

*Date de dépôt: 24 novembre 2011*

**a) IN 143-D** **Rapport de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance »**

**a) PL 10895** **Projet de loi constitutionnelle de M<sup>mes</sup> et MM. Charles Selleger, Nathalie Fontanet, François Gillet, Céline Amaudruz, Claude Aubert, Antoine Barde, Jean-François Girardet, Philippe Morel, Henry Rappaz et Jean Romain modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Contreprojet à l'IN 143)**

*Rapport de majorité de M. Charles Selleger (page 2)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Sylvia Nissim (page 22)*

*Rapport de seconde minorité de M<sup>me</sup> Marie Salima Moyard (page 27)*

- |   |                        |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>24 juillet 2009</b> |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>24 octobre 2009</b> |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>24 avril 2010</b>   |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>24 janvier 2011</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>24 janvier 2012</b> |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M. Charles Selleger

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport a consacré six séances à l'élaboration du contreprojet qui vous est soumis. Elle a traité cet objet les 15 et 22 juin 2011, 5, 12 et 19 octobre 2011 ainsi que le 3 novembre 2011, sous la présidence avisée de M. Claude Aubert.

L'IN 143 et son contreprojet ont en outre été abordés, sous l'angle procédural ou pour des questions d'organisation, lors des séances des 29 juin 2011, 7, 14 et 28 septembre 2011.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Hubert Demain.

M. Charles Beer, conseiller d'Etat en charge du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), M. Serge Baehler, secrétaire général adjoint/DIP, M<sup>me</sup> Christina Kitsos, DIP, M. Stéphane Montfort, directeur adjoint de l'office de jeunesse/DIP, ont pris part à tout ou partie des travaux. Que toutes ces personnes trouvent ici nos remerciements.

La commission a en outre auditionné M. Olivier Sandoz, directeur général adjoint de la Fédération des entreprises romandes (FER).

### Introduction

Depuis son entrée en vigueur, en 2004, la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (LSAPE) n'a jamais pu atteindre son objectif principal, à savoir **adapter l'offre de places d'accueil à la demande**. Les raisons de cet échec tiennent principalement dans une formulation non contraignante du rôle des communes, qui devaient **s'efforcer** de maintenir et de créer ces places d'accueil (art. 4).

Au cours des années, cette loi a subi plusieurs modifications. L'une de celles-ci, entrée en vigueur en février 2008, retirait le financement de l'Etat. Les communes devenaient les seules responsables du financement public des places d'accueil (PL 10068).

D'innombrables objets parlementaires ont été déposés, sous la forme de projets de loi, de motions et de pétitions, pour tenter de résoudre la

problématique du manque de places d'accueil, problématique criante et non contestée d'un bout à l'autre de l'échiquier politique. Parmi ces objets, une initiative, celle dont il est question ici. Cette initiative, déposée par les Socialistes et les Verts, a abouti en juillet 2009. Dans sa séance du 16 décembre 2010, le Grand Conseil a rejeté l'initiative (47 non contre 36 oui et 13 abstentions) mais a largement soutenu le principe d'un contreprojet (56 oui contre 11 non et 27 abstentions).

L'excellent rapport de M. François Gillet qui résume les travaux de la commission qui ont conduit sa majorité à proposer un contreprojet, ainsi que les non moins excellents rapports de minorité de M<sup>mes</sup> Marie Salima Moyard et Sylvia Nissim, qui concluaient à l'acceptation de l'initiative sans contreprojet, sont à la disposition du lecteur intéressé (IN 143-C). Il n'est pas dans l'intention du présent rapport de reprendre ces discussions. Il convient de se concentrer sur les arguments développés en commission, de part et d'autre, lors de la genèse du contreprojet.

## Travaux de la commission

### *Contreprojet*

Le contreprojet de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport (ci-après : la commission) consiste en une proposition d'ajout d'un nouvel article 160G dans la constitution cantonale.

Le texte du contreprojet a été accepté par la majorité de la commission lors de sa séance du 2 novembre 2011 (Pour : 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG. Contre : 2 S, 2 Ve).

Pour plus de clarté, et dans un esprit de synthèse, le présent rapport abordera les différents alinéas de la disposition constitutionnelle proposée, en explicitant pour chacun d'eux les raisons de leur teneur, les différences avec l'initiative et les discussions engendrées par les membres de la commission.

*Alinéa 1 : L'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins.*

L'IN 143 expose, dans son principe, *que chaque enfant, en âge préscolaire, a droit à une place d'accueil de jour*. Cette formulation, qui ouvre un droit constitutionnel très large est, de l'aveu même des initiants, « un principe à atteindre, sans permettre la constitution formelle d'une voie de recours à l'encontre d'un défaut de couverture de ces besoins » (propos tenus en séance du 12.10.11 par une députée Verte). Il s'agit d'un principe

constitutionnel du même ordre que le droit au logement, ou que le droit à la santé.

Le texte du contreprojet reprend le principe énoncé dans la LSAPÉ, dans sa forme d'origine (novembre 2003) : *adapter l'offre de places d'accueil...* (art.1 a). Il renforce ce principe en précisant que *l'offre de places... est adaptée aux besoins*, formulation qui n'existait pas dans la LSAPÉ, laquelle faisait référence à la demande.

Pour mémoire, suite à l'adoption du PL 10710 (février 2011), la LSAPÉ a été modifiée dans un sens qui atténue la nécessité d'offrir des places d'accueil puisque, à l'art. 4, il n'est plus question que *les communes... s'efforcent de maintenir et de créer des places d'accueil répondant à la demande*, mais qu'*elles offrent des places d'accueil dans les différents modes de garde*, sans plus de référence à la demande. De même, le but de la loi (art. 1) ne vise plus à *adapter l'offre à la demande* mais simplement à *renforcer l'offre de places d'accueil*, sans référence, là non plus, à la demande.

Faire référence au **besoin**, plutôt qu'à la **demande**, n'est pas qu'une simple coquetterie rhétorique. La demande se rapporte au vœu exprimé par les familles de placer leur(s) enfant(s) dans un lieu d'accueil. Le besoin implique une nécessité, qui peut être plus ou moins impérieuse, mais qui peut être l'objet d'un examen.

Les mêmes remarques peuvent être faites entre un droit pour chaque enfant d'avoir une place d'accueil de jour, formulation de l'initiative qui n'ouvre aucune possibilité à l'examen du besoin, et la formulation retenue dans le contreprojet.

En commission, le conseiller d'Etat Charles Beer s'est étonné du retour à une formulation proche de celle de la LSAPÉ d'origine, arguant que cette loi n'avait jamais pu atteindre ses buts. Encore une fois, si la LSAPÉ a manqué son objectif, c'est par manque d'effet contraignant de son art. 4. Ce n'est pas la conséquence de son but déclaré (adaptation de l'offre à la demande) qui, lui, n'a rien d'équivoque.

Par rapport au texte de l'initiative, il n'est plus fait référence, dans le contreprojet, au « **respect du mode de garde** choisi par les parents ». Dans un monde idéal, il conviendrait que les parents puissent opter pour l'accueil familial de jour plutôt que pour une crèche, ce d'autant que, pour les familles, ces deux possibilités ne sont pas équivalentes en matière de participation financière. Si le contreprojet n'a pas repris la nécessité de respecter le choix du mode de garde, c'est qu'il n'est pas possible d'assurer qu'un nombre suffisant de places existent dans l'accueil familial de jour. En effet, s'il est

imaginable de construire des crèches et d'engager du personnel en suffisance, rien ne permet de garantir qu'un nombre adéquat de familles se proposent d'accueillir des enfants. Il n'existe aucune possibilité de contrainte, en ce domaine.

Il est, en revanche, nécessaire de veiller à ce que les conditions-cadres pour les familles qui se proposent à l'accueil ne soient pas excessivement restrictives et permettent de susciter un maximum de vocations. C'est à cela qu'a veillé la commission, dans l'examen du PL 10710, en amendant largement le projet initial pour conserver la possibilité aux familles d'accueil de rester indépendantes d'une structure de coordination, tout en permettant à celles qui le désirent de devenir les employées d'une telle structure.

