il y a moins d'enfants par adulte en Suisse alémanique : en effet, le personnel étant moins qualifié, leur salaire est plus bas, ce qui fait qu'il est possible d'engager plus de personnes.

M^{me} Zottos lit le tableau indiquant le taux d'encadrement dans les différents cantons romands qui se trouve à la p. 6 de la présentation. Elle ajoute que les recommandations de la CDIP et de la CDAS indiquent que les valeurs cantonales sont difficiles à comparer. Elle relève que Genève se situe dans la moyenne des cantons romands, voire au-dessus de la norme pour la tranche d'âge que le PL souhaite modifier.

Elle mentionne ensuite la composition des équipes éducatives en Suisse. La majorité des cantons émettent des normes sur la proportion entre personnel formé et non formé, avec des différences marquées entre les différentes régions.

M^{me} Zottos indique ensuite, concernant la composition des équipes éducatives, que la majorité des cantons émettent des normes sur la proportion entre personnel formé et non formé, avec des différences marquées entre les différentes régions. En Suisse alémanique, la part de personnel qualifié (EDE-ASE) est de 50% au minimum. Au Tessin, le taux minimal de personnel qualifié est de 33%, toutefois les crèches reçoivent des subventions plus élevées si elles peuvent garantir une part de personnel formé plus importante. En Suisse romande, 66% du personnel doit disposer de qualifications reconnues (sans distinction EDE-ASE), sauf dans les cantons du Jura (80% minimum), de Vaud (minimum 80% et 40% EDE sur le taux global) et de Genève. Elle informe qu'à Genève, le personnel est composé à 60% d'EDE et à 40% d'ASE, ce qui comprend les auxiliaires et les aides. Dans le fait, il y a, en 2023, 30% d'ASE, 5% d'auxiliaires et 5% d'aides. Dans le canton de Vaud,

il y a 40% d'EDE et 40% d'ASE. Dans les cantons de Neuchâtel, de Fribourg et du Valais, les EDE et les ASE ne sont pas différenciés, et constituent $\frac{2}{3}$ du personnel. Le dernier tiers est composé d'auxiliaires et de personnes non qualifiées. Le canton du Jura ne fait pas non plus de différenciation, et compte 80% d'EDE et d'ASE, ainsi que 20% d'auxiliaires et d'aides. La CDIP et la CDAS recommandent quant à elles que le taux de personnes qualifiées par rapport à l'ensemble du personnel d'encadrement soit de 60% au minimum, et de viser le 80%. En septembre 2024, les faïtières préscolaires (Pro Enfance, Kibesuisse, etc.) se sont prononcées en faveur de 100% de personnel formé dans les SAPE, dont au minimum 50% de niveau tertiaire.

Elle explique la composition des équipes éducatives à Genève, qui est régie par le règlement sur l'accueil préscolaire (RAPR, J 6 28.01). Elle lit l'art. 31. Elle précise que ce qui est prôné dans le règlement genevois diffère de ce qui est fait dans les autres cantons, et ne fait pas de distinction entre le personnel qualifié et non qualifié, ce dernier étant compris dans la part des ASE. Elle relève que la directive du SASA sur la composition des équipes éducatives prévoit que les aides doivent représenter au maximum 10% du personnel, peuvent travailler au maximum une année et comptent dans le taux d'encadrement.

La présidente demande la différence entre un aide et un stagiaire.

M^{me} Zottos répond que les stagiaires reçoivent uniquement une indemnité mais pas une rémunération. Elle énonce ensuite les différentes modifications réglementaires relatives aux normes d'encadrement pédagogiques qui ont eu lieu entre 2005 et 2022, qui se trouvent à la p. 10 de la présentation.

Elle ajoute que la Confédération souhaite depuis plusieurs années qu'il y ait une statistique uniformisée concernant le coût par place dans toute la Confédération, mais, les variables différant d'un canton à un autre, cela est très compliqué. Elle informe que les cantons de Genève, de Vaud, de Neuchâtel, de Fribourg et du Tessin ont instauré un financement des crèches par le canton, les communes ainsi que les employeurs. Pour certains autres cantons, le financement peut provenir du canton, des communes ou des deux. Elle précise que le fonctionnement reste très différent d'un canton à un autre, bien que les acteurs de financement puissent être les mêmes, et que le montant diffère. Elle souligne que, dans la plupart des cantons, les parents assument la plus grande part de l'accueil institutionnel des enfants, même si les communes, et dans certains cas les cantons, y contribuent. Les parts des différents acteurs au financement sont très variables d'une région à un autre, mais la part des coûts supportée par les parents tend à être plus faible en Suisse romande qu'en Suisse alémanique ou au Tessin.

La présidente relève que la commission aurait souhaité comparer les coûts d'une place de crèche dans les différents cantons.

M^{me} Zottos répond ne pas avoir d'indicateur sur le coût d'une place de crèche à Genève : en effet, les coûts varient d'une commune à l'autre. Elle ajoute que l'Observatoire cantonal de la petite enfance lui-même ne tient pas de données à ce sujet. Elle informe que le coût moyen d'une place est estimé à 45 000 francs par an, avec un taux de subventionnement qui varie en fonction des tarifs qui sont pratiqués, ainsi que des revenus des familles.

M^{me} Zottos indique ensuite les différentes aides aux communes pour le financement des places en structure d'accueil préscolaire à prestations élargies (SAPE). Lors de la création des places, il existe des subventions à l'investissement qui sont uniques et sur demande. En effet, 5000 francs sont alloués par le fonds intercommunal pour chaque nouvelle place en SAPE. L'OFAS verse également 5000 francs par place de SAP créée et par an, pour un minimum de 10 places. Des subventions sont également prévues pour aider au fonctionnement de la structure d'accueil, et sont calculées et versées de manière systématique. Une contribution de 10 000 francs est prélevée auprès de l'ensemble des communes par place à plein temps en SAPE et par an. 6301 francs sont également versés par la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP) par place. Elle précise que ce montant de référence est ajusté en fonction du taux d'offre et de la capacité financière de la commune, dont la contribution peut aller de 150 à 8400 francs. Elle montre une carte indiquant les différents taux d'offre en SAPE dans les communes genevoises se trouvant à la p. 14 de la présentation.

La présidente comprend, concernant la péréquation intercommunale, qu'il s'agit d'argent qui ne circule qu'entre les communes.

M^{me} Zottos confirme. Un décompte est fait des places par commune, et la contribution que reçoit chacune d'entre elles vient du pot commun. Concernant les 6301 francs versés par le FDAP, il existe une mécanique qui vérifie les capacités financières de la commune, ainsi que son taux d'effort pour mettre à disposition des places.

M^{me} Hiltbold ajoute que cette contribution vient des employeurs et du canton. Elle présente ensuite le programme de législature et la feuille de route du DIP. Elle indique que pour ces deux outils, le DIP a réfléchi à un plan de mesures afin de renforcer l'accueil préscolaire, bien qu'il ne s'agisse pas de sa compétence. Il a été mis en évidence qu'il était nécessaire de travailler sur la formation du personnel éducatif, et la promotion des métiers de la petite enfance auprès des jeunes dès le CO. Il est également nécessaire qu'il y ait un soutien du canton à la FDAP, et elle explique que dans le cadre de l'accord de

départ, le canton devait verser un certain montant. Il n'y est pas encore, mais cela n'empêche pas une redistribution aux communes. Il faut finalement travailler aussi sur la composition des équipes éducatives. Cela avait déjà été identifié avant le dépôt de ce projet de loi.

M^{me} Zottos présente ensuite la formation du personnel éducatif. Le CFC d'assistant socio-éducatif compte 451 élèves, dont 190 viennent d'entrer en formation. Une augmentation de 10% est également visible, ce qui a permis l'ouverture de deux classes supplémentaires en 2023, et une lors de la rentrée 2024. Elle explique qu'il est possible de se former de manière duale, et qu'une VAE est possible pour les auxiliaires ayant travaillé plusieurs années dans des structures d'accueil préscolaire. En juin 2024, le nombre de diplômés était de 124 à l'école, ainsi que 115 adultes, ce qui permet de répondre aux besoins des structures en personnel. Concernant l'ES des éducateurs de l'enfance, le cursus compte 287 étudiants, dont 78 viennent d'entrer en formation. Il y a cependant une baisse de candidats à l'admission depuis 3 ans, ce qui est problématique. Pourtant, le DIP a depuis mis en place des actions de promotion et d'information auprès des jeunes au travers de différents moyens. Il y a encore cette année une diminution du nombre d'entrées en première année. Cette baisse se retrouve aussi au niveau des autres cantons. En effet, il y a un désintérêt grandissant pour ces professions d'éducateurs de l'enfance, et ces professionnels préfèrent parfois rester au niveau CFC plutôt que continuer leurs études.

