

POUR UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE



LA CONTRIBUTION DE L'UFAL

DOSSIER RÉALISÉ PAR :
OLIVIER NOBILE ET JEAN-LOUIS HAURIE
JANVIER 2023

DEFINIR LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

Le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), dans son avis émis le 22 mars 2022¹, donne une définition du service public de la petite enfance :

C'est bien un accueil inconditionnel qu'il faut viser : un droit universel pour tout enfant, quelle que soit la situation de ses parents (et notamment qu'ils soient ou non en situation d'emploi), sur l'ensemble du territoire, et avec les mêmes garanties de qualité, de neutralité et de laïcité. Une attention particulière doit être apportée aux évolutions sociétales. Les parents s'impliquent davantage dans la qualité de l'accueil et mériteraient d'être placés au cœur du dispositif, y compris pour restaurer la confiance dans les institutions, pour certaines populations qui hésitent à y avoir recours.

L'UFAL approuve largement cette définition mais estime qu'il y a lieu d'en préciser le contenu en matière d'objectifs :

- Vis-à-vis des enfants : il s'agit de **proposer un service éducatif adapté à la petite enfance**. Il s'agira notamment de privilégier la dimension éducative et la socialisation des jeunes enfants, de favoriser la mixité sociale et l'intégration des enfants porteurs de handicap.
- Vis-à-vis des professionnels : le SPPE doit s'appuyer sur un programme de grande ampleur visant à accroître le nombre de personnels formés, à améliorer la formation et revaloriser les métiers.
- Vis-à-vis de la société : le **SPPE est un puissant instrument de lutte contre les inégalités et de soutien à l'activité**. Vecteur d'égalité femme/homme, le SPPE doit contribuer à garantir la libre conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, singulièrement pour les femmes. Le SPPE doit ainsi contribuer à faciliter l'activité féminine tout en permettant aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent sans que ce choix ne se traduise par un arbitrage entre exercice d'une activité professionnelle et inactivité.

L'UFAL approuve l'objectif visant à associer davantage les parents à la gestion du futur service public. D'un côté, nous estimons en effet nécessaire de **leur reconnaître un rôle d'acteurs essentiels dans le dispositif**. Acteurs de la mise en œuvre des solutions d'accueil, les parents doivent pouvoir être associés à la définition du projet local et à sa mise en place. Ils doivent en outre être reconnus et soutenus dans leur statut de parents donc d'éducateurs et bénéficier à ce titre de l'écoute et du soutien des professionnels des structures.

Néanmoins, le SPPE, à l'instar de l'école, doit être une institution de socialisation républicaine des jeunes enfants qui reste à l'abri des déterminismes de nature idéologique, traditionnelle ou culturelle qui

¹Conseil Économique Social et Environnemental, Vers un service Public d'accueil du jeune enfant, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la Commission permanente des affaires sociales et de la santé, 22 mars 2022

peuvent être véhiculés au sein des familles. La participation des parents à la définition du projet local des futurs établissements du SPPE devra par conséquent s'exercer dans le strict respect de la loi et des principes républicains.

Au-delà du service d'accueil de leurs enfants, les dispositifs du SPPE privilégieront la pleine adhésion des parents au processus de socialisation et d'apprentissage de la citoyenneté et favoriseront l'écoute des enfants et la réalisation d'activités partagées parents/enfants.

POUR UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE : LES PRINCIPES

Selon l'UFAL, certaines conditions impératives doivent être réunies pour pouvoir caractériser le futur service public de la petite enfance (SPPE). Le régime juridique du service public devra être, en premier lieu, organisé dans le respect des **trois grands principes à valeur constitutionnelle** :

- La continuité du service public : il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.
- L'égalité de traitement des usagers : il s'agit d'un principe général d'égalité de tous devant la loi ; aucune discrimination ne saurait être acceptée.
- L'adaptabilité : cela signifie que le service public doit s'adapter aux évolutions de la société et aux besoins des usagers et des territoires.