*Alinéa 2 : L'Etat et les communes organisent l'accueil préscolaire des enfants.*

Cet alinéa, non contesté en commission, réaffirme le principe de collaboration entre l'Etat et les communes, en matière d'organisation de l'accueil préscolaire des enfants.

*Alinéa 3 : Ils évaluent les besoins, planifient, coordonnent et favorisent la création de places d'accueil.*

Dans la logique du principe du contreprojet, tel qu'il est énoncé à l'alinéa 1, si l'on veut répondre à des *besoins*, il est impératif de se donner les moyens de les évaluer.

C'est là que la notion d'un **observatoire cantonal** de la petite enfance prend tout son sens. Cet observatoire était prévu dans la LSAPE (art. 3). Il n'a pas encore vu le jour, malgré des rappels réitérés, notamment dans le rapport du département de l'instruction publique, de la culture et du sport à la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport sur la politique de la petite enfance à Genève (in M 1717-A, M 1720-A, M 1721-A, M 1952, page 64 et suiv.).

Dans le texte de l'initiative, une référence est faite à l'analyse des besoins (chiffre 2, lettre A). Si un droit général à une place d'accueil de jour est décrété, seul le besoin quantitatif, en fonction de la démographie et de son évolution, nécessitera une analyse. Dans ce cas, la mise sur pied d'un observatoire sera superflue.

La *planification* et la *coordination* s'inscrivent dans la nécessité d'harmoniser la création des lieux d'accueil en fonction des modifications attendues du nombre d'enfants en âge préscolaire dans les différentes

communes ou groupements de communes, et de la nécessité d'anticiper le besoin de lieux d'accueil à proximité des lieux de travail des parents.

Enfin, *favoriser la création de places d'accueil* comprend le vœu, maintes fois réitéré au travers de nombreux objets parlementaires déposés et de nombreuses interventions en commission ou en plénière, d'assouplir les conditions d'encadrement et d'équipement des structures d'accueil (pour exemple : M 1717, M 1720, M 1721 ayant trouvé leur expression dans la M 1952, votée par le Grand Conseil le 7.5.2010, et toujours en attente d'une réponse du Conseil d'Etat ; PL 10636, en attente de traitement à la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport).

*Alinéa 4 : L'Etat est responsable de la surveillance des lieux d'accueil de jour.*

Cet alinéa réaffirme le rôle de surveillance dont l'Etat est responsable. Il est non contesté, et reprend des éléments déjà précisé dans la LSAPÉ (art. 3 al. 1 dans sa version actuelle, après modification par le PL 10710).

D'autre part, cet alinéa comble une lacune de l'initiative, qui restreint le rôle de surveillance de l'Etat aux structures d'accueil de jour (dont les lieux d'accueil familial de jour ne font pas partie).

*Alinéa 5 : Les communes ou groupements de communes financent la construction et l'entretien des structures d'accueil de jour.*

La problématique du financement des lieux d'accueil de jour est certainement celle qui est la plus difficile à résoudre. Au stade du présent alinéa, il ne convient que de définir qui finance la construction et l'entretien immobilier des structures d'accueil. A l'instar des bâtiments scolaires, qui ressortissent au seul financement des communes, et en accord avec la LSAPÉ ainsi qu'avec l'initiative, il est précisé que ce sont les communes ou les groupements de communes qui sont les sources de financement de l'immobilier.

Le contreprojet distingue donc clairement le financement de l'immobilier du financement de l'exploitation des structures d'accueil de jour, qui est abordée dans les trois alinéas suivants.

De par sa similitude avec les dispositions de l'initiative, cet alinéa n'a guère fait l'objet de discussions et n'a pas soulevé d'opposition.

*Alinéa 6 : L'Etat et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes.*

Après la distinction entre le *droit* et l'*adaptation aux besoins*, nous entrons là dans la seconde distinction fondamentale entre l'initiative et le contreprojet.

Comme expliqué dans l'introduction du présent rapport, la LSAPÉ, dans sa version initiale, prévoyait un cofinancement des structures d'accueil par l'Etat et les communes. Toutefois, la contribution de l'Etat suite aux restrictions budgétaires, avait été fortement réduite par rapport aux 10 millions de francs initialement prévus, dès 2005 déjà.

En juin 2007, le Conseil d'Etat déposait le PL 10068, visant à supprimer le financement de l'Etat dans le domaine de la petite enfance, dans le cadre d'une nouvelle répartition des charges Etat-communes. Le rapport établi à l'époque (PL 10068-A) fait état de plusieurs mises en garde et réticences des députés, notamment ceux en provenance des rangs des Socialistes et des Verts.

Voici quelques extraits du rapport cité :

« Une députée tient alors à préciser la raison de l'abstention socialiste. Le groupe socialiste respecte l'accord intervenu entre l'Etat et les communes, mais manifeste une inquiétude relative au report de charges dans les domaines fondamentaux de la petite enfance et du parascolaire. Le dispositif légal actuel ne paraît pas suffisamment clair pour assurer à tous les enfants du canton, les mêmes prestations. Les Socialistes espèrent que le conseil d'Etat est attentif sur ce point ».

« Un commissaire confirme cette même inquiétude, raison de l'abstention, au sein du groupe des Verts. Ils craignent que le transfert de compétences complet interdise à l'avenir de pouvoir à nouveau intervenir au niveau cantonal dans ce secteur. Elle espère qu'un cadre préservera néanmoins cette faculté ».

L'attitude actuelle des Socialistes et des Verts apparaît en complète contradiction avec les positions défendues en 2007. Leur initiative propose un financement à la seule charge des communes, non seulement en matière d'infrastructure mais également en matière d'exploitation (déduction faite de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes, ce qui n'est contesté par personne).

Le contreprojet, qui est de rang constitutionnel tout comme l'initiative, rappelons-le, se doit de ne pas mettre obligatoirement toute la charge financière sur les communes. Les dispositions de la loi d'application devront

fixer les mécanismes de financement afin de les rendre supportables tant pour les communes que pour l'Etat. Il en va de la réussite et de la concrétisation d'une véritable politique de la petite enfance, où l'offre de places d'accueil sera suffisante pour répondre aux besoins. Si les communes sont mises face à l'impossibilité d'assumer seules la charge que la loi entend imposer, elles trouveront peu ou prou le moyen de la contourner.

*Alinéa 7 : L'Etat et les communes encouragent la création et l'exploitation de structures d'accueil de jour privées, en particulier les crèches d'entreprises.*

*Alinéa 8 : L'Etat et les communes favorisent le développement du partenariat public-privé.*

Ces deux alinéas sont traités conjointement car ils font partie de la même volonté d'associer les partenaires privés, notamment les entreprises, à la réalisation de l'objectif de la présente loi.

Dans le cadre de la préparation du contreprojet, un groupe de députés de l'Entente est entré en négociation avec les milieux patronaux, représentés par la Fédération des entreprises romandes (FER). Ces négociations avaient abouti à une offre de participation très généreuse de la FER. Elle acceptait, par un prélèvement unilatéral sur la masse salariale, de 0.09 %, de cofinancer l'exploitation des crèches. Non pas des crèches d'entreprises, mais des crèches en général. Tout cela devait être réglé au moyen d'une fondation de droit public.

Seule condition à la participation de la FER : que l'IN 145 (pour des allocations familiales dignes de ce nom) n'aboutisse pas en l'état. La FER n'était pas opposée à une révision à la hausse des allocations familiales, mais pas à hauteur de ce que réclamait l'initiative.

Tous ces éléments ont été confirmés par M. Olivier Sandoz, lors de son audition par la commission, le 22.6.2011 (voir annexe II).

Dans une première version du contreprojet, présentée en juin dernier à la commission, la participation des employeurs permettait de financer l'exploitation d'environ mille places de crèches. Une semaine plus tard, suite à l'acceptation de l'IN 145, les milieux patronaux retiraient leur participation au contreprojet. Le résultat de l'IN 145 leur imposait une contribution à hauteur de 1.7 % la première année, de 2 % par la suite, sur la masse salariale. Il ne leur restait plus aucune marge de prélèvement possible en faveur de la petite enfance.