M^{me} Hiltbold ajoute avoir discuté avec des étudiants qui pensaient qu'il y avait également un problème de perspective d'évolution professionnelle, car ils étaient considérés comme des éducateurs de la petite enfance, alors qu'ils sont des éducateurs de l'enfance. Ils aimeraient faire partie de ces personnes qui pourraient participer à la co-intervention dans les classes en entrée en scolarité, et elle trouve que cela pourrait être intéressant. Cependant, ce serait problématique si le DIP recrutait toutes les personnes sortant de formation dans les écoles. Par ailleurs, il a été question pendant un temps que les étudiants partent se former à Lausanne, car l'école semblait rencontrer des problèmes de réputation. Elle ajoute que d'autres cantons voient aussi une baisse d'intérêt dans cette profession, et explique peut-être cela par le fait qu'il s'agit d'un métier qui a été décrié lors des précédentes votations, alors qu'il était plutôt question des crèches privées. Elle pense que cela a pu être perçu comme une mauvaise reconnaissance du personnel. Aujourd'hui, le DIP essaie de valoriser cette formation et de travailler à la possibilité d'une porosité entre différentes formations d'éducateurs. Un travail est également mené sur le processus d'admission à l'école. En effet, certains jeunes ont été auxiliaires pendant environ 1 an avant d'entrer à l'école, mais n'ont pas été acceptés. Elle trouve

que cela est problématique, et souligne que des communes se sont plaintes au DIP d'avoir investi dans ces jeunes et de les avoir préparés, sans qu'ils passent le test (p. 17). Elle énumère ensuite les différentes conséquences. Avec une préadmission à l'ESEDE, il sera possible de considérer les personnes réalisant les 800 heures de pratique professionnelle comme des stagiaires et de les rémunérer comme telles (indemnités) sous certaines conditions : une convention de stage déposée auprès de l'école, des objectifs pédagogiques du stage précisés dans la convention, un encadrement adapté du stagiaire (par une ou plusieurs personnes de référence), etc. Les personnes considérées comme stagiaires ne pourront pas compter dans le taux d'encadrement des SAPE. Un nombre de places de stage suffisant devra être proposé par les SAPE pour les futurs étudiants de l'ESEDE. Le statut d'aide sera maintenu durant une période transitoire, mais sera à terme abrogé.

M^{me} Zottos donne ensuite la composition des équipes éducatives et les différents constats. Les ASE ont été introduits au sein des SAPE sans que leur articulation avec les autres fonctions soit bien définie. Selon une étude mandatée par la plateforme pour l'accueil préscolaire, la fonction d'ASE est considérée actuellement comme secondant l'EDE alors que le référentiel du métier d'ASE comprend des compétences significatives et un niveau d'autonomie qui mériteraient d'être clarifiés. Les compétences de pilotage des EDE ne sont également pas assez valorisées, de même que leur niveau de responsabilité dans des situations particulières et complexes. Elle indique ensuite des données statistiques concernant le personnel éducatif des structures d'accueil collectif (p. 20), et explique l'évolution de la répartition entre le personnel qualifié et non qualifié des structures d'accueil collectif, en poste ETP (p. 21). Elle souligne que la part des ASE parmi les équipes éducatives continue de progresser : elle est passée de 8% en 2014 à 30% en 2023. La part du personnel qualifié (EDE et ASE) est ainsi passée de 66% à 89% entre 2014 et 2023. A contrario, la part du personnel non qualifié (auxiliaire et aide) a diminué en passant de 34% à 11%.

M^{me} Hiltpold pense qu'au vu des recommandations qui souhaitent entre 60% et 80% de personnel qualifié alors que le taux est de 90% à Genève, il y a une marge permettant aux communes de diminuer un peu cette proportion, qui va au-delà de ce que le DIP exige. L'objectif du département est d'améliorer le fonctionnement des équipes par une organisation du travail autonomisante et efficiente, de valoriser les compétences des différentes fonctions, ceci dans le but de favoriser le climat de travail et la qualité des prestations. Elle ajoute que cela aura également un impact sur le coût. Cependant, le DIP est défavorable à une modification du taux d'encadrement, comme proposé par l'UDC. Le personnel se sent dévalorisé aujourd'hui, et il

faut admettre que garder des enfants en bas âge nécessite différentes qualités. Elle répète cependant que, concernant la composition des équipes éducatives, le DIP a une volonté de travailler sur le sujet et d'aller dans le sens du texte du PL en proposant un minimum. Cela permettra aux communes qui le souhaitent de garder le même nombre d'éducateurs dans leurs institutions, et aux autres de le diminuer. Le département pense également que mentionner ces ratios dans la loi est problématique, et que de tels aspects doivent être régis par un règlement.

Une commissaire MCG est heureuse d'entendre qu'il est prévu de revaloriser le métier d'assistant socio-éducatif. Elle ajoute qu'il y a une disparité de classe : un ASE est de classe 10, alors qu'un éducateur atteint la classe 14-15. Elle trouve cette disparité énorme par rapport à la réalité du terrain.

M^{me} Hiltbold répond que cela dépend aussi beaucoup des institutions. Cependant, cette problématique lui a été rapportée. Il faut faire monter les ASE en puissance par rapport à leur formation.

Une commissaire MCG trouve qu'il serait également une bonne chose de revoir les formations, car celles-ci ne traitent notamment pas des adolescents.

Un commissaire PLR relève que l'alinéa 1 du PL mentionne que les structures d'accueil de la petite enfance doivent employer des personnes qualifiées. Il comprend qu'il faut soit être assistant socio-éducatif, soit éducateur de l'enfance. Les auxiliaires n'auraient donc pas, en vue de ce qui est fait aujourd'hui, les qualifications nécessaires. A la lecture stricte de cet alinéa 1, il faudrait donc se séparer de toutes les personnes qui ne sont pas qualifiées.

M^{me} Hiltbold relève qu'il y a une contradiction entre les alinéas 1 et 2 du PL.

Un commissaire PLR comprend qu'avec des normes aussi strictes que celles proposées dans l'alinéa 2, il faudrait se séparer des ASE en surnuméraire pour être dans ces critères.

M^{me} Hiltbold rectifie, car il y aurait plutôt un excédent d'éducateurs. Elle est d'avis qu'il faudrait plutôt mentionner des minimums qu'une répartition fixe.

Un commissaire UDC trouve surprenant que certaines personnes ayant déjà fait des stages ratent ensuite le test d'admission. Il demande si ces personnes ne sont pas très scolaires, ou si l'examen devrait être réajusté. Il souhaite savoir si cet examen pourrait être supprimé.

M^{me} Zottos répond qu'une personne ayant effectué 800 heures dans une structure peut avoir des compétences sur le terrain. Cependant, les critères pour entrer dans une école supérieure sont exigeants. Elle rappelle que le système va bientôt changer.

Un commissaire S demande quels seraient les impacts des propositions du PL sur les enfants à besoins spécialisés si les conditions d'encadrement changent, tant au niveau du taux d'encadrement que de la répartition du personnel. Sans vouloir les dénigrer, il se demande si des personnes moins formées seront aptes à accueillir des enfants ayant des besoins particuliers.

M^{me} Hiltbold précise que le taux d'encadrement ne sera pas revu par le DIP. L'autre aspect sur lequel le DIP souhaite travailler est la composition des équipes éducatives.

Un commissaire S explique que, le PL touchant aux deux aspects, sa question lui semble pertinente.

M^{me} Zottos répond que dans le cadre des travaux qui occupent le DIP, l'accueil des enfants à besoins spécifiques est une réflexion qui est menée. Une étude est en cours pour savoir comment cela se passe aujourd'hui dans les différentes structures d'accueil préscolaires. Elle souligne qu'il s'agit d'un grand travail qui n'avait jamais été mené jusqu'à maintenant. Les résultats seront intégrés dans la réflexion sur la composition des équipes. Elle informe la commission qu'il existe des personnes-ressources auxquelles les équipes peuvent faire appel pour favoriser l'accueil de tous les enfants dans les institutions d'accueil préscolaire.

Un commissaire S comprend que le DIP n'a pas encore les éléments pour répondre à cette question. Il demande s'il ne serait pas plus prudent d'avoir d'abord ces éléments, avant de toucher à la composition des équipes.

M^{me} Hiltbold répond que le DIP prendra en compte les résultats de cette étude, mais que cela ne va pas empêcher le département de continuer sa réflexion sur la composition des équipes.

Un commissaire UDC demande pourquoi le DIP ne touche pas au taux d'encadrement.

M^{me} Hiltbold répond que faire cela laisserait entendre qu'il reste une marge du nombre d'enfants par adulte, alors qu'on sait aujourd'hui que ce n'est pas facile de s'occuper d'enfants. Elle ajoute qu'un tel changement se verra opposer une grande résistance, qui sera justifiée.

Une commissaire Ve est rassurée de savoir que de telles études sont en cours. Elle aimerait avoir des études qui expliquent pourquoi il est important que le personnel soit formé. Il y a toujours un retour de mouvements qui sont

d'avis qu'il n'est pas important d'avoir des personnes formées. Elle demande s'il y a des études qui pourraient éclairer la commission, et asseoir le fait qu'il est important ou non que le personnel soit formé.

M^{me} Hiltpold suggère de geler ce projet de loi.

Vote sur la demande de gel du commissaire UDC et de son parti (06.11.2024)

Le président rappelle que la commission avait demandé que ce PL soit éventuellement gelé.

Un commissaire UDC explique que ce PL avait été déposé dans le but d'améliorer le système d'accueil préscolaire en accroissant le nombre de places de crèche disponibles. Il rappelle que ce PL proposait de modifier la répartition du personnel éducatif ainsi que les normes d'encadrement. Il souligne que ce projet avait une bonne intention, qui n'était pas qu'économique. Cependant, à la suite de l'audition du département, le groupe UDC s'est rendu compte que le DIP ne souhaitait pas entrer en matière concernant les normes d'encadrement. Le département avait également déclaré que l'idée d'inclure la répartition du personnel dans la loi est trop rigide. Il ajoute que le DIP avait des propositions plus souples qui permettraient également d'améliorer le système de répartition du personnel, sans pour autant qu'il y ait des changements dans la qualité de la prise en charge. Il pense qu'une majorité de la commission s'opposera au PL tel que présenté aujourd'hui, et à juste titre. Il propose donc de geler le PL 13395 en attendant un retour du DIP concernant la répartition du personnel éducatif.

