

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Frédéric Hohl, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Michèle Ducret, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Patrick Saudan, Jacques Follonier, Charles Sellegger et Jean-Marc Odier

Date de dépôt : 14 mai 2009

Projet de loi constitutionnelle **modifiant la Constitution de la République et canton de Genève** **(A 2 00)** *(Fondation intercommunale pour la petite enfance, article constitutionnel)*

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

Article 1 Modifications

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

Art. 175A Petite enfance (nouveau)

¹ En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent l'encadrement de la petite enfance.

² L'encadrement de la petite enfance est géré par une Fondation intercommunale de droit public pour la petite enfance.

³ Le financement de la fondation est assuré par:

- a) une contribution annuelle des communes proportionnellement au nombre et à la capacité contributive de leurs habitants;
- b) d'autres contributions, dons ou legs.

⁴ Moyennant une contribution au financement de la fondation, l'Etat et les partenaires privés peuvent prétendre à une représentation équitable au Conseil de fondation.

Article 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés

Le 9 octobre 2006, le groupe radical déposait une motion (M 1717) demandant la création d'une fondation intercommunale, dans le but d'optimiser la gestion des structures d'encadrement de la petite enfance.

Rappelant les défis à relever et les enjeux de la politique de la petite enfance à Genève et en Suisse, le texte soulignait en particulier les dysfonctionnements et incohérences du système actuel en formulant une proposition concrète de modèle de gestion et de financement, ayant pour objectif principal la création de places de crèches.

Il est notoire que les places de crèches sont aussi rares que convoitées, du fait de l'évolution économique et sociale de notre société. Les familles vivant d'un revenu unique se font de plus en plus rares: l'exception est devenue la règle, à savoir la reprise par les mères d'une activité professionnelle le plus tôt possible, de manière à conserver un lien avec le marché du travail. La nécessité d'une prise en charge des enfants en âge préscolaire n'est, d'ailleurs, guère contestée. En revanche, le nombre de places de crèches est loin d'avoir augmenté à la mesure de la demande. En conséquence, les noms s'accumulent sur les listes d'attente, qui n'ont, hélas, jamais été aussi longues.

La problématique étant posée, il s'agit de réfléchir à une solution touchant au cadre à la fois institutionnel et financier de la politique de la petite enfance à Genève. Notons par ailleurs que le canton de Vaud a mis en place un système novateur, ayant fait l'objet d'un large consensus suite à une motion radicale¹.

La création de nouvelles places de crèches est la hantise de nombreuses communes. Le coût d'une place? 30 000 F par année environ. Nous conviendrons volontiers avec nos communes qu'un tel prix n'a rien d'alléchant. Les normes exceptionnellement élevées dans notre canton engendrent qui plus est des coûts peu attractifs pour les partenaires privés. Nous ne reviendrons pas ici sur la réglementation allant à l'encontre de la volonté expresse d'entreprises désireuses d'établir des crèches pour les enfants de leurs employés. En revanche, l'impôt communal tel que réparti aujourd'hui nous semble être une cause majeure des difficultés que

¹ Voir notamment l'article 63 Cst./VD et la loi sur l'accueil de jour des enfants, du 20 juin 2006 (LAJE; RS/VD 211.22).

rencontrent les communes. La commune où l'activité lucrative est exercée est favorisée (taxe professionnelle), tandis que la commune de domicile supporte l'entier des charges d'encadrement de la petite enfance. En d'autres termes, les communes de résidence ont la fâcheuse impression de financer les infrastructures de la petite enfance pour permettre à celles où s'exerce le gros de l'activité économique d'encaisser des recettes fiscales supplémentaires.

Ainsi, le modèle de gestion par le biais d'une fondation intercommunale de droit public paraît le plus adéquat. Intégrant des éléments péréquatifs, il est à même de former une structure solide et une répartition moderne et équitable des contributions nécessaires au financement de la politique de la petite enfance et à la création de places de crèches.

En premier lieu, les communes apportent leur contribution, qui constitue la source principale de financement, proportionnellement à leurs ressources et au nombre d'habitants.