Le contreprojet se devait néanmoins de mentionner la possibilité, pour des entités privées, de créer leurs propres structures d'accueil et d'y être

encouragées par l'Etat et les communes. Chaque place de crèche ainsi créée n'émargerait pas au financement à charge des communes (al. 5) et l'exploitation de telles places de crèches, même encouragée financièrement par l'Etat et les communes constituerait une économie de moyens publics.

Les dispositions prévues aux alinéas 7 et 8 laissent aussi ouverte la possibilité d'un éventuel retour des milieux patronaux au cofinancement de la petite enfance, retour espéré notamment en cas d'évolution favorable de la fiscalité des entreprises.

Enfin, l'encouragement à la création et l'exploitation de structures d'accueil de jour privées (al. 7) sous-entend une nécessaire redéfinition des normes de construction et d'exploitation des crèches qui, à Genève, paraissent excessives. Cette question a fait l'objet de plusieurs projets de lois et de motions, notamment le PL 10636 et la M 1952.

*Alinéa 9 : L'Etat et les communes adaptent l'offre de places d'accueil de jour aux besoins, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur des présentes dispositions.*

Après une première version qui mentionnait un délai maximum de trois ans pour la mise en place de la législation d'application, il est apparu préférable de fixer un délai comparable à celui de l'IN 143, pour que l'adaptation de l'offre de places soit à la hauteur des besoins. Toute suspicion de sournoiserie de la première version, qui n'était pourtant aucunement dans l'esprit des rédacteurs, est ainsi dissipée.

### **Eléments qui devront être réglés au niveau de la législation d'application**

De par son rang constitutionnel, il est apparu peu pertinent d'inscrire dans le présent contreprojet des éléments qui, à notre sens, doivent être réglés dans la législation d'application.

#### ***Délégation***

Le texte de l'initiative fait référence à des associations ou à des fondations auxquelles pourrait être déléguée la tâche de financement des places d'accueil de jour (chiffre 3, lettre C). La rédaction de ce paragraphe est quelque peu ambiguë. Elle pourrait laisser supposer que ce sont les associations et les fondations qui assureraient le financement à la place des communes. Outre le fait que ce n'était certainement pas l'intention des auteurs de l'initiative, il nous apparaît préférable que la délégation de toute

tâche, en rapport avec le présent contreprojet, ne soit ni expressément exclue, ni expressément prévue. Il n'appartient pas à une loi de rang constitutionnel de verrouiller la manière dont la loi d'application doit être rédigée. Ce qui peut paraître opportun, au moment de la rédaction du contreprojet, peut devenir une entrave à des solutions ultérieurement privilégiées. Ne rien inscrire au niveau constitutionnel laisse la liberté de choisir tel modèle ou tel autre, au moment de fixer les mécanismes législatifs dans leurs détails.

### ***Fondation***

Les mêmes remarques s'appliquent à la constitution d'une fondation. Dans la première version du contreprojet, qui détaillait le rôle des employeurs, il était opportun de préciser que l'accomplissement du partenariat devrait se faire au travers d'une fondation de droit public. Cette solution permettait aux milieux patronaux de pouvoir conserver, en étant membre de la fondation, un regard sur le fonctionnement du dispositif.

Au stade du contreprojet actuel, rien ne permettant d'assurer que le partenariat avec les privés, bien que vivement souhaité, ne prenne réellement effet, il apparaît inutile de prévoir la création d'une fondation. A l'inverse, en cas de nécessité, rien n'interdit non plus la mise sur pied d'une telle entité, si le besoin s'en fait ressentir.

### **Conclusions**

Le manque cruel de places d'accueil pour la petite enfance n'est pas contesté. Les difficultés d'y remédier se mesurent à la pléthore d'objets parlementaires déposés depuis l'entrée en vigueur, début 2004, de la LSAPÉ.

Il n'est pas contestable que le dépôt de l'IN 143 a donné un sérieux coup d'accélérateur à l'avancement de la problématique de la petite enfance. En cela, cette initiative doit être saluée.

Toutefois, dans sa formulation, cette initiative n'apparaît pas acceptable. Elle comporte même le risque d'être contre-productive en instaurant un droit qui ne serait pas opposable.

Le contreprojet a le mérite d'apporter principalement les quatre éléments suivants :

1. A l'émergence d'un droit général, il préfère la mise en place d'un dispositif permettant l'adaptation de l'offre de places aux besoins.
2. Il remet en avant la nécessité d'étudier les besoins, en réalisant notamment un observatoire de la petite enfance.

3. Il implique à nouveau la participation financière de l'Etat au côté des communes.
4. Il laisse place au développement du partenariat public-privé en le citant nommément.

Pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité des membres de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport vous incite à voter le contreprojet.

Ces mêmes commissaires forment aussi le vœu que les initiants retirent leur initiative au profit d'un contreprojet qui, en définitive, remplira mieux leurs aspirations, comme ce rapport a tenté de vous le démontrer.

Annexes :

I) IN 143

II) Audition de M. Olivier Sandoz, directeur général adjoint de la FER

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 10895**

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Charles Sellegger, Nathalie Fontanet,  
François Gillet, Céline Amaudruz, Claude Aubert, Antoine  
Barde, Jean-François Girardet, Philippe Morel, Henry  
Rappaz et Jean Romain*

*Date de dépôt : 29 novembre 2011*

**Projet de loi constitutionnelle**  
**modifiant la constitution de la République et canton de Genève**  
**(A 2 00) (Contreprojet à l'IN 143)**

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

**Article unique**

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est  
modifiée comme suit :

**Titre XF                      Petite enfance (nouveau)**

**Art. 160G Accueil de jour (nouveau)**

***Principe***

<sup>1</sup> L'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est  
adaptée aux besoins.

***Organisation***

<sup>2</sup> L'Etat et les communes organisent l'accueil préscolaire des enfants.

<sup>3</sup> Ils évaluent les besoins, planifient, coordonnent et favorisent la création de  
places d'accueil.

<sup>4</sup> L'Etat est responsable de la surveillance des lieux d'accueil de jour.

***Financements publics***

<sup>5</sup> Les communes ou groupements de communes financent la construction et  
l'entretien des structures d'accueil de jour.

<sup>6</sup> L'Etat et les communes ou groupements de communes en financent l'exploitation après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes.

***Partenariat public-privé***

<sup>7</sup> L'Etat et les communes encouragent la création et l'exploitation de structures d'accueil de jour privées, en particulier les crèches d'entreprise.

<sup>8</sup> L'Etat et les communes favorisent le développement du partenariat public-privé.

***Délai***

<sup>9</sup> L'Etat et les communes adaptent l'offre de places d'accueil de jour aux besoins, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur des présentes dispositions.

## Secrétariat du Grand Conseil

## IN 143

### Lancement d'une initiative

Le comité d'initiative « Petite enfance » a lancé l'initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- |   |                        |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>24 juillet 2009</b> |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>24 octobre 2009</b> |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>24 avril 2010</b>   |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>24 janvier 2011</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>24 janvier 2012</b> |

# Initiative populaire cantonale

## « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance »

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution, ayant la teneur suivante :

### Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

## **Titre XF                    Accueil de la petite enfance (nouveau)**

### **Art. 160G**

#### ***1 Principe***

Chaque enfant en âge préscolaire a droit à une place d'accueil de jour. Subsidiairement à la famille, l'Etat et les communes sont tenus de réaliser ce droit dans le respect du choix du mode de garde voulu par les parents.

#### ***2 Moyens***

*A* Dans le but de créer des conditions favorables aux familles, les communes, avec l'appui de l'Etat, analysent les besoins, planifient et concrétisent la mise en œuvre des dispositifs d'accueil de jour.

*B* L'Etat est chargé de la surveillance de l'ensemble des structures d'accueil de jour. Il apporte son soutien pour la création et l'exploitation des places d'accueil de jour.

#### ***3 Mise en œuvre***

*A* Les communes ou groupements de communes créent et maintiennent des places d'accueil de jour répondant à la demande dans les différents modes de garde pour les enfants en âge préscolaire.

*B* Les communes ou groupements de communes assurent le financement après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes.