Un commissaire S demande pourquoi ne pas voter ou retirer ce PL. Il comprend cependant que le groupe UDC souhaite attendre un retour du DIP concernant le ratio de personnel tel que mentionné aujourd'hui dans le règlement d'application.

M^{me} Hiltpold précise que la composition des équipes comprend les recommandations sur le personnel qualifié et le type de personnel qualifié. Le DIP souhaite aujourd'hui travailler sur ces ratios, qui ont déjà été présentés à la commission, en faisant des propositions aux communes et aux associations qui gèrent les crèches. Elle rappelle qu'il s'agirait de mettre en place un minimum et non pas un ratio obligatoire : il sera par exemple toujours possible qu'il y ait plus d'éducateurs dans les équipes que ce qui est recommandé.

Une commissaire PLR indique que le groupe PLR remercie le groupe UDC de prendre cette sage décision. Son groupe reste attentif à ce que M^{me} Hiltpold vient de rappeler. Pour cette raison, elle pense qu'il est important de garder ce projet de loi ouvert et de ne pas le voter ce soir. En effet, il y aurait une

possibilité de faire des modifications de ces ratios éducateurs-ASE. Elle demande à M^{me} Hiltbold quand le DIP pourrait faire un retour à la commission à ce propos.

M^{me} Hiltbold répond que cela sera possible dans quelques mois. Le DIP se rend compte que les syndicats craignent qu'une telle chose puisse dévaloriser le métier. Il est nécessaire de travailler et d'expliquer aux communes ce que le département souhaite mettre en place. Elle désire également rassurer la commission, et indique que le but ne sera jamais d'empêcher une entité d'engager beaucoup plus d'éducateurs que ce qui est indiqué dans le règlement. Elle précise que le DIP pourra revenir vers la commission au printemps 2025.

Une commissaire Ve déclare que le groupe des Verts est heureux de cette prise de conscience. Cependant, il déplore le fait que la prise de conscience ne se soit pas faite suite aux auditions des professionnels, mais pour donner suite à une expérience personnelle du commissaire UDC. Il est nécessaire de reconnaître que les auditions sont faites pour cela, et qu'il serait utile de prendre en compte les retours des auditionnés. Elle pense qu'il serait plus judicieux de retirer ce PL, et d'éventuellement en proposer un autre.

Un commissaire S relève que M^{me} Hiltbold a mentionné la composition des équipes, sujet qui suscitait des craintes au niveau des syndicats. Il demande si une consultation de ces derniers est prévue.

M^{me} Hiltbold répond que cela est déjà fait : les syndicats sont inclus dans les discussions.

Le président demande si le commissaire UDC souhaite retirer ce projet de loi.

Il répond par la négative.

Le président met aux voix le gel du PL 13395 en attendant un retour du DIP au printemps 2025 :

Oui : unanimité (3 Ve, 3 S, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : –

Le gel du PL 13395 est accepté à l'unanimité.

Audition (17.09.2025)

M^{me} Anne Hiltpold, conseillère d'Etat – DIP

M^{me} Eléonore Zottos, secrétaire générale adjointe – DIP

La présidente rappelle qu'il s'agit d'un PL présenté le 9 octobre 2024 par M. Florey. Des auditions ont eu lieu, notamment avec le DIP, l'ACG, la faculté de psychologie de l'université et le PEREC. La commission avait accepté de geler ce texte dans l'attente d'un retour du DIP.

M^{me} Hiltpold indique que le DIP avait expliqué que plusieurs travaux étaient en cours, notamment sur le processus d'inscription à l'école, sujet qui n'était pas forcément mentionné dans la loi, mais qui avait un impact sur l'attractivité et la formation du personnel. Cela répondait aussi au problème de pénurie. Le DIP a revu le processus d'admission à l'Ecole supérieure des éducateurs de l'enfance, en partenariat avec les syndicats et l'ACG. Cela a permis de dépasser la question du salaire minimum : auparavant, les aides devaient effectuer une expérience pratique avant d'entrer à l'école, puis suivre des stages rémunérés en dessous du salaire minimum. Désormais, il existe des examens de préadmission, des stages rémunérés avec un salaire de stage et une confirmation d'admission. Ce processus était souhaité par les communes, afin de s'assurer que le personnel dans lequel elles investissaient au moment de l'encadrement poursuivrait effectivement la formation. Auparavant, certaines communes ou structures accueillaient des aides pendant un an avant de découvrir qu'ils n'étaient pas admis à l'école. Cette question a été résolue avec les syndicats et l'ACG par la mise en place d'une convention de stage validée et d'un engagement des communes à former suffisamment de personnes. Le règlement a également été modifié récemment : avec ce changement, il n'y aura plus de personnel « aide en crèche ». Il y aura des stagiaires, qui ne sont pas comptés dans le taux d'encadrement. Concernant le nombre d'adultes par enfants (taux d'encadrement), le DIP ne souhaitait pas modifier les ratios. Sur la composition des équipes, un travail a été mené, notamment via la plateforme sur l'accueil préscolaire, afin de clarifier les rôles, améliorer la coopération et rendre certaines fonctions plus autonomes pour gagner en efficacité.

M^{me} Zottos poursuit sur la question des responsabilités au sein des équipes éducatives. Elle rappelle que, pendant longtemps, celles-ci étaient composées uniquement d'éducateurs de l'enfance et de personnel non formé, avant l'arrivée des assistants socio-éducatifs. Or, aucun véritable accompagnement n'avait été mis en place pour ces derniers dans les structures d'accueil préscolaire. La plateforme pour l'accueil préscolaire, qui réunit tous les acteurs du terrain, a travaillé sur la définition des responsabilités de chaque fonction et sur la manière dont la collaboration doit se faire. Ce travail a été mené avec les

associations professionnelles d'employés et d'employeurs, et présenté aux directeurs de structures en juin. Il est actuellement en phase de mise en œuvre. Il est essentiel de redonner un rôle précis à chaque fonction : les éducateurs de l'enfance, titulaires d'un diplôme tertiaire, possèdent un ensemble de compétences qui doivent être valorisées ; les assistants socio-éducatifs, titulaires d'un CFC, disposent aussi de compétences et d'une capacité d'autonomie leur permettant de travailler en collaboration avec les éducateurs. Quant aux auxiliaires, ils ne sont pas toujours qualifiés dans le domaine, mais possèdent au minimum un diplôme de niveau secondaire II. Souvent, après plusieurs années d'expérience, ils s'orientent vers des formations complémentaires, soit comme assistants socio-éducatifs, soit comme éducateurs de l'enfance. L'enjeu est de leur permettre un accès à la formation et une reconversion. Ce travail sur les responsabilités servira également de base de réflexion sur la composition future des équipes.

M^{me} Hiltbold ajoute qu'il n'est pas si simple de modifier les pourcentages. Elle sait déjà que la répartition prévue dans le règlement devra être revue. Avec la pénurie annoncée de personnel formé, il ne sera plus possible de maintenir les 90% actuels de personnel formé. Les structures devront s'adapter, mais il faut du temps pour mener ces discussions avec les partenaires sociaux et les communes, qui doivent être consultés. Une crainte existe : si certaines fonctions sont revues avec plus de responsabilités, il pourrait y avoir des demandes de revoir les cahiers des charges, en particulier ceux des éducateurs, ce qui pourrait entraîner un surcoût. La nouvelle répartition des responsabilités sera mise en place progressivement.

La présidente demande si les communes peuvent former davantage.

M^{me} Hiltbold répond que les communes disposent de personnel pour les crèches si elles sont municipalisées, certaines subventionnent, mais elles ne forment pas.

Un commissaire UDC rappelle que l'art. 30A fixait les ratios à 50% de personnes diplômées, 30% de personnel titulaire du CFC et 20% d'auxiliaires. Il comprend que le DIP souhaite régler cette question par voie réglementaire, car les seuils devront évoluer.

M^{me} Hiltbold confirme.

M^{me} Zottos précise qu'il s'agit bien de dispositions réglementaires.

M^{me} Hiltbold ajoute que ces points font l'objet de discussions partenariales, car il s'agit d'un règlement cantonal qui implique les communes et les syndicats, lesquels doivent parvenir à un accord.

Un commissaire UDC demande confirmation que les stagiaires ne sont pas comptés dans la répartition.

M^{me} Hiltbold confirme. Elle rappelle que la question des aides avait un impact sur le salaire minimum, car ils étaient comptabilisés dans le taux d'encadrement. Aujourd'hui, les aides sont remplacés par des stagiaires en formation, qui ne comptent plus dans le ratio. Les structures doivent donc compenser en engageant des ASE ou du personnel auxiliaire.

Un commissaire UDC demande si la revalorisation des fonctions est prise en compte dans le projet G'Evolue.

M^{me} Hiltbold répond par la négative.

Un commissaire PLR comprend qu'actuellement, il y aurait un ratio de 60% d'éducateurs de l'enfance et 40% d'assistants socio-éducatifs. Il demande quel est le ratio prévu par le règlement.

M^{me} Zottos répond qu'un règlement a été modifié le 10 septembre. Il précise qu'il faut 60% d'éducateurs de l'enfance et 40% d'ASE ou de personnel auxiliaire.

Un commissaire S demande s'il existe un ratio spécifique entre les ASE et les auxiliaires.