L'UFAL en tant qu'association laïque, estime que **le principe d'égalité suppose d'inscrire en corollaire le principe de laïcité au cœur de ce futur service public de la petite enfance**, d'autant qu'il reposera pour bonne part sur des opérateurs privés dépositaires de financements publics. En particulier l'ensemble des établissements et agents qui ont vocation à concourir au service public de la petite enfance devront respecter strictement le principe de neutralité du service public, supposant entre autres l'interdiction de manifestations des convictions religieuses ou philosophiques. La charte de la laïcité dans les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) adoptée en 2015 par la CNAF et ses partenaires constitue un cadre particulièrement utile qu'il conviendrait d'étendre à l'ensemble des futurs acteurs du SPPE et imposer son adoption comme condition impérative de participation au futur SPPE.

Si le principe de gratuité n'est pas en soi un principe applicable à l'ensemble des services publics, l'UFAL estime que **la gratuité du SPPE doit constituer un objectif atteignable et souhaitable à court ou moyen terme**, en particulier pour les familles les plus défavorisées. En tout état de cause, le futur SPPE devra opérer une péréquation tarifaire à échelle nationale afin de réduire au maximum le reste à charge de l'ensemble des familles et harmoniser les conditions tarifaires de recours aux solutions de garde sur l'ensemble du territoire national. Le futur SPPE doit lutter de la sorte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès des usagers du service public.

Toutefois, l'existence d'un service public accessible à toutes les familles, y compris les plus aisées, est une condition indispensable pour que ce service public soit un vecteur affirmé de mixité sociale et de cohésion républicaine entre l'ensemble des familles.

LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Du point de vue des opérateurs, l'accueil du jeune enfant est actuellement assuré par une pluralité d'acteurs publics mais aussi du secteur privé lucratif comme du non lucratif et par les particuliers employeurs. Le fait qu'il existe, à côté de l'offre gérée ou contrôlée par les communes et les établissements intercommunaux, une offre d'accueil privée collective et individuelle gérée par des acteurs privés, n'exclut pas en soi la qualification de « service public » comme le fait remarquer le Conseil Économique social et environnemental.

L'offre d'accueil du jeune enfant repose actuellement sur les modalités d'accueil suivantes : Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et accueil par des assistants maternels.

ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE)

Les Établissements

Regroupant plusieurs catégories de lieux, ces établissements assurent la prise en charge des enfants par une équipe pluridisciplinaire comprenant un directeur et des professionnels de la petite enfance (auxiliaires de puériculture et éducateurs de jeunes enfants) directement impliqués dans la vie quotidienne de l'enfant (soins, repas, activités, bien-être). Il s'agit des :

- **Crèches collectives** : elles accueillent des enfants fréquentant régulièrement la structure d'accueil. Les enfants sont sous la responsabilité de professionnels qualifiés.
- **Crèches parentales** : agréées par des parents dans le cadre d'une association, les familles sont invitées à participer à l'accueil des enfants aux côtés des professionnels de la crèche.
- **Multi-accueil** : il s'agit d'établissements proposant des solutions d'accueil des enfants plus souples : de façon ponctuelle, régulière ou un mode de garde d'urgence.
- **Micro-crèches** : il s'agit de petits établissements d'accueil qui regroupent au maximum dix enfants. Les règles relatives aux fonctions de direction et de qualification du personnel sont plus souples que pour les autres crèches.
- **Jardins d'enfants** : le jardin d'enfants est un mode d'accueil pendant la journée. Jusqu'en 2024, les jardins d'enfants peuvent accueillir des enfants de 3 à 6 ans qui peuvent y suivre leur scolarité en dehors de l'école maternelle.
- **Haltes-garderies** : la halte-garderie accueille à temps partiel les enfants de moins de 3 ans, quelle que soit la situation familiale et professionnelle des parents.
- **Les crèches familiales** peuvent également être rapprochées des Établissements d'accueil du jeune enfant même si elles reposent sur l'accueil par des assistantes maternelles (cf. infra). Mais leur modalité de mise en œuvre, reposant sur un service collectif structuré, permet de les classer au sein des EAJE. La crèche familiale emploie des assistants maternels agréés qui accueillent à leur domicile d'un à quatre enfants. Des temps de regroupement collectif favorisant la socialisation et l'éveil des enfants sont proposés. Les parents ne sont pas employeurs de l'assistant maternel. Les assistants maternels sont salariés de structures généralement communales qui exercent la fonction d'employeur et leur activité est placée

sous la supervision et l'autorité d'un Directeur agréé par la Protection maternelle et infantile (PMI).