*C* Les communes ou groupements de communes peuvent déléguer cette tâche aux associations ou fondations autorisées à exercer cette activité.

#### **4 Délai**

Dès l'acceptation par les électeurs et électrices de la présente initiative, l'Etat s'assure que les communes ou groupements de communes remplissent les exigences constitutionnelles en matière d'accueil de la Petite enfance dans un délai de cinq ans.

### **EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance !**



Trouver une place d'accueil de jour pour un bébé ou un enfant en bas âge relève aujourd'hui du parcours du combattant. Trop souvent, les parents n'ont pas de véritable choix, et doivent se contenter d'une solution boiteuse. Aujourd'hui, on estime qu'une demande sur deux ne trouve pas de solutions répondant aux réels besoins des familles.

Cette situation, qui impose aux parents de jongler entre leurs activités professionnelles et familiales, a des conséquences encore durables sur les projets professionnels des femmes et ne permet pas à la famille d'élever sereinement ses enfants.

Certaines communes ont fait des efforts importants, mais il reste encore beaucoup à faire. La situation actuelle engendre une inégalité de prestations, selon le lieu d'habitation dans le canton de Genève. Cela doit cesser ! C'est pourquoi nous proposons cette initiative constitutionnelle aujourd'hui.

#### **Objectifs de l'initiative**

- **Inscrire dans la constitution la nécessité de répondre aux besoins de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire.** Actuellement la constitution est muette sur la petite enfance !
- **Inscrire clairement la répartition des tâches communales et cantonales concernant l'accueil d'enfants en âge préscolaire.** C'est aux communes de prévoir, après analyse, un nombre suffisant et adéquat

de places : crèches, jardins d'enfants, « mamans » ou « papas » de jour. L'Etat continuera à exercer le contrôle des normes d'encadrement, de sécurité et, le cas échéant, rappellera à son devoir une commune qui n'aurait pas créé de places en suffisance.

### **Avantages de l'initiative**

- Créer un droit à une place d'accueil de jour;
- Créer une obligation pour les communes de répondre aux besoins des familles de manière adéquate;
- Donner aux parents un réel choix de modes de garde;
- Mieux concilier vie familiale et professionnelle;
- Consacrer une réelle égalité entre femme et homme;
- Favoriser le développement des enfants par un mode de garde stable et professionnel;
- Permettre aux parents et aux enfants de s'intégrer dans leur quartier;
- Créer des places de travail.

### **Financement**

Le financement sera assuré par les communes, qui bénéficient pour la plupart d'une situation financière saine; pour les autres, la nouvelle péréquation financière intercommunale prévoit une aide à l'attention des communes moins aisées. Celles qui le souhaitent pourront se regrouper pour mener ensemble un projet.

Mais l'accueil des enfants en âge préscolaire, ce n'est pas seulement un coût financier, c'est surtout un gain. En effet, une étude de la Conférence latine des déléguées à l'égalité a démontré que l'accueil de jour est rentable, c'est au contraire son absence qui coûte. Pour un franc investi dans ce secteur, en moyenne trois francs reviennent aux résidents du canton et un franc aux collectivités publiques (communes, Etat).

## ANNEXE II

**Compte-rendu de l'audition de Monsieur Olivier Sandoz, Directeur général adjoint, FER, basé sur le PV de la commission et adapté par le rapporteur de majorité**

Le Président accueille l'orateur et lui cède immédiatement la parole.

M. SANDOZ remercie la commission pour son invitation. Il remet à chaque commissaire la position écrite de la fédération des entreprises romandes : « Editorial NEWSLETTER FER du 17 juin 2011 : soutien conditionnel à un contre-projet novateur pour Genève ».

Il indique d'emblée que l'initiative 143 apparaît comme excessive dans son intention de concrétiser un droit ce qui s'avérera difficile et coûteux. Ceci étant, la FER est tout à fait sensibilisée à la nécessité d'offrir des places d'accueil et conjointement de favoriser le travail des femmes.

Il s'agit plus exactement d'adapter cette offre de places d'accueil de jour aux besoins des familles.

En ce sens, le modèle vaudois apparaît beaucoup plus réaliste sans attitude dogmatique, en permettant notamment le financement d'une part des structures d'accueil par les employeurs.

Il va sans dire que cette participation constitue une charge supplémentaire.

Toutefois, le soutien de la FER à ce contre-projet est doublement conditionné à un assouplissement des normes d'encadrement et d'exploitation, ainsi qu'au refus de l'IN145 (augmentation des allocations familiales) car le cumul de ces deux charges n'est pas envisageable pour les entreprises qui doivent tenir compte de l'aspect concurrentiel notamment en matière d'implantation des entreprises dans l'un ou l'autre canton.

Une députée libérale souhaiterait connaître les taux respectifs en matière d'allocations familiales [1,4 à Genève contre 1,8 sur VAUD].

M. SANDOZ explique qu'il s'agit donc de rester concurrentiel par rapport à ce niveau, tout en reconnaissant que les SFr 200 actuels ne sont probablement pas suffisants ; en tout état de cause, les deux financements cumulés doivent rester dans une enveloppe concurrentielle.

La FER propose que les allocations familiales passent de SFr 200.- à 240.-, augmentation à laquelle il faut ajouter la hausse de l'allocation de formation (à SFr 290.-). Le taux de cotisation passerait ainsi de 1.4 % à 1,61% sur 28 environ milliards de masse salariale. Pour la petite enfance un prélèvement supplémentaire de 0,09% correspondant à 27 millions/an ferait passer le prélèvement global à 1.7 %. Pour comparaison, le canton de Vaud prélève 0,08% pour la petite enfance, ce qui correspond à environ 20 millions/an.

À raison d'un prix de SFr 40'000 par place, et de la participation des parents à hauteur de 1/3, ce montage financier permettrait la mise à disposition de 1000 places de crèches par an, et si l'on ajoute la participation des communes, pas loin de 2000 places.

Le Président remercie l'orateur et cède la parole à ses collègues.

Une députée verte est sensible à la préoccupation exprimée par la FER au sujet du travail des femmes et de la nécessaire combinaison avec la vie familiale. Elle remercie également le représentant des entreprises d'avoir articulé des chiffres précis, en supposant que l'ensemble de cette problématique devra être éclairé par le résultat de la discussion sur l'impôt des entreprises actuellement en cours. Elle note à ce propos que Neuchâtel a déjà procédé à une baisse significative de cet impôt (à 16 %).

Elle souhaite donc connaître la position de la fédération sur le soutien à la petite enfance et sur les allocations familiales dans l'hypothèse d'une baisse des impôts sur les entreprises qui devrait selon les projections constituer une économie de quelque 350 millions à l'horizon 2012-2013.

M. SANDOZ confirme que l'aspect concurrentiel, et donc fiscal constitue une forte préoccupation de la FER tant vis-à-vis de l'Union européenne, en comparaison internationale, que des autres cantons en comparaison nationale ; mais doit reconnaître qu'à ce stade cette hypothèse reste incertaine et ne permet pas de la prendre en compte.

L'initiative 145 contient la possibilité éventuelle d'une augmentation des allocations familiales de 1,4 à 2,6%, ce qui n'est pas envisageable - de plus, la logique voudrait d'établir plutôt un lien entre les allocations familiales et la petite enfance que vis-à-vis de l'impôt sur le bénéficiaire.

Un député PDC constate avec satisfaction que le monde des entreprises est parfaitement conscient de la nécessité du développement des structures d'accueil. Il regrette le hasard de calendrier, mettant en concurrence le contre-projet de l'initiative 143 et le refus de la FER vis-à-vis de l'initiative 145.

Il s'interroge néanmoins sur l'intérêt que pourrait manifester les entreprises vis-à-vis d'un contre-projet à l'initiative 145 permettant d'articuler un dispositif gagnant à la fois en termes d'allocations familiales et de soutien à la petite enfance.

M. SANDOZ n'est pas opposé par principe à une réflexion sur l'augmentation des allocations familiales et des allocations de formation au travers d'un contre-projet à l'initiative 145.

Il rappelle également qu'au centre de cette problématique figurent les normes d'encadrement et de fonctionnement des structures de la petite enfance à Genève. Il croit savoir un projet de loi du conseil d'État est en préparation à ce sujet.