M^{me} Zottos répond que non. Auparavant, à la place des ASE, il y avait une catégorie composée d'auxiliaires d'aide, et les ASE sont arrivés progressivement. On constate que les employeurs font désormais davantage appel à des ASE : il y a 15 ans, ils représentaient environ 10% ; aujourd'hui, ils sont à 30%. Il n'y a pas de ratio prévu. Elle précise que, selon l'art. 31 al. 3 du règlement sur l'accueil préscolaire, en cas de pénurie de personnel, une proportion de 50% d'éducateurs est tolérée, ce qui permet de garder les structures ouvertes et d'en créer de nouvelles.

Un commissaire S demande s'il y a pénurie d'ASE.

M^{me} Zottos confirme que non.

Il en déduit qu'il n'est pas nécessaire d'engager davantage d'auxiliaires, puisqu'il y a suffisamment d'ASE en formation.

M^{me} Zottos confirme qu'il n'y a pas de pénurie d'ASE, et qu'il existe un fort engouement pour ce CFC.

Il note que la formation d'ASE ne nécessite pas de stage préalable, contrairement à celle des éducateurs.

M^{me} Zottos confirme : un élève peut entrer en apprentissage d'ASE dès la fin du CO. Elle ajoute que, pour le personnel auxiliaire, le DIP observera si leur nombre augmente, ce qui serait un mouvement normal, car cette catégorie était très réduite jusqu'à présent. Très peu de places étaient offertes aux personnes en reconversion vers la petite enfance, celles-ci étant occupées par

les aides, nécessaires pour répondre à la pénurie. Le DIP suit l'évolution de la situation.

M^{me} Hiltbold explique qu'avant l'introduction du salaire minimum, les aides étaient peu coûteux et comptaient dans le taux d'encadrement, mais beaucoup n'intégraient pas l'école par la suite. Avec l'application du salaire minimum, de nombreuses communes ont réduit au minimum l'engagement d'aides et ont préféré recruter plus d'ASE, plus coûteux mais déjà formés. Aujourd'hui, avec la suppression des aides, pour respecter les taux d'encadrement, il faudra engager suffisamment d'éducateurs et d'ASE, le reste étant complété par du personnel auxiliaire non formé. Cette mesure répond également à une demande syndicale, car elle permet à des personnes sans qualification d'entrer sur le marché du travail et de se former ensuite. Elle mentionne que l'ESEDE propose des formations en emploi.

Le même commissaire S demande si les auxiliaires reçoivent une petite formation sur le terrain, et si ce sont les établissements qui s'en chargent.

M^{me} Zottos répond que le personnel auxiliaire doit avoir une expérience avec les enfants. La définition est souple : cela peut être une expérience professionnelle ou tout autre contact avec des enfants. Le SASAJ et les employeurs peuvent décider si le profil convient. Par le passé, il a même été toléré que des parents soient engagés comme auxiliaires.

Un commissaire PLR observe que l'objectif du PL est d'accélérer l'ouverture de nouvelles places en crèche, ce qui est souhaité par tous les députés. Il note que certains éléments réglementaires pourraient passer dans la loi, mais il demande si le nouvel art. 30A permettrait réellement d'accélérer les ouvertures. Il rappelle que le groupe PLR préfère en principe que ces questions soient réglées par voie réglementaire plutôt que législative.

M^{me} Hiltbold répond que si l'on réduit le nombre d'adultes par enfant, les coûts baisseront, mais le DIP ne juge pas cette solution adaptée. Les enfants concernés ont entre 0 et 3 ans, et le ratio actuel est d'un adulte pour 13 enfants de 3 ans pour les enfants les plus âgés. Elle ne voit pas comment réduire ce taux d'encadrement. Elle estime qu'il est possible de revoir la composition des équipes, mais elle trouve délicat que le Grand Conseil l'impose alors que des discussions sont en cours avec les communes, qui sont compétentes sur cette question.

Ce commissaire PLR demande dans quel délai les changements pourraient intervenir. Il rapporte que les communes trouvent la réglementation trop stricte et coûteuse. Il réaffirme que le groupe PLR privilégie la voie réglementaire, mais qu'un geste politique pourrait forcer une prise de position.

M^{me} Hiltpold répond qu'elle ne sait pas quand ces discussions aboutiront, probablement dans les prochains mois. Elle note que les communes ne sont pas unanimes et qu'elles ne sont pas pressées, certaines se montrant même réticentes.

La présidente rappelle que les communes ont des modèles de gouvernance de crèches très différents.

Une commissaire Ve félicite le DIP pour les changements apportés aux conditions d'entrée en formation. Elle demande si la commission peut avoir accès à la clarification des rôles de chaque fonction, estimant qu'il existe une certaine confusion dans les discussions et qu'il serait utile de mieux comprendre les spécificités de chaque rôle.

Une commissaire Ve rappelle que cette présentation a déjà été faite et que M^{me} Zottos a précisé que ce travail avait abouti à une présentation destinée aux différentes équipes. Elle demande si la commission pourrait obtenir ce document.

M^{me} Zottos indique que chaque équipe travaille différemment. L'objectif est d'harmoniser les définitions des rôles et responsabilités de chacun. Cette présentation pourrait être assurée par le SASAJ en collaboration avec l'école.

Une commissaire Ve observe que les rôles paraissent interchangeable et elle insiste sur l'importance d'une définition claire, faute de quoi la compréhension en pâtit.

La présidente demande s'il existe des gestes métiers propres aux éducateurs et non aux ASE. Ayant souvent visité des crèches, elle estime que rien n'est interchangeable, si ce n'est que lorsqu'un enfant pleure, la personne disponible intervient avant son supérieur.

M^{me} Zottos répond qu'il n'y a pas d'interchangeabilité, mais que de nombreuses questions ont été soulevées sur la plateforme pour l'accueil préscolaire : par exemple, un ASE peut-il organiser des sorties ? La réponse est oui, mais cela n'était pas clair pour le terrain. La marge de manœuvre de chaque fonction manquait de clarté, d'où la nécessité de ce travail de précision. Il en va de même du rôle de l'éducateur de l'enfance dans son équipe. Ces points ont été abordés en détail. Elle relève qu'il existe une importante superposition entre les fonctions des éducateurs et des ASE, mais que les éducateurs restent chargés du pilotage des équipes.

La présidente demande si, en termes de responsabilité, ce sont les plus qualifiés qui assument la hiérarchie.

M^{me} Zottos le confirme.

La commissaire Ve estime que ce n'est pas suffisamment clair.

La présidente interroge la commission sur la suite à donner et rappelle la proposition d'un commissaire PLR d'auditionner l'ACG.

Un commissaire S ne voit pas la nécessité d'entendre l'ACG.

La présidente répond qu'il s'agit d'une politique publique purement communale. Ne pas auditionner l'ACG pourrait être reproché à la commission.

Un commissaire UDC s'interroge sur la maîtrise de ce sujet par l'ACG et sur les personnes à convoquer.

La présidente répond que l'ACG dispose de commissions thématiques et saura désigner les intervenants compétents.

Un commissaire S considère que la commission a reçu toutes les informations nécessaires du département, y compris des données comparatives sur les statistiques et ratios par tranche d'âge. Il rappelle que le DIP s'oppose à ce PL et qu'une réforme est en cours par voie réglementaire. Il constate que d'autres partis privilégient également cette voie, ce qui évite de figer les pourcentages dans la loi. Il se dit favorable à voter l'entrée en matière et ne voit pas l'intérêt de solliciter la position de l'ACG, puisque celle-ci est probablement négative.

Un commissaire PLR estime que les choses n'avancent pas et que la clé est du côté de l'ACG. L'objectif serait de l'entendre et de mettre une certaine pression pour faire progresser le PL. Il souligne qu'inscrire des chiffres précis dans la loi n'est pas souhaitable, mais qu'il faut identifier les freins des communes et explorer leurs solutions pour ouvrir davantage de places en crèches.

Une commissaire Ve comprend qu'il s'agit de mettre la pression, mais refuse que ce PL soit utilisé à cette fin. Elle considère qu'il remet fortement en cause le taux d'encadrement et elle suggère de l'amender pour en retirer cet aspect. Pour elle, utiliser ce projet de loi comme levier implique d'abord d'y adhérer.

Un commissaire PLR propose que l'audition serve à amener la commission à s'accorder sur une motion demandant la modification du cadre réglementaire.

Une commissaire Ve considère qu'il faudrait déposer un nouveau texte plutôt que s'appuyer sur un projet qui vise à baisser le taux d'encadrement.

Un commissaire UDC fait le lien avec le PL du parti socialiste sur l'inclusion. Il admet que ce texte n'apporte peut-être pas toutes les réponses, mais estime que c'est par la discussion qu'il sera possible d'améliorer le système et d'augmenter le nombre de places en crèche. Il voit ce PL comme une base de travail.

La présidente met au vote l'audition de l'ACG :

Oui : unanimité

Non : –

Abstentions : –

L'audition de l'ACG acceptée.

Audition (08.10.2025)

M. Martin Staub, président et conseiller administratif de Vernier

M. Philippe Aegerter, directeur juridique de l'ACG

M. Staub commence par remercier les députés de leur demande d'audition et dit qu'il est important pour l'ACG de porter la voix de l'ensemble des communes sur les projets législatifs qui les concernent.