Comme nous le voyons, il existe une multiplicité d'établissements d'accueil du jeune enfant. Ils diffèrent selon les modalités d'accueil, leur taille et le public visé. En pratique, tous ces établissements sont placés sous la responsabilité de personnels qualifiés et les autorisations d'accueil sont soumises à un agrément délivré par le Président du Conseil départemental après avis de la PMI.

Les modes de gestion

Le mode de gestion de ces établissements est également hétérogène. 34 % des crèches et haltes-garderies (dites mono-accueil) et 44 % des établissements multi-accueils sont gérés par les communes ou les EPCI. Les associations de loi 1901 à but non lucratif interviennent dans 23 % des cas tant en mono-accueil qu'en multi-accueil.

Cependant, il convient de noter que 37 % des crèches et des haltes-garderies et 30 % des établissements multi-accueils relèvent du secteur privé lucratif. La présence du secteur commercial est encore plus marquée en ce qui concerne les micro-crèches qui dépendent dans 77 % des cas du secteur lucratif. Cet état de fait est particulièrement préoccupant s'agissant de structures qui concourent à un besoin essentiel de la population et dont le modèle économique repose essentiellement sur des financements publics. La situation des micro-crèches est particulièrement problématique car ces structures bénéficient de règles d'encadrement et de qualification plus souples que les autres EAJE et bénéficient de surcroît de modalités de financement exorbitantes (CMG structure) qui s'avèrent onéreuses pour la collectivité et les familles. Plus grave, les micro-crèches PAJE (qui perçoivent le CMG structure) ne poursuivent aucun objectif de mixité sociale et échappent à toute obligation en termes d'aménagement du territoire et de mixité sociale. Même si un service public peut être délégué (à des associations notamment), le SPPE promu ne saurait favoriser l'extension du recours au secteur privé lucratif et donc l'expansion des entreprises de crèche à but lucratif. Le SPPE ne saurait davantage faire la promotion de relations marchandes ou d'employeurs pour les relations des parents avec les lieux d'accueil de leurs enfants.

Aux yeux de l'UFAL, les EAJE devront occuper un rôle central de structuration de l'offre de garde du futur SPPE. Une politique volontariste en matière d'ouverture de places d'Eaje devra être réaffirmée, s'agissant de solutions de garde plébiscitées par les familles et remplissant des conditions d'encadrement, de qualification des personnels et de sécurité des enfants. L'accueil en EAJE offre aux familles les conditions favorables pour une véritable socialisation de l'enfant dans un cadre propice à son éveil.

Toutefois, il y a lieu d'interroger la pertinence d'un modèle reposant sur l'activité d'entités privées poursuivant un objectif commercial et lucratif. Aux yeux de l'UFAL, le SPPE devra exclure de son périmètre, par construction, les structures privées lucratives et les solutions domestiques de garde, en premier lieu les micro-crèches PAJE. Les EAJE appelés à participer au Service Public de la Petite Enfance doivent bénéficier d'un mode de financement unique et de conditions tarifaires unifiées afin d'harmoniser le reste à charge des familles.

L'ACCUEIL PAR DES ASSISTANTS MATERNELS

L'assistant maternel possède un agrément du conseil départemental attestant ses capacités personnelles à assurer la santé, la sécurité, l'éveil et le développement des enfants pendant le temps d'accueil et le

fait qu'il dispose d'un logement offrant des conditions d'accueil et de sécurité adaptées aux jeunes enfants. Les assistants maternels exercent leur activité de manière très variée :

Accueil à domicile : l'assistant maternel accueille jusqu'à quatre enfants au maximum simultanément à son domicile. Le parent est employeur de l'assistant maternel.

Accueil dans une maison d'assistante maternelle : les MAM regroupent de deux à quatre assistants maternels agréés pour qu'ils exercent leur activité professionnelle dans des locaux extérieurs à leur domicile qui garantissent la santé, la sécurité et l'éveil des enfants. Les MAM regroupent 16 enfants au maximum. Le parent est employeur de l'assistant maternel.