Il tient à répéter qu'il n'est nullement question de remettre en cause les aspects primordiaux liés à la sécurité des enfants et à un encadrement de bonne qualité, mais reste persuadé que des efforts peuvent être faits dans l'application de certaines normes.

Un député MCG souhaiterait pouvoir comparer le niveau de participation des entreprises vaudoises par rapport à la future participation genevoise.

M. SANDOZ indique que la fondation vaudoise collecte 0,08% contre 0,09% proposés à Genève.

La députée verte comprend la liaison effectuée entre les allocations familiales et la petite enfance qui finalement constituent toutes deux une participation des entreprises au contexte social dans lequel elles évoluent. Il lui paraît néanmoins difficile d'expliquer le différentiel entre une participation de 27 millions par an et une économie fiscale projetée de 350 millions.

M. SANDOZ doit rappeler que le monde économique actuel est excessivement concurrentiel et globalisé et ne permettra pas d'entrer en matière sur l'initiative 145 dans sa formulation actuelle.

Pour le reste, il rappelle que la réduction fiscale ne touchera pas toutes les entreprises de la même manière, puisqu'elle dépend du niveau des bénéficiaires ; au contraire de l'augmentation de la participation aux allocations familiales.

Le Président souhaiterait que l'on précise le cercle des employeurs concernés au niveau de la FER afin de savoir si les grandes entreprises parapubliques sont également concernées comme par exemple les hôpitaux universitaires ou les services industriels.

M. SANDOZ imagine que dans la mesure où un parallèle s'effectuerait avec les allocations familiales, l'État devrait également être considéré comme employeur qu'il s'agisse des structures hospitalières ou des Services Industriels.

La députée verte voudrait quelques précisions sur les mécanismes financiers régissant le fonctionnement de la fondation, notamment sous l'angle de la distinction entre la part de fonctionnement et la part d'investissement.

M. SANDOZ considère que la participation des entreprises devrait prioritairement être consacrée à la part de fonctionnement des structures de la petite enfance.

La députée libérale imagine la possibilité de corrélérer les deux augmentations, des allocations familiales et de la charge de soutien à la petite enfance, pour autant qu'elles rentrent dans l'enveloppe de 1,7%.

M. SANDOZ répète qu'il existe toujours une ouverture dans ce sens, tout en précisant qu'à ce stade, le souci principal de la Fédération va clairement aux places de garde plutôt qu'à l'augmentation de quelques francs supplémentaires en matière d'allocations familiales.

Un député socialiste rappelle que l'initiative 143 n'établit pas de distinction entre les besoins des personnes au travail ou sans travail.

Pour répondre à l'évocation par M. SANDOZ de l'étude produite par la société AMALTHEE en matière de normes et de coûts d'encadrement et de fonctionnement, il tient à signaler que certaines conclusions sont simplement fausses, et que la place d'accueil n'est pas plus coûteuse à Genève. Il rappelle d'ailleurs qu'une étude zurichoise prouve que pour un franc investi dans les structures de la petite enfance, trois francs sont gagnés ; ce qui devrait susciter l'intérêt des entreprises.

En outre, sur le plan de la participation financière, il rappelle que la ville de Genève contribue à hauteur de 78 millions au secteur de la petite enfance, contre une possible participation des entreprises genevoises à hauteur de 27 millions pour l'ensemble du canton.

Néanmoins, il tient à saluer l'ouverture manifestée par les entreprises et souhaite savoir si cette participation ne devrait pas faire l'objet d'un projet de loi afin d'assurer sa pérennité. Car si certaines entreprises ont clairement marqué leur accord, d'autres sont beaucoup moins enthousiastes.

M. SANDOZ répète que la fédération des entreprises a clairement mis en balance l'initiative 145 et le contre-projet à l'initiative 143.

Sur la question de la participation financière et des répartitions, il répète qu'il est toujours possible de négocier les niveaux respectifs dans le cadre de 1,7%.

Un député radical estime également que le besoin prioritaire va clairement aux places de crèches par rapport à la problématique des allocations familiales. Il note également que les employeurs sont enclins à favoriser le travail des femmes et se demande si les entreprises ont un intérêt à une éventuelle augmentation des allocations familiales.

M. SANDOZ rappelle l'équation assez simple, à savoir que dans l'hypothèse d'une augmentation des allocations familiales, la négociation sur les salaires sera plus difficile, voire contraindra les entreprises à rester au même niveau de salaires.

La députée verte a bien compris la logique consistant à se situer à 1,7% en regard des 1,8% vaudois, mais peine à comprendre la logique consistant à se limiter à 1,7% (par rapport à un taux actuel de 1,4%) alors même que ce taux atteignait 1,8% en 2002 [ce taux est fixé par le conseil d'État].

La focalisation sur ce seul pourcentage paraît excessive alors que de multiples critères entrent en compte dans la détermination des positions respectives des entreprises du même secteur.

M. SANDOZ tient à rappeler que la moyenne nationale en matière d'allocations familiales s'établit à 1,6%, ce qui prouve déjà une préoccupation particulière de la part de Genève. Par ailleurs, il insiste sur l'aspect de concurrence vis-à-vis du canton voisin notamment en matière d'implantation des entreprises et des salariés.

La députée verte entend bien mais rappelle que les projections montrent une économie fiscale potentielle de plus de 300 millions.

M. SANDOZ rappelle qu'aux 27 millions destinés à la petite enfance, il faut ajouter l'augmentation des allocations familiales (28 milliards X 0,21%) soit environ 60 millions, pour un total de 87 millions.

Une députée socialiste reste dubitative quant à l'argument de vive concurrence entre Genève et Vaud, et voudrait connaître la situation dans l'hypothèse d'un taux identique à 1,8%.

M. SANDOZ confirme le risque concurrentiel, se traduisant par un risque de délocalisation, de l'entreprise et/ou de ses salariés, ainsi qu'un risque portant sur la différence déjà existante entre les coûts des caisses de compensation

plus élevés à Genève que sur Vaud - et auxquels il faudrait ajouter le coût supplémentaire en matière d'allocations familiales.

La députée socialiste se demande si d'autres éléments du calcul salarial ne sont pas plus favorables à Genève, en comparaison du relatif désavantage que constitueraient les allocations familiales à Genève.

Le député PDC ajoute que le canton de VAUD a également prévu dans son dispositif, le soutien au parascolaire, alors que Genève verrait la totalité du budget collecté se concentrer sur la petite enfance.

M. SANDOZ tient à clôturer son intervention en indiquant que la solution suggérée ne consiste en aucun cas en une forme de chantage, mais en un compromis gagnant-gagnant.

Le Président remercie l'orateur.

*Date de dépôt : 29 novembre 2011*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Sylvia Nissim**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

S'il existe un point sur lequel tous les commissaires se sont accordés lors des travaux de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport (ci-après commission) sur l'Initiative 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance », c'est le besoin croissant et très important en places d'accueil de jour pour la petite enfance.

Qu'elles qu'en soient les raisons, le fait est que les besoins en places de garde sont en augmentation constante. De plus, le faible nombre de données statistiques existants au niveau du canton nous laisse juste entrepercevoir que ces besoins sont sûrement plus importants que ce qu'on en sait aujourd'hui.

Aujourd'hui, il y a, en tous cas, deux fois plus de demandes qu'il n'existe d'offres et cela toutes structures confondues. Les parents désespèrent de trouver un mode de garde pour leurs enfants en bas-âge, sans même parler du choix de mode de garde inexistant. La pénurie est massive.

Les familles se débrouillent comme elles peuvent, en l'absence ou dans l'attente parfois très longue, de places de crèche, de familles d'accueil ou de places de gardiennage. C'est la course au piston, aux places sur listes d'attente interminables et au système D.

Malheureusement, rares sont les personnes ayant la chance d'avoir des parents ou des amis volontaires avec du temps pour garder les petits pendant que les parents travaillent. Bien souvent, un membre du couple doit quitter son poste ou diminuer son temps de travail pour permettre à l'autre de garder son temps-plein. Cette situation concerne en majorité les femmes qui bien souvent sacrifient leurs projets professionnels faute d'options. Plus de places d'accueil de jour permettraient de réduire les inégalités de genre.