Au sujet du PL 13395, il partage les arguments du comité. Le postulat du PL 13395 est qu'un assouplissement des taux d'encadrement permettrait d'ouvrir davantage de places de crèche. En réalité, les normes d'encadrement ne représentent qu'une partie de l'équation. Il mentionne les freins actuels à l'ouverture de nouvelles places : le recrutement du personnel qualifié, la construction ou l'adaptation de locaux, qui sont rares, et les frais de fonctionnement élevés et qui comprennent le personnel et l'amortissement. L'ACG s'est naturellement déjà attaquée à ces problématiques. Des discussions sont en cours avec toutes les parties prenantes, des contacts réguliers ont lieu avec la conseillère d'Etat et des groupes techniques ont été constitués dans le cadre de la plateforme pour l'accueil préscolaire.

Il explique que, dans le cadre du recrutement du personnel, plusieurs mesures ont déjà été prises en deux ans : une directive sur le partage des responsabilités au sein des équipes promeut le travail des ASE. Une réforme du processus d'admission des stagiaires à l'ESEDE est également en place. Celle-ci prévoit la fin du régime des aides, une nouvelle exception au salaire minimum et un engagement des communes à garantir 120 places de stage chaque année. Il ajoute que d'autres mesures sont à venir : la promotion de la formation initiale – notamment la formation duale, le développement de la formation continue et le soutien aux SAPE accueillant des enfants à besoins spécifiques. Ce dernier point inclut une augmentation des moyens alloués par la FDAP (2 millions de francs pour la mise à disposition de personnel supplémentaire) et une ouverture de principe à de nouvelles formes de soutien, ainsi que le développement de l'employabilité du personnel.

Au sujet des locaux, il indique que des solutions doivent être trouvées au niveau de chaque commune. Il souligne que, dans ce cadre, les collaborations

intercommunales fonctionnent. Une révision de la directive fixant les normes de construction est également en cours dont l'objectif est d'assouplir certaines contraintes.

Il en vient aux frais de fonctionnement, qui comprennent les frais de personnel (par exemple, plus de la moitié du personnel de Vernier est affectée à la petite enfance) ainsi que les amortissements et frais financiers. Il explique qu'environ 45 000 francs sont nécessaires pour une place et que le coût à l'investissement varie entre 60 000 et 100 000 francs par place.

Pour résumer, l'objectif des communes est d'ouvrir de nouvelles places. Pour y parvenir, il est nécessaire de valoriser cette filière professionnelle. Le but est d'attirer davantage de jeunes vers ce métier en recherchant des solutions consensuelles. Il ajoute que les normes d'encadrement seront prochainement discutées dans le cadre du règlement afin de préserver la flexibilité. Cela prendra en compte les nouvelles réalités : les spécialistes et les enfants à besoins spécifiques. Il souligne toutefois que le modèle actuel n'est pas parfait, mais qu'il reste plutôt bon. Le travail porte sur des réformes, non sur une révolution.

Un commissaire UDC demande, concernant les aides, si leur statut est définitivement supprimé, car ils entraient dans le taux d'encadrement, ou s'il serait envisageable de les réintégrer sous une autre forme, sans les compter dans le taux d'encadrement. Il souhaite savoir ce que représentaient ces aides et si leur suppression a péjoré l'encadrement des enfants. Il demande combien d'aides cela représentait.

M. Staub explique que les aides seront supprimés après une année de transition, permettant aux deux systèmes de coexister durant cette période. Leur suppression interviendra à la rentrée 2026. Les aides n'étaient pas du tout une voie pour des personnes non qualifiées : c'était une voie pour devenir éducateur de la petite enfance. D'ailleurs, pour éviter que certaines personnes occupent des postes d'aides sans perspective d'évolution, cette fonction était limitée à une année, exceptionnellement deux en cas d'échec aux examens. Il souligne que ce n'était pas une voie pour les personnes sans formation, mais bien une étape pour se former à devenir éducateur. En revanche, il existe aujourd'hui dans le mix un taux de 20% de personnel auxiliaire possible, et c'est dans cette catégorie que se trouvent encore des personnes non formées spécifiquement à la petite enfance. Cependant, il reconnaît que la complexification du métier et des situations fait que le taux réel d'auxiliaires n'est plus à 20%, mais plutôt autour de 6% actuellement. Les employeurs ont volontairement réduit cette proportion, car il est déjà difficile de trouver du personnel non formé ayant la volonté et la capacité d'exercer. Ils préfèrent recruter des ASE, qui sont formés mais n'ont pas suivi d'école supérieure.

Concernant la question de la péjoration, il répond que non, au contraire : le personnel d'aide a été remplacé par un mix entre ASE (formés avec un CFC) et auxiliaires. La qualité n'a donc pas diminué. Le canton et l'ACG veillent à ne pas fermer toutes les voies d'accès aux personnes non formées, mais ils souhaitent leur offrir des perspectives de formation duale menant à un CFC, voire à une formation d'éducateur.

Un commissaire UDC revient sur les aides et leur formation : il se demande comment il se fait que certains aides puissent travailler un ou deux ans, donner satisfaction, puis rater l'examen.

M. Staub indique qu'il ne peut pas se prononcer sur les examens, mais il pense que d'autres compétences sont évaluées entre la pratique et l'épreuve finale. Il souligne que, désormais, un examen préalable a été instauré, non pas sur les connaissances professionnelles, mais pour évaluer les capacités des candidats à entrer dans l'école. Ensuite, un stage est réalisé, et les professionnels en mesurent la qualité afin d'éviter les situations évoquées par le commissaire UDC. Il rappelle que l'ancien système posait aussi problème, car certaines personnes étaient mieux rémunérées en tant qu'aides non formés qu'une fois diplômées.

Un commissaire PLR souligne que, malheureusement, il faut parfois légiférer pour avancer plus vite. Il demande si le fait d'inscrire les normes dans un règlement serait satisfaisant.

M. Staub répond qu'il y a deux éléments. D'une part, vouloir les inscrire dans un règlement sans analyse des transformations n'est pas une bonne idée. Diminuer le taux d'encadrement par enfant, au vu des difficultés actuelles, n'est pas réaliste. D'autre part, même si cela permettait peut-être de réduire les coûts pour les communes, il doute que cela crée de nouvelles places. Il demande à la commission de laisser le travail déjà engagé se poursuivre. Il mentionne, par exemple, la réflexion actuelle sur la possibilité d'intégrer davantage de spécialistes en motricité parmi le personnel diplômé, afin de faciliter certaines pratiques. Il trouve la solution de la commission trop rigide et lui demande de laisser les cantons poursuivre leurs efforts, déjà bien avancés. Il reconnaît que le consensus est difficile à trouver, mais il fonctionne.

Le commissaire PLR demande s'il y a d'autres éléments qui, à son sens, pourraient rendre les crèches moins coûteuses. Un moyen serait de subventionner davantage, mais il demande si, par rapport au cadre légal et réglementaire, d'autres aspects mériteraient selon M. Staub d'être étudiés par la commission, puis mis en place avec la concertation nécessaire.

M. Staub explique qu'il y a trois leviers : les ressources humaines, les bâtiments et tout ce qui relève de la restauration. L'ACG estime qu'il faut

optimiser au sein des communes. Il existe un intérêt pour les communes à réduire le coût d'une place. Il relève qu'une partie d'entre elles a indiqué que les ressources humaines représentent une charge importante, mais que ce n'est pas nécessairement le principal frein à la création.

M^{me} Hiltbold mentionne qu'il y a deux points dans ce projet de loi : la question du nombre d'enfants par encadrant et celle de la composition des équipes. Le DIP a expliqué qu'il existe déjà des travaux sur cette composition, car il y a beaucoup de personnel qualifié et donc des marges possibles. Ce que ce projet de loi propose, c'est de revoir cette composition. Elle confirme qu'il y a des discussions en cours pour adapter ces normes. En effet, il y a la question de savoir qui est compté dans quoi, mais aussi celle de permettre à du personnel non formé de se former par la suite. C'est là qu'il y a peut-être une marge de manœuvre.

M. Staub confirme que la discussion porte bien sur cette répartition et sur la question des spécialistes. C'est ce qu'il sous-entendait : il faut revoir la question dans un sens global. Les discussions ont lieu à ce sujet, mais elles sont générales. S'intéresser uniquement à une articulation ne suffit pas. En revanche, il y a une opposition ferme concernant le taux d'encadrement strict, c'est-à-dire le nombre d'adultes par enfant. Les communes ne souhaitent pas le modifier. Mais sur la répartition du personnel, les discussions avancent, permettant d'aborder d'autres aspects liés à l'évolution du métier.

M^{me} Hiltbold ajoute que c'est aussi une opportunité pour les députés de faire éventuellement baisser les coûts : s'il y a moins d'éducateurs et davantage d'ASE, cela influence le coût des structures.

M. Staub confirme. Certaines communes sont préoccupées par les coûts et l'ont souligné. Cependant, établir un lien direct entre le coût d'une place et la création de nouvelles places n'est pas justifié, selon lui. Si, grâce aux discussions entre l'ACG et le DIP, des ajustements permettent de réduire les coûts, cela ne déclenchera pas nécessairement la création de nouvelles structures. Mais certaines communes s'intéressent effectivement à cette question. Il estime toutefois qu'une réflexion plus large est nécessaire, car d'autres communes évoquent aussi la question du personnel spécialisé. C'est là qu'un compromis doit être trouvé entre des intérêts parfois divergents, mais conciliables grâce au dialogue.

La présidente retient et salue le dialogue réel entre le DIP et l'ACG, constructif et positif.

M. Staub ajoute qu'il s'agit de discussions exigeantes, mais qu'au moins elles ont lieu, ce qui n'est pas le cas dans tous les domaines.