Crèches familiales : cf. paragraphe précédent consacré aux EAJE Les assistants maternels contribuent de manière essentielle à l'offre d'accueil du jeune enfant. L'offre la plus importante provient des assistants maternels employés directement par les parents (plus de 977 000 places, soit 69 % de l'offre globale). A l'inverse, les maisons d'assistants maternels (MAM) restent très minoritaires dans l'offre globale d'accueil, malgré leur développement dynamique depuis dix ans.

La place des assistants maternels dans l'offre d'accueil globale du jeune enfant est par conséquent incontournable. Toutefois ce mode de garde pâtit de faiblesses patentées. Ainsi, la démographie des assistants maternels s'érode malgré la volonté affirmée des pouvoirs publics de promouvoir ce mode d'accueil.

Si l'on exclut les crèches familiales où les assistants maternels sont salariés d'une structure collective, les conditions d'exercice des assistants maternels **demeurent précaires**. Inscrite dans la majorité des cas dans le cadre d'une relation contractuelle avec un particulier employeur, l'activité des assistants maternels repose pour bonne part sur le jeu de l'offre et de la demande et la nécessité de multiplier les contrats de travail intermittents avec les parents. Si, dans les zones urbaines à forte tension, les assistants maternels bénéficient d'un rapport de force salarial favorable dans leur relation à leur employeur (n'excluant pas des abus), les assistants maternels situés dans des zones rurales ou peu densément peuplées souffrent à l'inverse d'une véritable précarité de leur statut salarial. Cette situation n'est pas davantage satisfaisante pour les parents contraints d'endosser un statut d'employeur qui n'est pas nécessairement souhaité et ce, malgré les facilités apportées par le Centre national PAJemploi qui joue un rôle d'intermédiation salariale entre parents et assistants maternels.

La profession d'assistant maternel n'est pas couverte par une convention collective applicable spécifiquement à ce secteur d'activité. Rattachés à la convention des particuliers employeurs, les assistants maternels ne peuvent se prévaloir d'aucune garantie spécifique relative aux conditions d'emploi, à la formation professionnelle, aux conditions de travail et des garanties sociales des salariés. Cette absence de reconnaissance statutaire et salariale de la profession fait obstacle en l'état à leur pleine intégration dans le futur SPPE.

L'accueil par des assistants maternels (suite) Les conditions d'accueil proposées par les assistants maternels sont très hétérogènes. L'accueil des enfants au domicile des assistants maternels est certes régulé par l'existence d'un agrément délivré par la PMI attestant qu'ils disposent d'un logement offrant des conditions d'accueil et de sécurité adaptées aux jeunes enfants. Toutefois l'accueil à domicile n'est pas sans poser des questionnements légitimes sur la conformité des installations techniques et sanitaires

des lieux d'accueil. En outre ce mode de garde ne dispose pas nécessairement d'installations adaptées à l'éveil des jeunes enfants comme cela est le cas en crèche.

L'intégration des assistants maternels dans le service public de la petite enfance suppose à nos yeux quatre conditions cumulatives :

- Sortir l'exercice de l'activité d'assistant maternel de toute relation contractuelle avec un particulier employeur. Les assistants maternels du SPPE ont vocation à être salariés en Contrat à durée Indéterminée par une entité publique ou privée qui assumerait le rôle d'employeur à l'égard des personnels de garde, comme cela est d'ores et déjà le cas des crèches familiales.
- Favoriser l'accueil des enfants en dehors du domicile des assistants maternels. L'accueil des enfants dans des lieux neutres de type Maisons Assistantes Maternelles constitue une condition favorable à un accueil sécurisé et propice à l'éveil des jeunes enfants. En outre, les Relais Petite Enfance² (RPE) anciennement nommés RAM (relais assistants maternels), doivent être renforcés en qualité de structure d'animation, d'information et d'accompagnement pour les assistants maternels, les parents et leurs enfants.
- Créer une véritable filière de formation professionnelle certifiante des assistants maternels dans le cadre de formations diplômantes élaborées en lien avec l'Université.
- Encourager la négociation au plan national d'une véritable convention collective applicable aux employeurs d'assistants maternels. Une telle évolution n'est envisageable qu'à la condition expresse que les assistants maternels sortent de l'ornière de la relation contractuelle avec un particulier employeur et bénéficient d'une stabilité salariale propice à l'exercice d'un véritable pouvoir de négociation salariale par le biais d'organisations syndicales représentatives.