Qu'un membre du couple quitte son poste pour s'occuper de ses enfants n'est pas non plus accessible à tous. Cela n'est possible que lorsque les revenus de celui ou celle restant travailler sont assez robustes pour nourrir

toute la famille. Nombreuses sont les familles qui, dans cette économie, ont besoin de deux salaires et souvent à temps-plein pour survivre et payer leurs loyers.

Et que dire des familles monoparentales, dont seul un parent a la charge du ou des enfants. Pour eux, la garde des enfants est une obligation, s'ils ne veulent pas se retrouver à l'aide sociale.

Pourtant, si la commission s'est accordée sur les besoins existants et à définir, elle a été divisée quant à la manière d'augmenter l'offre en places d'accueil de jour dans notre canton.

Les commissaires ayant à redire à propos de l'initiative ont donc produit un contreprojet sur lequel la commission a passé plusieurs séances. Les Verts ont soutenu le travail fait en commission et tenté d'être constructifs dans leur approche. Il y a quelques points sérieux qui différencient ces deux textes et qui ont poussé les Verts à refuser le contreprojet en faveur de l'initiative. Les points de divergences sont les suivants :

- la question du droit et l'obligation des communes,
- les crèches d'entreprises,
- le financement,
- la possibilité de déléguer des tâches.

### **La question du droit et l'obligation des communes**

Le principe de l'initiative stipule que : « Chaque enfant en âge préscolaire a droit à une place d'accueil de jour. » et que « Subsidièrement à la famille, l'Etat et les communes sont tenus de réaliser ce droit dans le respect du choix du mode de garde voulu par les parents. »

Le choix d'inscrire l'accès à la garde de la petite enfance comme un droit dans la constitution, n'est pas anodin, cela implique une force dans l'application et l'espoir d'une plus grande rapidité dans la création de ces places supplémentaires.

En effet, si de nombreux droits sont aujourd'hui inscrits dans la constitution sans avoir pour autant une réalité opposable, comme c'est le cas ici, ou dans le cas de la loi sur le logement, les initiants pensent qu'agir au niveau de la hiérarchie des normes permettra d'accélérer le passage de la déclaration d'intention à la concrétisation par les communes.

La deuxième partie du point 1 de l'initiative en particulier, qui veut que : « Subsidièrement à la famille, l'Etat et les communes **sont tenus** de réaliser ce droit dans le respect du choix du mode de garde voulu par les parents. » est clairement plus contraignante et implique une action plus concrète que la

version proposée par les auteurs du contreprojet qui proposent que : « L'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est **adaptée au besoin**. »

L'initiative infère donc contrairement au contreprojet, qu'il est à la charge de l'Etat de rappeler à l'ordre les communes qui n'auraient pas créé assez de places. Sur ce point, il semble clair aux Verts que cette obligation faite aux communes est nécessaire pour la bonne prise en charge dans tout le canton de la garde d'enfant.

Cet engagement des communes est fondamental et est la seule garantie d'une véritable réponse à cette nécessité si pressante de places. Le bon vouloir des communes n'est aujourd'hui plus suffisant et il nous faut renforcer notre position afin de permettre la résolution de ce pénible problème. Le statu quo n'est plus acceptable et la situation est suffisamment critique pour que le recours au rapport de force soit justifié.

L'initiative place également comme un de ces buts principaux : « d'inscrire clairement la répartition des tâches communales et cantonales concernant l'accueil d'enfants en âge préscolaire. » Cette clarification des responsabilités de chacun est indispensable pour le bon fonctionnement de cette tâche publique. En l'occurrence, l'initiative recommande que l'Etat continue à exercer le contrôle des normes d'encadrement, de sécurité et que les communes se chargent du reste, soit de créer des places en suffisance.

Le texte permet l'appui de l'Etat dans la réalisation de ces places de garde mais, contrairement au contreprojet, il définit clairement les responsabilités de chaque partie. En effet, le texte du contreprojet stipule que « **L'Etat et les communes** organisent l'accueil préscolaire des enfants. » et qu' « ils évaluent les besoins, planifient, coordonnent et favorisent la création de place d'accueil « ensemble, ce qui à notre sens, risque de prêter à confusion et donc ralentir la réalisation de ce projet pour lequel il y a pourtant urgence.

### **Les crèches d'entreprises**

En ce qui concerne les crèches d'entreprises, il a été plusieurs fois relevé au cours des débats que l'initiative ne les mentionne pas.

Pourtant, si les partenariats publics-privés (PPP), telles que les crèches d'entreprises, ne sont pas directement mentionnés, le texte les permet et ne les empêche en rien. Concernant le financement d'organes privés, la lettre B du point 3 mentionne « d'éventuels autres recettes » ce qui laisse toute liberté aux entreprises de financer une crèche par exemple.

Sur le principe, les Verts considèrent tous les modes de garde disponibles comme complémentaires. Ces derniers sont tous à encourager pour résoudre notre manque de place. Cependant concernant les PPP, il ne nous semble pas nécessaire de les inscrire au plan constitutionnel. Les Verts suggèrent plutôt l'élaboration d'un projet de loi spécifique au sujet de la contribution des entreprises. Il serait ainsi intéressant de se pencher sur les nombreux freins à l'investissement dans ce domaine, qu'ils soient d'ordre financier ou procédurier.

## **Le financement**

En ce qui concerne le financement, l'initiative propose qu'il soit assuré en majorité par les communes. Si les Verts comprennent les inquiétudes soulevées à répétition lors des auditions par les petites communes concernant les moyens, il faut reconnaître qu'elles bénéficient pour la plupart d'une situation financière saine. C'est, dès lors, une question de choix budgétaire que les Verts souhaitent encourager.

Les communes en difficultés ou trop petites pour susciter un besoin important ne sont pourtant pas oubliées par les initiants.

La nouvelle péréquation financière intercommunale prévoit une aide à l'attention des communes moins aisées dans le cas des crèches. De plus, celles qui le souhaiteraient, typiquement les petites communes qui n'ont pas assez de demandes, pourront se regrouper pour mener ensemble un projet de plus grande envergure et plus rentable. Ainsi comme précisé dans la lettre A de la mise en œuvre : « **Les communes ou groupements de communes** créent et maintiennent des places d'accueil de jour répondant à la demande dans les différents modes de garde pour les enfants en âge préscolaire. ». Ce type d'expérience a déjà remporté de bons échos. Des groupements de communes se sont réunis, par exemple, autour de la question de mamans de jour.

Les Verts ne sont pas opposés à l'idée d'un engagement financier de la part de l'Etat dans le domaine de la petite enfance, mais la répartition des tâches doit encore une fois être clairement définie.

L'initiative 143 vise principalement à l'inscription dans la constitution d'un droit pour chaque enfant et d'une obligation plus marquée à l'adresse des communes. Les initiants n'ont pas voulu pour autant démobiliser l'Etat sur cette question, raison pour laquelle la surveillance doit rester en main de celui-ci. En effet, c'est au canton que revient le soin de fixer le cadre général, de planifier, de contrôler et d'assumer la surveillance du dispositif.

L'initiative n'exclut pas non plus la participation financière de l'Etat, par exemple, dans le cadre d'un concept cantonal de la petite enfance.

Les Verts sont conscients que la création d'une structure d'accueil est très difficile et qu'il serait parfois nécessaire que le canton soit plus présent auprès des communes afin de leurs apporter plus d'aide. L'Etat a la totale liberté pour s'impliquer financièrement. Il n'est ainsi pas exclu d'imaginer entre autres des subventions fédérales ainsi que des apports de fonds privés.

### **La possibilité de déléguer des tâches**

*Enfin, l'initiative mentionne une possibilité qui n'a pas été intégrée dans le contreprojet, celle de la délégation des tâches. En effet, le texte mentionne :* «Les communes ou groupements de communes peuvent déléguer cette tâche aux associations ou fondations autorisées à exercer cette activité.». Cette possibilité est déjà utilisée par plusieurs communes du canton.