Deuxièmement, d'autres types de contributions sont à envisager afin de dégager des ressources en suffisance. A ce stade, nous ne proposons pas de modèle de financement privé, mais souhaitons que la fondation offre la possibilité au secteur privé de contribuer financièrement à son fonctionnement, et ainsi de pouvoir revendiquer une représentation équitable au sein du Conseil de fondation. Nous laissons également ouverte la question de savoir si l'Etat doit à nouveau participer au financement de la politique petite enfance (voir ci-dessous). Compte tenu de ce qui précède, il convient d'opter pour un cadre constitutionnel relativement souple.

Nous renverrons pour le surplus au projet de loi déposé conjointement au présent projet et traitant du financement de la fondation.

Enfin, sous un angle strictement opérationnel, les avantages sont nombreux. La création d'une fondation intercommunale entraînerait la dépolitisation de la gestion du secteur de la petite enfance, qui se passerait volontiers des négociations interminables et des blocages spécifiques à chaque commune. Elle permettrait également l'adoption d'une vision globale (intercommunale), des synergies entre les communes et une simplification notable (employeur unique) des conditions de recrutement, de travail et de formation du personnel.

A toutes fins utiles, nous tenons à préciser que si l'alinéa premier de l'article 175A Cst./GE tel que proposé mentionne l'Etat aux côtés des communes, cela n'implique pas que celui-ci est tenu de participer directement au financement de la fondation, ce qui irait en effet à l'encontre de l'alinéa 4 du même article. De même, la suppression de la subvention cantonale, décidée par le Grand Conseil le 13 décembre 2007 (PL 10068), nous impose

de ne pas contraindre le canton à une nouvelle participation aux coûts. Ainsi, l'alinéa premier tel que proposé est une affirmation de principe, faisant notamment allusion aux articles 3 et 4 de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée, du 14 novembre 2003².

La mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle est de la compétence du Grand Conseil. Celui-ci devra notamment adopter une loi cantonale en vue de la constitution de la fondation et de l'approbation de ses statuts (art. 175 Cst./GE, art. 72 LAC et art. 2 LFond).

Le 20 février 2009, une initiative populaire « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance » a été lancée. Si le présent projet ne fait en aucun cas figure d'opposition face à cette annonce – la motion 1717 datant de 2006 –, il propose, concrètement, une vision différente de la politique de la petite enfance, c'est pourquoi nous ne pouvons nous permettre l'économie d'un bref commentaire.

Le texte actuellement en phase de récolte des signatures confère un « droit » à chaque enfant d'obtenir « une place d'accueil de jour ». De ce fait, il renonce à un point à notre avis essentiel: garantir une offre conforme à la demande, et non consacrer un droit constitutionnel rigide dont il est permis d'emblée de douter de la justiciabilité. L'initiative prévoit un délai de cinq ans pour que l'Etat et les communes se conforment aux exigences constitutionnelles, ce qui paraît fort peu réaliste, tant d'un point de vue institutionnel qu'économique. En effet, le texte prévoit que « l'Etat et les communes sont tenus de réaliser ce droit ». Or, actuellement l'Etat ne subventionne pas du tout la petite enfance. La mise en œuvre de l'initiative se heurterait donc à des obstacles insurmontables pour « réaliser ce droit », si l'on considère l'actuelle pénurie de personnel qualifié et le manque de familles d'accueil, ces dernières ne souhaitant pas forcément être reconnues et fonctionnant parfois de manière non officielle. Enfin, elle ne résout en rien le problème actuel, à savoir la variété de politiques menées sur le territoire, au gré des tendances des autorités communales et de leurs ressources.

Le présent projet, nous l'avons vu, mise sur une fondation intercommunale de droit public. Cette institution pourra naviguer de manière indépendante grâce à un Conseil de fondation désigné par les différents contributeurs. Les communes participeront au financement sur une base péréquative, favorisant la collaboration et tenant mieux compte des fortes inégalités communales en matière de ressources. L'encadrement de la petite enfance et notamment la création de nouvelles places de crèches méritent en

² LSAPÉ (J 6 29).

effet de pouvoir disposer d'une structure apte à pratiquer une gestion dynamique et ambitieuse dans une perspective globale, à l'échelle du canton.

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