²Les RPE constituent un lieu d'échanges et de rencontres ouverts aux parents, aux professionnels de la petite enfance et aux enfants. Le RPE leur offre alors un lieu de rencontre et d'échange entre professionnels : échange de pratiques, d'expériences, de situations vécues, de problèmes rencontrés, de solutions possibles. Pour ce faire, ils s'appuient notamment sur l'organisation de temps collectifs, réunions à thème, conférences, manifestations festives en suscitant l'implication des assistants maternels et des parents.

L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

La question de l'intervention de la puissance publique en matière d'organisation du futur service public de la petite enfance doit être posée de manière subtile. S'il semble entendu qu'il revient à la puissance publique et en particulier à l'État de définir et de contrôler les modalités de mise en œuvre du SPPE au niveau national, il convient de prendre en compte l'existence d'une pluralité d'acteurs publics et privés qui participent actuellement aux missions essentielles d'accueil du jeune enfant et qui ont vocation à être intégrés dans le futur service public de la petite enfance.

En particulier le rôle essentiel de financement et de régulation de l'offre d'accueil du jeune enfant dévolu à la branche famille de la Sécurité sociale (CNAF/CAF) et aux collectivités territoriales (Conseil départemental, communes et intercommunalités) doit nous amener à poser les termes d'un service public original situé entre décentralisation et déconcentration, poursuivant un triple objectif de mise en œuvre politique locale (échelle communale ou intercommunale), d'aménagement du territoire entre les bassins de vie (échelle départementale) et de définition d'un corpus de normes impératives définies au niveau national (conditions sanitaires, d'encadrement, conditions tarifaires etc.). Toutefois, la mise en œuvre du SPPE implique de redéfinir le rôle des acteurs publics et sociaux qui auront la charge de mettre en œuvre ce futur service public.

UNE AUTORITE DE PILOTAGE ET DE REGULATION DE L'OFFRE CONFIEE AUX CAF

Les CAF, par leur organisation territoriale décentralisée et leur rattachement administratif à une tête de réseau (la CNAF), disposent de cette capacité d'agir à la fois au niveau local et dans le cadre d'une politique sociale et familiale définie nationalement. La politique publique d'accueil du jeune enfant est par ailleurs directement définie par l'État dans le cadre des Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG) qui dictent les principes directeurs de la politique familiale pluriannuelle de la branche famille. Le rôle du Conseil d'administration de la CNAF en qualité de gestionnaire du Fonds National d'Action sociale se trouverait renforcé en devenant le garant de la mise en œuvre effective et du financement du SPPE.

Aux yeux de l'UFAL, la branche famille de la Sécurité sociale doit être érigée comme l'autorité centrale de régulation et de pilotage de l'offre d'accueil du jeune enfant au niveau départemental. Sa mission de financement de l'activité des EAJE doit être assortie d'une fonction politique renforcée dévolue aux partenaires sociaux qui siègent au sein des Conseils d'administration des CAF et qui verraient de la sorte leur fonction politique et démocratique renforcée.

L'UFAL estime que cette fonction politique doit s'exprimer par la dévolution aux CAF de la mission d'agrément des équipements qui est actuellement exercée par la Protection maternelle et infantile (PMI) qui dépend du Conseil départemental. Seraient intégrés de manière obligatoire dans le champ de compétence des CAF, les EAJE, les crèches familiales et les Maisons assistantes maternelles/Relais petite enfance.

Loin de remettre en cause les attributions des PMI, ce transfert de compétence en termes d'agrément des Établissements d'accueil du jeune enfant doit contribuer à renforcer leurs missions originelles dans le domaine de la prévention et la santé publique.