Lors des travaux de la commission, la possibilité d'intégrer cette option a été sérieusement considérée. Cependant, il a été décidé que ce type de précision pourrait le cas échéant être intégré dans la loi d'application. Il ne s'agit donc pas ici d'une opposition idéologique, mais d'une opposition de forme.

En conclusion, après des travaux de commission très productifs auxquels les Verts ont participé avec intérêt, comme ils l'avaient annoncé en plénière, le groupe des Verts estime que trop de points d'importance manquent au contreprojet. S'ils saluent l'ajout de la possibilité de partenariat public-privé, l'adoucissement du texte envers les responsabilités des communes de même que la répartition des tâches et du financement entre les communes et l'Etat ne permettent pas aux Verts de se reconnaître dans ce contreprojet. L'initiative reste définitivement plus riche et est facteur d'une meilleure chance de création rapide et en suffisance de places d'accueil préscolaire.

Les Verts vous demandent donc, Mesdames et Messieurs les députés, de soutenir l'initiative 143 et d'en encourager l'acceptation par le peuple.

*Date de dépôt : 15 novembre 2011*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Marie Salima Moyard**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Nul besoin de rappeler la facilité de récolte des signatures pour cette initiative ; ni les situations souvent bricolées et largement insatisfaisantes dans lesquelles se retrouvent les familles ; ni le débat – souvent malheureusement non pertinent – sur le besoin « réel » des familles de recourir à l'accueil de jour pour leurs enfants, puisque très souvent les deux parents travaillent pour simplement subvenir aux besoins de base de la famille ; sans oublier les nombreuses familles monoparentales de ce canton et la problématique de l'égalité entre hommes et femmes, qui serait pourtant renforcée par une offre adéquate en accueil de jour pour les enfants.

Le premier mérite de l'IN 143 est d'avoir fait s'attabler sérieusement les partis de l'Entente sur la question urgentissime de la pénurie de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire. Et non pour proposer des modifications organisationnelles (chèque-service dans le PL 9934, fondation intercommunale dans les PL 10488 et 10489) ou la baisse des normes-cadres dans le domaine (PL 10636), mais pour réellement asseoir un principe général de satisfaction des besoins des familles. Relevons néanmoins l'exception du PDC qui a déposé le 27 mai 2010 le PL 10671 stipulant dans son alinéa 1 « Chaque enfant a droit à une place d'accueil de jour ». C'est donc dommage que le PDC se soit opposé à l'initiative qui vise le même but. En résumé, l'instauration du principe général de satisfaction des besoins des familles est un grand pas, dont il est certain qu'il n'aurait pas été fait sans l'initiative. C'est son premier mérite, mais non le dernier.

Entrons maintenant dans le détail du contreprojet élaboré par la majorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport. Signalons en premier lieu que, malgré le soutien ferme des Socialistes et des Verts à leur propre initiative, les représentant-e-s de ces derniers en commission n'ont pas ménagé leurs efforts pour participer, échanger et, en

bref, améliorer un texte problématique sur plusieurs points dans sa forme initiale et qui le reste pour certains dans sa forme finale.

### **Droit contre « offre adaptée aux besoins »**

Le point d'achoppement principal – et la raison du refus par la majorité de la commission de l'initiative – avait été la déclaration d'un « droit à une place d'accueil de jour » pour tout enfant en âge préscolaire. Alors même que la majorité de la commission se déclarait largement acquise au principe d'une place d'accueil de jour pour tout enfant, elle s'était focalisée sur le droit énoncé à l'alinéa 1 pour fonder son refus. En échange, elle propose aujourd'hui une « offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire [...] adaptée aux besoins » (alinéa 1 *Principe*).

On peut commencer par se demander la différence sur le fond entre les deux formulations ; et aussi interroger le fondement de la peur de l'Entente devant le « fantôme » du droit. Les deux formulations sont proches, mais celle de l'initiative est plus claire et ne se place pas du même point de vue : c'est celui du justiciable qui a droit à une place d'accueil pour l'initiative, alors que c'est celui des collectivités publiques pour le contreprojet.

Résumons ici les éléments factuels concernant ce droit instauré par l'initiative, tant décrié de manière dogmatique par la majorité de la commission. D'une part, d'autres droits sociaux existent<sup>1</sup> et instaurer celui-ci montrerait l'importance que le parlement y porte, ce qui n'est manifestement malheureusement pas le cas. D'autre part, la justiciabilité effective de ce droit (la crainte de la majorité de la commission) est déterminée par les tribunaux, en fonction des textes légaux, de l'esprit du législateur, du degré de précision de la norme (plus le droit est précis, « plus il est justiciable ») et de l'existence d'une législation d'application (précisant notamment les sanctions en cas de non-respect des obligations des partenaires).

Par ailleurs, l'inscription d'un droit social dans la constitution n'implique pas qu'il revienne à la justice de trouver elle-même la solution complète pour concrétiser ce droit dans chaque cas d'espèce mais bien de contrôler si l'Etat respecte, protège et réalise ce droit – et le cas échéant, l'enjoindre à le faire – en prenant ou non des décisions et en adoptant ou non les lois nécessaires. La justice pourrait par exemple ordonner à l'autorité de prendre les mesures nécessaires dans un certain délai.

---

<sup>1</sup> Citons le célèbre droit au logement dans la constitution actuelle (art. 10A al. 1 Cst GE), mais également le droit à des conditions minimales d'existence (art. 12 Cst fédérale) ou encore le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19 Cst fédérale).

Quand bien même, enfin, la justiciabilité de ce « droit de la petite enfance » serait-il finalement admis par les tribunaux dans quelques années grâce à une loi d'application bien pensée, y aurait-il pour cela déluge de recours de particuliers contre les communes du canton car elles ne créeraient pas suffisamment de places de crèches ? Telle semble être la grande crainte de la majorité de la commission, mais cette crainte paraît particulièrement peu fondée quand on observe l'exemple du canton de Bâle-Ville : celui-ci s'est effectivement doté d'un droit justiciable à une place d'accueil de jour<sup>2</sup>... et aucun déluge de recours ne s'est produit. Le risque pris par les collectivités publiques de ne pas tenir leurs engagements étant connu, la prise en charge est adéquate et l'objectif est atteint. N'est-ce pas le but déclaré de tous les partis de ce Grand Conseil ?

### Les besoins de qui ?

Ce même alinéa 1 du contreprojet pose un autre problème qui n'est pas que syntaxique : la suppression du possesseur des « besoins ». D'une première version parlant d'offre « adaptée aux besoins des familles », le contreprojet définitif est passé à « adaptée aux besoins » tout court. Pourquoi ? Parce qu'une « offre adaptée aux besoins des familles » était une notion ambiguë<sup>3</sup> on a décidé de supprimer le fait que c'était ceux des familles qui étaient considérés.

Alors que le droit instauré par l'initiative (alinéa 1 *Principe*) est simple, sans ambiguïté et facile à comprendre, le contreprojet propose une formulation encore plus floue que dans sa première version et qui pose de vraies questions : si les besoins des familles ne sont pas explicités, pourquoi ne serait-ce pas les besoins... des communes ? ... de l'Etat ? ... des entreprises ? Qui, tout le monde en conviendra, ne sont pas forcément ceux partagés par les parents. Une nouvelle zone d'ombre pour le contreprojet.

### Suppression du respect du mode de garde

L'initiative prévoyait que l'accueil de jour était « subsidiaire à la famille » et qu'il était réalisé dans le « respect du choix du mode de garde voulu par les parents » (alinéa 1 *Principe*), ce qui était clair par rapport au

<sup>2</sup> § 11, al. 2, let. a Cst BS : « En outre, la présente Constitution garantit le droit des parents d'obtenir dans un délai raisonnable et à des conditions supportables financièrement la possibilité de confier de jour leurs enfants à un lieu d'accueil public ou privé, selon une formule qui réponde aux besoins des enfants. »

<sup>3</sup> Quelle offre (crèches ou familles d'accueil de jour) ? Adaptée comment (totalement, partiellement, avec un échelonnement chronologique) ? Quels besoins (comment les déterminer, les juger, les comprendre, les nuancer) ?

rôle subsidiaire, secondaire et complémentaire de l'accueil et qui maintenait la souplesse du type de mode de garde (collectif/« socialisant l'enfant », en crèches ou individuel/à la carte, en famille d'accueil).