Un commissaire UDC demande s'il est envisageable de moduler les équipes selon les communes. Peut-être qu'une commune rurale n'a pas la même population d'enfants, ni les mêmes besoins.

M. Staub répond que, si la question concerne les enfants à besoins spécifiques, les équipes sont déjà modulées. Les demandes de postes supplémentaires sont souvent liées à ces besoins, qui couvrent un large spectre : pas uniquement un handicap lourd, mais aussi d'autres problématiques. Il ajoute que c'est pour cela que l'ACG tient à l'autonomie communale : chaque structure connaît sa population et adapte son fonctionnement, même si cela prend du temps. Il souligne qu'il existe aussi des problématiques en milieu rural nécessitant des ajustements. Le cadre actuel permet cette adaptation, et le financement actuel l'encourage également. C'est sur ce point que l'ACG et le DIP travaillent. L'ACG souhaite maintenir une flexibilité au niveau réglementaire et dans les directives, car c'est à ce niveau que les adaptations peuvent se faire.

M^{me} Hiltbold ajoute qu'il peut exister des minimums qui n'empêchent pas les communes d'avoir des dotations plus élevées.

M. Staub confirme cela, mais relève que descendre trop les minimums reviendrait à ignorer la complexification du métier. Si les minimums sont trop bas, il deviendra difficile d'expliquer cette réalité. Il estime donc préférable qu'ils soient fixés à un niveau plus élevé, afin que les députés comprennent, lors du vote des budgets, qu'il s'agit d'un seuil sécuritaire et adapté aux besoins de l'enfant. Parfois, certaines communes ajoutent du personnel pour répondre à des besoins spécifiques.

Un commissaire Ve demande si, finalement, le personnel auxiliaire ne correspond pas à ce qu'on appelait auparavant les aides.

M. Staub répond par la négative, car les aides étaient des personnes sans expérience préalable, alors que les auxiliaires sont des personnes actives depuis plusieurs années dans le domaine de la petite enfance, mais sans formation formelle. Ce n'est donc pas la même chose. Aujourd'hui, la catégorie des auxiliaires est plus large, avec des parcours professionnels variés.

La commissaire Ve rappelle que la conseillère d'Etat a indiqué que le but est de former ces personnes. Elle souligne que, si on veut les former, elles pourraient prendre le statut de stagiaire, puisqu'un tel statut a été créé pour encadrer les personnes engagées dans une filière de formation. Elle estime qu'il faut conserver de la souplesse et que ce statut d'auxiliaire reste important. Elle demande quelles incitations sont prévues pour encourager ce personnel à se former, puisqu'il ne s'agit pas de stagiaires, et elle souhaite savoir ce qui est envisagé pour leur permettre d'accéder à une formation.

M. Staub répond qu'il existe des dynamiques personnelles, mais souligne aussi que certaines activités professionnelles permettent d'accéder à d'autres perspectives et à des salaires plus élevés. Il ajoute qu'ils travaillent également sur un dispositif coûteux : la formation duale. Celle-ci permet à la personne de travailler partiellement tout en suivant une formation. L'idée est que, pour une présence de 50%, 20% supplémentaires soient rémunérés afin de compenser partiellement la perte de revenu liée à la formation. Ce sont des incitations financières pour soutenir cette démarche. Il précise que c'est un des grands chantiers actuels : améliorer la filière duale, qui présente un intérêt à la fois pour les professionnels et pour les employeurs.

M^{me} Hiltbold précise qu'il s'agit de formations en cours d'emploi. L'école dispose de classes pour les personnes suivant ce type de formation. Malheureusement, aucune classe n'a été ouverte l'année passée. Il y avait pourtant des personnes intéressées, mais aucun employeur. Toute la question repose sur la perte de gain : pendant que ces personnes sont à l'école, elles ne travaillent pas. C'est pour cette raison qu'il y a actuellement des discussions à ce sujet.

M. Staub indique qu'ils essaient de prendre en compte tous les parcours professionnels et de formation différents, et de trouver des solutions adaptées à chacun. Ce sont des discussions complexes, car elles impliquent des questions financières. Mais elles ont lieu, avec la volonté d'aboutir, car c'est dans l'intérêt de tous. Plus il y a de personnel formé, plus les communes en bénéficient. Si le canton peut s'assurer que les besoins sont couverts et fixer des objectifs avec les communes, tout le monde y gagne. Il conclut en précisant que certains personnels auxiliaires ne souhaitent pas se former, raison pour laquelle il reste possible de conserver ce statut. Mais d'autres le veulent, notamment pour des raisons salariales évidentes.

La commissaire Ve demande s'il serait utile d'organiser une audition pour permettre à chacun de comprendre pourquoi il est nécessaire d'avoir du personnel formé.

M. Staub répond qu'il y a les associations des directions, l'association des éducateurs, et éventuellement les administrations cantonales. Il souligne qu'il existe un consensus sur l'importance de la formation.

Vote (08.10.2025)

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13395 :

Oui : 2 (2 UDC)

Non : 13 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR)

Abstentions : –

Le PL 13395 est refusé.

Conclusion

Au terme de ses travaux, une large majorité de la commission a considéré que, malgré un constat partagé sur la pénurie de places en crèche, le projet de loi 13395 ne constituait pas une réponse appropriée aux enjeux identifiés.

La commission a relevé que des réformes importantes sont déjà en cours par voie réglementaire, en concertation avec les communes et les partenaires sociaux, et qu'inscrire des ratios rigides dans la loi risquerait de limiter la flexibilité nécessaire à l'adaptation du dispositif, au détriment de la qualité de l'accueil et du bien de l'enfant.

Pour ces raisons, la majorité de la commission recommande au Grand Conseil de refuser l'entrée en matière sur le projet de loi 13395.

Audition du DIP : PL13395

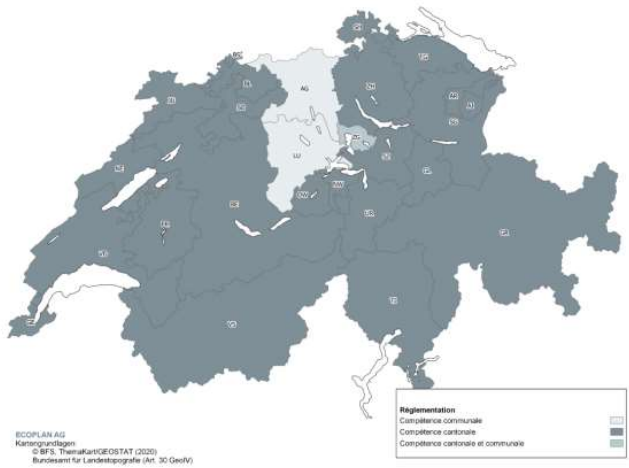
CEECS du 16 octobre 2024



1. Cadre légal fédéral

- **Ordonnance sur le placement d'enfant**, du 19 octobre 1977, édictée par le Conseil fédéral
 - Réglemente le régime d'autorisation et la surveillance des structures d'accueil préscolaire
 - Le premier critère à considérer est le bien de l'enfant
 - Principes de qualité :
 - ❖ S'assurer des conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants
 - ❖ L'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre des pensionnaires
 - ❖ Le personnel doit disposer des qualités personnelles, de l'état de santé, des aptitudes éducatives et de la formation nécessaires.
 - Les cantons peuvent édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'ordonnance.
 - En 2022, la CDIP et la CDAS ont publié des [recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire](#)

Tableau 3-3 : Vue d'ensemble des compétences pour la réglementation des crèches



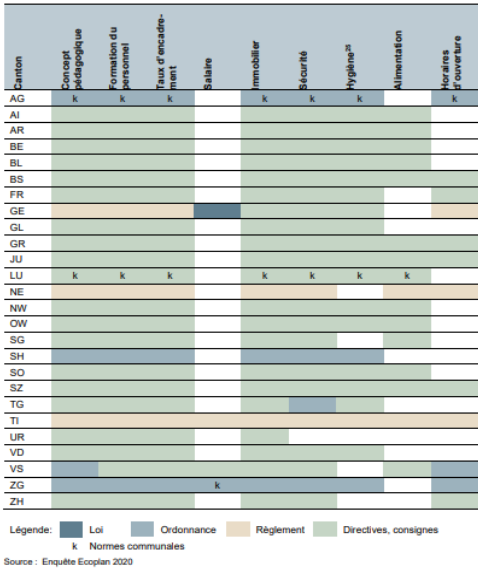
Source : Ecoplan sur mandat de la CDAS (2020). [Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre](#)

16/10/2024 - Page 3

2. Normes de qualité dans les cantons

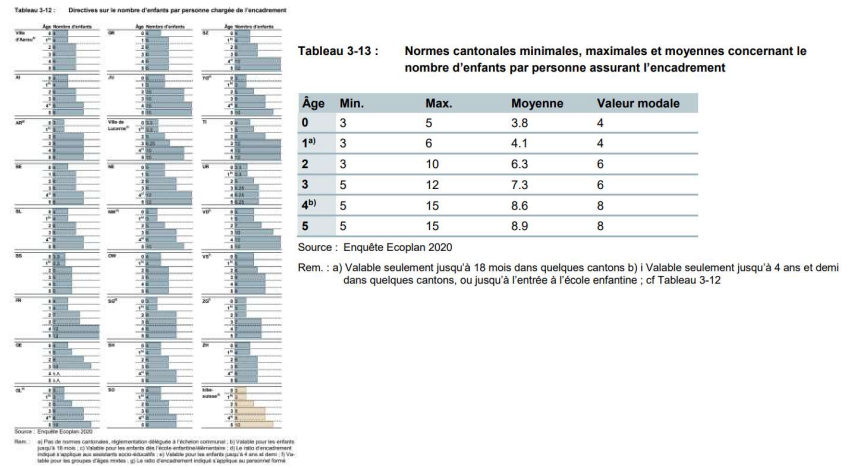
Les normes de qualité sont en majorité définies au sein de règlements, de directives et de consignes.