Le contreprojet a choisi de supprimer cette notion (alinéa 1 *Principe*), au motif qu'il serait difficile de réaliser les vœux des parents. Sûrement, et c'est tout l'enjeu du débat ; mais c'est bien à cette tâche que tous disent s'atteler, et non aux moyens d'éviter de le faire ! Pour les Socialistes, il est hors de question d'entendre les communes rétorquer aux parents qui souhaiteraient faire bénéficier leur enfant d'une place en crèche, qu'il n'y en a pas de disponible et qu'ils n'ont qu'à s'arranger avec une accueillante familiale de jour (« maman de jour »).

Autre argument donné par l'Entente : on ne peut décréter la création d'accueillante familiale de jour, car c'est essentiellement une activité indépendante. Certes, mais le rôle régulateur et incitatif de l'Etat est ici essentiel. Les personnes souhaitant faire ce métier sont nombreuses, la demande en place est pléthorique, ne manque donc que le cadre réglementaire les soutenant et leur permettant d'exercer leur activité dans de bonnes conditions, qui ne sont à ce jour pas remplies. C'est pourtant un autre débat et nullement une raison pour supprimer cette liberté aux parents, ce que fait le contreprojet et non l'initiative.

### **Quelle participation des entreprises ?**

Ici deux visions s'affrontent entre le contreprojet et l'initiative, et le groupe socialiste préfère nettement – sans surprise ! – celle des initiants. L'Entente a en effet choisi de mettre particulièrement en évidence le partenariat public-privé qui lui est si cher (alinéas 7 et 8 du même nom). C'est une opération de communication davantage qu'autre chose puisque l'initiative n'empêche nullement les crèches d'entreprises : l'alinéa 3 lettre C précise en effet la délégation de cette tâche « aux associations ou fondations autorisées à exercer cette activité », formes juridiques utilisées par les entreprises. Ces dernières, même importantes (à l'exemple de celle de Merck-Serono visitée par la commission qui partage la crèche avec la Ville de Genève), s'organisent en association ou fondation pour exploiter la crèche, ce qui est justement l'objet de l'alinéa en question de l'IN.

Sur le fond, le groupe socialiste ne s'oppose nullement aux crèches d'entreprises qui peuvent constituer un complément intéressant à l'offre faite par les communes. Néanmoins, il estime que les espoirs qui y sont placés sont démesurés, tant les compétences et les conditions nécessaires pour gérer une crèche sont complexes et nombreuses. Les entreprises préfèrent donc

nettement « acheter » ou louer des places dans des crèches communales. C'est d'ailleurs bien plus rationnel économiquement car « chacun son métier ».

Enfin, sur cet objet, la participation des entreprises doit davantage se trouver sous l'angle financier (à l'exemple des modèles neuchâtelois ou vaudois) qui avait d'ailleurs été proposé par l'Entente en accord avec les syndicats patronaux, avant un revirement s'apparentant à du chantage suite à l'acceptation par le Grand Conseil de l'initiative 145 socialiste concernant l'augmentation des allocations familiales. En effet, leur intérêt s'y retrouve facilement, notamment en termes organisationnels, de gain de présence et de bien-être du personnel, de facilitation pour les hommes et les femmes dans la cohabitation carrière-famille. Par contre, il serait tout-à-fait hors de propos d'offrir une participation dans la gestion des crèches aux entreprises (qui ne sont nullement qualifiées dans ce domaine !), à travers par exemple des sièges dans des conseils d'administration de fondation de droit public. Cette éventualité ayant été évoquée au sein de la commission, les Socialistes tiennent à rappeler les métiers et compétences de chacun, qu'une organisation sociale intelligente sait respecter, afin de gagner en efficacité.

### **Financement cantonal : un point désormais acquis pour tous les partis**

Les initiants l'ont déjà maintes fois dit : ils sont favorables au retour d'un financement cantonal, même si les communes (avec l'aide du système de péréquation intercommunale pour les moins riches d'entre elles) ont, selon eux, les moyens de répondre à la demande actuelle et à venir, si l'objectif est pris à cœur par ces dernières. Les initiants avaient néanmoins pris le parti de ne pas changer la répartition du financement de la petite enfance au moment de la rédaction de l'initiative (en redonnant des charges financières à l'Etat dans ce domaine) pour éviter d'ajouter un débat supplémentaire à celui, déjà épineux, de l'accès à l'accueil familial de jour. Ils ont dit néanmoins, dès leur audition, être favorables à un retour du financement cantonal.

Les partis de l'Entente se sont dit – étonnamment peut-être, mais à la relative satisfaction du groupe socialiste – aussi favorables à un financement cantonal, afin d'alléger la facture pour les communes. Le revers de la médaille sera d'allourdir en échange la facture pour l'Etat, mais s'il y a accord sur une politique publique d'accueil de la petite enfance et que les budgets afférents sont votés par l'ensemble du parlement, c'est un dossier que les Socialistes veulent bien ré-ouvrir.

Si consensus politique sur le financement cantonal de la petite enfance il y a, l'initiative n'y fait aucunement obstacle avec la formulation de son

alinéa 2, lettre B (« [L'Etat] apporte son soutien pour la création et l'exploitation des places d'accueil de jour. »). Ce soutien peut être tout autant financier que réglementaire. Rappelons à toutes fins utiles le caractère général et global d'un article constitutionnel.

Une fois cette précision apportée, les formulations du contreprojet (alinéas 5 et 6 *Financement public*) et de l'initiative (alinéa 2, lettre B *Moyens* et alinéa 3, lettres A et B *Mise en œuvre*) sur cette question sont dès lors très semblables : toutes deux différencient la construction (investissement) – à charge des communes – de l'exploitation (fonctionnement) – à charge des communes seulement ou des communes et de l'Etat.

### **Le contreprojet en copie conforme de l'initiative sur plusieurs points**

Les alinéas 2, 3 et 4 du contreprojet (sous-titre *Organisation*) sont, sinon pratiquement dans la lettre du moins dans l'esprit, des copies conformes de l'alinéa 2, lettres A et B de l'initiative. En effet, les deux textes mentionnent l'analyse des besoins, la planification et la concrétisation des places d'accueil par les communes et l'Etat. Dans les deux textes également, l'Etat est responsable de la surveillance, cette formulation permettant une délégation à un organisme public, tel que les structures de coordination pour les familles d'accueil de jour par exemple.

D'autres points sont purement et simplement repris par le contreprojet du texte de l'initiative : la différence entre charges financières pour la construction et pour l'investissement (alinéas 5 et 6 *Financements publics* du CP – alinéa 3, lettres A et B *Mise en œuvre* de l'IN), la participation financière des parents (alinéa 6 du CP – alinéa 3, lettre B de l'IN) et la mention d'éventuelles autres recettes (*idem*).

Face à ces points communs, préférons l'original à la copie !

En conclusion, le contreprojet ne fait pas autant avancer la cause de la petite enfance par rapport à l'initiative que ce qu'en disent ses partisans. Il reste autant constitutionnel et général que l'initiative alors que l'initiative était jugée trop floue au moment du débat sur son acceptation ou non par le Grand Conseil. Le contreprojet reprend d'autre part plusieurs points de l'initiative, pourtant tant décriée. Quant aux différences de rédaction, elles sont problématiques : l'offre adaptée aux besoins n'est pas claire et les besoins non plus. Pour ce qui est des entreprises, la mise en avant du partenariat public-privé est autant rhétorique que sans différence sur le fond par rapport à l'initiative. Enfin, l'accord qui semble être trouvé par les

différents partis sur le retour du financement cantonal est une bonne chose, qui ne peut pourtant être reprochée à l'initiative puisque sa lettre ne l'empêche pas et que les initiants ne s'y sont jamais opposés par principe, mais avaient voulu séparer les débats.

C'est pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, que le groupe socialiste vous demande de refuser le contreprojet à l'initiative 143 et de soutenir cette dernière en votation populaire.