Tableau 3-4 : Vue d'ensemble des normes de qualité pour les structures d'accueil pour enfants dans les cantons



Source : Ecoplan sur mandat de la CDAS (2020)

3. Nombre d'enfants par personne : comparaison entre les cantons ([Ecoplan, 2020, p.32](#))



Taux d'encadrement : cantons romands

Nombre d'enfants par personne chargée de l'encadrement							
Âge des enfants	Genève	Neuchâtel	Vaud	Fribourg	Valais	Jura	CDIP-CDAS
moins de 12 mois	4	5	5	4	4-5	4	2-3
de 12 à 24 mois	5	5	5	4	6 (<18 mois)	5	4-6
2 à 3 ans	8	8	7	7	6	7	4-6
de 3 à 4 ans	10	8	10	7	8	8	4-6
Source	RAPr	Règlement	Cadre de référence	Normes	Directive (2024)	Recommandations	Recommandations

4. Composition des équipes éducatives en Suisse

- Cf. tableau 3-11 : [Ecoplan \(p. 31\)](#)
- La majorité des cantons émettent des normes sur la proportion entre personnel formé et non formé, avec des différences marquées entre les différentes régions.
- ❖ En Suisse alémanique, la part de personnel qualifié (EDE-ASE) est de 50% au minimum.
- ❖ Au Tessin, le taux minimal de personnel qualifié est de 33%, toutefois les crèches reçoivent des subventions plus élevées si elles peuvent garantir une part de personnel formé plus importante.
- ❖ En Suisse romande, 66% du personnel doit disposer de qualifications reconnues (sans distinction EDE-ASE), sauf dans les cantons du Jura (80% min.), de Vaud (min.80% et 40% EDE sur le taux global) et de Genève.

16/10/2024 - Page 7

Canton	EDE	ASE	Autre personnel	Commentaire
Genève	60%	40%	Auxiliaires et aides compris dans taux ASE	Dans les faits, on compte 30% d'ASE, 5% aux, 5% aides
Vaud	40%	40%	20% (autre personnel encadrant)	Min. 80% de personnel qualifié et au min. 40% EDE
Neuchâtel		2/3	1/3	
Fribourg		2/3	1/3	
Valais		2/3	1/3	
Jura		80%	20%	

Recommandations :

- Selon les recommandations de la CDIP et la CDAS (2022), "*le taux de personnes qualifiées par rapport à l'ensemble du personnel d'encadrement est au minimum de 60%, il faut viser une valeur de 80%*".
- En [septembre 2024](#), les faïtières du domaine préscolaire (ProEnfance, Kibe Suisse, etc.) se sont prononcées en faveur de 100% de personnel formé dans les SAPE dont au minimum 50% de niveau tertiaire.

16/10/2024 - Page 8

5. Composition des équipes éducatives à Genève

Règlement sur l'accueil préscolaire (RAPR, J 6 28.01)

Art. 31 Normes d'encadrement pédagogique

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

² La répartition du personnel éducatif encadrant les enfants doit respecter la proportion suivante :

- 60% d'éducatrices et éducateurs de l'enfance titulaires d'un diplôme d'une école supérieure;
- 40% de titulaires d'un certificat fédéral de capacité d'assistante ou d'assistant socio-éducatif. Les éducatrices et éducateurs auxiliaires ou aides peuvent être admis.

La reconnaissance des personnes en voie de formation en tant que personnel éducatif encadrant les enfants est également possible. Le département précise la mise en œuvre du présent alinéa par voie de directive.

³ Les aides sont au bénéfice d'un contrat d'une année au maximum pour acquérir l'expérience pratique requise pour se présenter à l'admission à l'école supérieure d'éducatrices et d'éducateurs de l'enfance. Cette disposition est valable quelle que soit la structure employeuse.

⁴ Une proportion de 50% d'éducatrices et éducateurs de l'enfance titulaires d'un diplôme d'une école supérieure peut être temporairement tolérée en cas de pénurie de cette catégorie de personnel.

16/10/2024 - Page 9

Modifications réglementaires relatives aux normes d'encadrement pédagogiques

2005*	La répartition du personnel éducatif dans les équipes doit respecter la proportion de ⅔ d'éducatrices et éducateurs diplômés pour ⅓ d'éducatrices et éducateurs auxiliaires (ou aides).
2014*	L'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment de la journée ne doit pas être inférieur à deux adultes dont au moins une éducatrice ou un éducateur diplômé ou un ou une titulaire d'un certificat fédéral de capacité d'assistant socio-éducatif.
2016*	La répartition du personnel éducatif encadrant les enfants doit respecter la proportion de 60% d'éducatrices et éducateurs de l'enfance titulaire d'un diplôme d'une école supérieure, et de 40% de titulaires d'un certificat fédéral de capacité d'assistantes et d'assistants socio-éducatifs. Les éducatrices et éducateurs auxiliaires ou aides, au bénéfice d'un titre du niveau secondaire II achevé, peuvent être admis. La reconnaissance des personnes en voie de formation en tant que personnel éducatif encadrant les enfants est également possible. Le département en précise les conditions par voie de directive.
2022	Adoption du règlement d'application de la loi sur l'accueil préscolaire (RAPr) : reprise des dispositions du RSAPE avec un ajout "Les aides sont au bénéfice d'un contrat d'une année au maximum pour acquérir l'expérience pratique requise pour se présenter à l'admission à l'école supérieure d'éducateurs et éducatrices de l'enfance".

*Règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour, du 21 décembre 2005 (RSAPE)

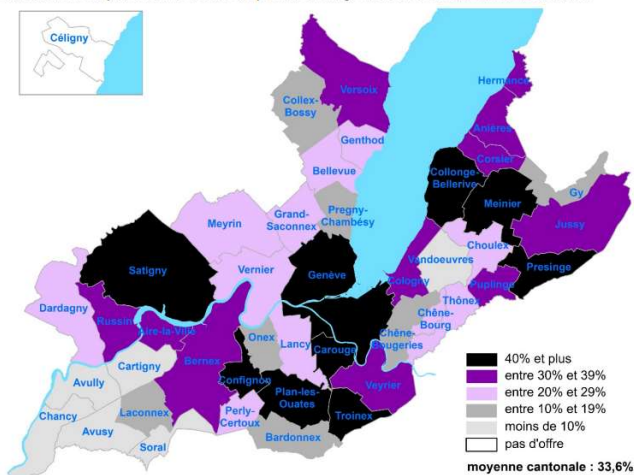
AIDES AUX COMMUNES POUR LE FINANCEMENT DES PLACES EN STRUCTURE D'ACCUEIL PRESCHOOLAIRE A PRESTATIONS ELARGIES (SAPE)

- À l'**investissement** (unique et sur demande) :
 - ❖ **5'000** francs pour chaque nouvelle place en SAPE créée, financés par le FI (fonds intercommunal) après l'ouverture;
 - ❖ **5'000** francs par place de SAPE créée et par an, versés sur 2 ans, par la Confédération (OFAS), pour un min. de 10 places ([LAAcc](#)).
- Au **fonctionnement** (calculés et versés de manière systématique) :
 - ❖ **10'000** francs par place à plein temps en SAPE et par an (LRPFI art. 17 et suivants), financés par une contribution spécifique prélevée auprès de l'ensemble des communes
 - ❖ **6'301** francs par place : (montant de référence ajusté en fonction du taux d'offre et de la capacité financière de la commune) versées par la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP).

16/10/2024 - Page 13

7. Taux d'offre en SAPE dans les communes genevoises

Carte 1. Taux d'offre en places d'accueil collectif à prestations élargies, selon la commune de subvention, 2023



Sources : OCPE/SRED - Relevé statistique auprès des structures d'accueil de la petite enfance. OCSTAT - Enfants d'âge préscolaire. Carte : B. Engel.

[Focus No 30](#) sur l'offre territoriale en 2023

16/10/2024 - Page 14

8. PROGRAMME DE LEGILATURE ET FEUILLE DE ROUTE DU DIP

- Programme de législature du Conseil d'Etat (2023-2028):
→ plan de mesures pour renforcer l'accueil préscolaire
- Feuille de route du DIP :
→ **Formation du personnel éducatif**
→ Promotion des métiers de la petite enfance auprès des jeunes dès le CO
→ Soutien du canton à la FDAP
→ **Composition des équipes éducatives**

16/10/2024 - Page 15

a. Formation du personnel éducatif

Rentrée 2024 - Effectifs ASE et EDE

- **Assistants et assistants socio-éducatifs CFC :**

451 élèves (+ 10%)
dont 190 entrées en formation

Nombre de diplômés en juin 2024 :

123 diplômés à l'école + 115 adultes (article 32)

- **Éducatrices et éducateurs de l'enfance ES :**

287 étudiants (- 10%)
dont 78 entrées en formation

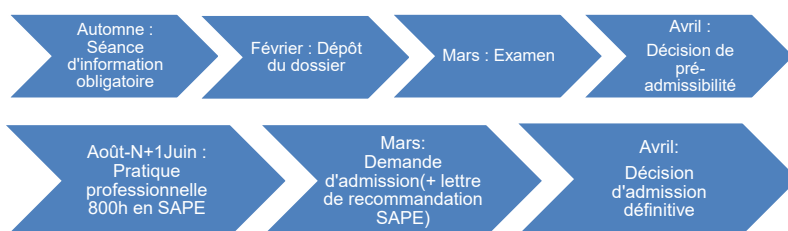
Nombre de diplômés en juin 2024 :

87 diplômés
et potentiellement 25 de plus d'ici mars 2025 (travail de diplôme et pratique)

16/10/2024 - Page 16

Révision du processus d'admission à l'ESEDE

- **Constat** : le processus d'admission à l'ESEDE, revu depuis la rentrée 2021, n'a permis que partiellement de limiter le nombre de postes d'aides occupés par des personnes qui ne se destinent pas à l'admission à l'école.
- **Proposition** : s'inspirer du modèle valaisan et inverser le processus d'admission à l'ESEDE → examen de préadmission avant les 800h de pratique professionnelle.
- **Processus** : débute en dernière année de l'ESII



16/10/2024 - Page 17

Conséquences

- Avec une préadmission à l'ESEDE, il sera possible de considérer les personnes réalisant les 800h de pratique professionnelle comme des stagiaires et de les rémunérer comme telles (indemnités) sous certaines conditions :
 - Convention de stage déposée auprès de l'école
 - Objectifs pédagogiques du stage précisés dans la convention
 - Encadrement adapté du stagiaire (par une ou plusieurs personnes de référence)
 - Le stagiaire déploie une activité non essentielle à l'entreprise, etc.
- Les personnes considérées comme stagiaires ne pourront pas compter dans le taux d'encadrement des SAPE.
- Un nombre de places de stages suffisant devra être proposé par les SAPE pour les futurs étudiants de l'ESEDE.
- Le statut d'aide est maintenu durant une période transitoire mais sera, à terme, abrogé.

16/10/2024 - Page 18

b. Composition des équipes éducatives

- Constats :
 - ❖ Les ASE ont été introduits au sein des SAPE sans que leur articulation avec les autres fonctions soit bien définie
 - ❖ Selon une étude, mandatée par la plateforme pour l'accueil préscolaire, la fonction d'ASE est considérée actuellement comme secondant l'EDE alors que le référentiel métier ASE comprend des compétences significatives et un niveau d'autonomie qui mériteraient d'être clarifiés ;
 - ❖ Les compétences de pilotage des EDE ne sont pas assez valorisées de même que leur niveau de responsabilité en situations particulières et complexes.

16/10/2024 - Page 19

Données statistiques : Personnel éducatif des structures d'accueil collectif

Répartition du personnel éducatif des structures d'accueil collectif, selon la fonction occupée en poste ETP⁽¹⁾

	2014	2016	2018	2020	2022	2023
Éducatrice ou éducateur de l'enfance	1'039	1'176	1'296	1'374	1'506	1'552
Assistante ou assistant socio-éducatif ⁽²⁾	152	329	459	557	699	778
Auxiliaire ⁽³⁾	311	246	184	131	119	143
Aide ⁽³⁾	290	296	248	233	175	134
Total	1'791	2'048	2'188	2'296	2'498	2'607

Répartition en %

Éducatrice ou éducateur de l'enfance	58%	57%	59%	60%	60%	60%
Assistante ou assistant socio-éducatif	8%	16%	21%	24%	28%	30%
Auxiliaire ⁽³⁾	17%	12%	8%	6%	5%	5%
Aide ⁽³⁾	16%	14%	11%	10%	7%	5%

⁽¹⁾ ETP : équivalent temps plein.

⁽²⁾ Avant 2022, uniquement les personnes détentrices d'un Certificat fédéral de capacité d'assistante socio-éducatif sans les VAE.

⁽³⁾ Personnes ne disposant pas du diplôme d'éducateur requis mais étant au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II achevée.

Source : OCPE/SRED - Relevé statistique auprès des structures d'accueil de la petite enfance

Répartition du personnel éducatif des structures d'accueil collectif, selon la fonction occupée en nombre de personne

	2014	2016	2018	2020	2022	2023
Éducatrice ou éducateur de l'enfance	-	1'533	1'690	1'767	1'941	2'016
Assistante ou assistant socio-éducatif ⁽¹⁾	-	411	575	711	881	996
Auxiliaire ⁽²⁾	-	350	267	190	173	206
Aide ⁽²⁾	-	353	300	290	212	168
Total	-	2'647	2'832	2'958	3'207	3'386

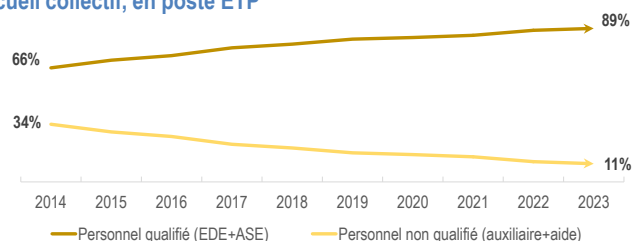
⁽¹⁾ Avant 2022, uniquement les personnes détentrices d'un Certificat fédéral de capacité d'assistante socio-éducatif sans les VAE.

⁽²⁾ Personnes ne disposant pas du diplôme d'éducateur requis mais étant au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II achevée.

Source : OCPE/SRED - Relevé statistique auprès des structures d'accueil de la petite enfance

16/10/2024 - Page 20

Evolution de la répartition entre le personnel qualifié et non-qualifié des structures d'accueil collectif, en poste ETP



- ➔ La part des ASE parmi les équipes éducatives continue de progresser : elle est passée de 8% en 2014 à 30% en 2023 (le nombre d'ASE a plus que triplé au cours de cette période)
- ➔ La part du personnel qualifié (EDE +ASE) est ainsi passée de 66% à 89% entre 2014 et 2023
- ➔ A contrario, la part du personnel non-qualifié (auxiliaire + aide) a diminué en passant de 34% à 11%

[Focus No 29, OCEP/SRED : Accueil préscolaire : données statistiques 2023 \(Mars 2024\)](#)

16/10/2024 - Page 21

Travaux en cours

- **Objectifs** : améliorer le fonctionnement des équipes par une organisation du travail autonomisante et efficiente, valoriser les compétences des différentes fonctions, ceci dans le but de favoriser ainsi le climat de travail et la qualité des prestations.
 - Définir les niveaux de responsabilité et l'articulation des différentes fonctions au sein des SAPE;
 - Établir un panorama des profils professionnels au sein des équipes éducatives et examiner la possibilité d'intégrer de nouveaux profils dans le personnel encadrant qualifié et non qualifié.
 - Proposer différents scénarios pour la composition des équipes éducatives et des mesures d'accompagnement au changement
- **Livrables** : révision du RAPr et de la directive sur la répartition et composition des équipes éducatives

16/10/2024 - Page 22

Date de dépôt : 3 novembre 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Christo Ivanov

Le projet de loi déposé par le groupe UDC Genève demande d'accroître le nombre de places de crèche disponibles. Afin de garantir la qualité de la prise en charge éducative, les structures d'accueil de la petite enfance doivent employer du personnel qualifié.

Le postulat du PL 13395 est qu'un assouplissement des taux d'encadrement permettrait d'ouvrir davantage de places de crèche. En réalité, les normes d'encadrement ne représentent qu'une partie de l'équation. Les freins actuels à l'ouverture de nouvelles places sont : le recrutement du personnel qualifié, la construction ou l'adaptation des locaux, qui sont rares, et les frais de fonctionnement élevés et qui comprennent le personnel et l'amortissement.

Le présent projet de loi a été déposé le 8 décembre 2023. Depuis, de l'eau à couler sous les ponts et l'ACG se serait emparée du dossier pour œuvrer dans l'intérêt général. Que se serait-il passé si ce projet de loi n'avait pas été déposé ? Je vous laisse réfléchir...

Une directive sur le partage des responsabilités au sein des équipes promeut le travail des ASE. Elle prévoit la fin du régime des aides, une nouvelle exception au salaire minimum et un engagement des communes à garantir 120 places de stage chaque année. La directive du SASAJ (service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour) prévoit que les aides devraient représenter au maximum le 10% du personnel, et pourront travailler au maximum une année, en comptant dans le taux d'encadrement. Ce PL propose 20%.

Les employeurs préféreraient recruter des ASE qui sont formés, mais qui n'ont pas suivi une école supérieure. Les aides ont donc été remplacés par un mix entre ASE (formé avec CFC) et auxiliaires. Pour l'ACG, les aides seront supprimés après une année de transition permettant aux deux systèmes de coexister durant cette période. La suppression interviendra à la rentrée 2026.

Une révision de la directive de l'ACG fixant les normes de construction serait également en cours, dont l'objectif est d'assouplir certaines contraintes.

De même, les normes d'encadrement seraient prochainement discutées dans le cadre du règlement afin de préserver la flexibilité.

Pour rappel, le coût d'une place de crèche avec les amortissements et frais financiers est d'environ 45 000 francs à Genève pour une place et le coût à l'investissement varie entre 60 000 francs et 100 000 francs par place.

Au vu de ce qui précède, ce projet de loi 13395 garde toute sa pertinence et a permis de faire bouger les lignes en ciblant les lacunes légistiques de cette problématique.

La minorité de la commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport vous demande d'accepter le projet de loi 13395.