VERS UNE EVOLUTION DES MISSIONS DES PMI

Le transfert de compétence de la mission d'agrément ne doit nullement être envisagée comme une remise en cause de la mission essentielle de la PMI. La perte de compétence en matière d'agrément, évoquée en 2022, a suscité des inquiétudes légitimes de la part des services départementaux, qu'il conviendrait de lever au travers d'une redéfinition et d'un renforcement des attributions des services concernés. Il s'agirait ainsi de recentrer la mission de la PMI sur sa fonction centrale de prévention en département. Débarrassées de l'agrément administratif des structures collectives, les PMI pourraient renforcer leur action de prévention en direction de l'ensemble des jeunes familles (et principalement des plus défavorisées).

La fusion des services de santé scolaire et des services de PMI permettrait la mise en place d'un grand service de santé (au sens de l'OMS) de l'enfance et de la petite enfance. Le rôle de prévention, **ainsi confié au département**, s'en trouverait renforcé.

Par ailleurs, la PMI serait associée en qualité de service technique d'appui aux services de la CAF pour formuler un avis sur les conditions sanitaires et de protection infantile des structures ou des professionnels qui sollicitent un agrément. L'avis rendu par la PMI serait produit en amont de toute délibération du Conseil d'administration de la Caf.

LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE : UNE COMPETENCE COMMUNALE / INTERCOMMUNALE

L'UFAL estime que la mise en œuvre du SPPE doit être assurée localement par les communes et les associations dans le cadre d'un service public ancré dans les communes et les intercommunalités. Les communes et les communautés de communes doivent être responsables (en qualité de chefs de file) de la mise en œuvre du SPPE sur leur territoire au travers d'un **schéma directeur de développement de l'accueil de la petite enfance** qui a vocation à être établi de façon systématique dans chaque commune ou EPCI. Le Service public de la petite enfance doit dès lors devenir une **compétence obligatoire des communes** à l'instar de la mise en œuvre du service public de l'éducation en écoles maternelles et primaires.

À l'appui de ce schéma de développement, le SPPE doit s'intégrer dans un projet éducatif plus large, visant à la continuité de l'offre éducative vis-à-vis des enfants de zéro à douze ans impliquant une homogénéité et une cohérence de la compétence communale. Pour ce faire, le service public s'appuie sur l'ensemble des dispositifs existants (EAJE et assistants maternels exerçant dans des structures communales ou associatives).

De la sorte, le **schéma directeur de développement de l'accueil de la petite enfance** doit être conçu comme un véritable outil de développement social définissant :

- Les modalités de participation des parents à l'élaboration du projet éducatif de chaque mode d'accueil,
- Les conditions de leur participation effective à la gestion du dispositif,
- Les instances de représentation des familles.

La mise en œuvre du schéma de développement au niveau local reposerait sur les axes suivants :

- Œuvrer de manière prioritaire au développement des modes d'accueil collectifs (crèches, multi-accueils, etc.).
- Structurer l'offre d'accueil par des assistants maternels au travers de structures communales ou associatives qui prendraient en charge la relation d'employeur des assistants maternels : un tel projet implique d'une part de prendre appui sur les actuels Relais petite enfance (RPE) et de promouvoir, d'autre part, la création des Maisons d'assistants maternels afin de favoriser l'accueil des jeunes enfants en dehors du domicile des assistants maternels.
- Développer l'accueil du soutien parental dans des lieux spécifiques : promouvoir les lieux d'accueil enfant-parents, les dispositifs de soutien scolaire ou les ludothèques...
- Faciliter les passerelles et les liens avec l'école : encourager la mise en place de passerelles entre les établissements petite enfance et l'école et prendre en compte les personnels supplémentaires nécessaires à cette fin dans l'école (deux à quatre ans) ou dans les structures petite enfance.

UNE PLANIFICATION DEPARTEMENTALE DE L'OFFRE D'ACCUEIL

La mission d'agrément confiée aux CAF s'inscrirait dans un cadre plus large de planification de l'offre d'accueil du jeune enfant sur le territoire départemental. Les CAF se verraient par conséquent confier une **mission essentielle d'animation et de coordination de la politique départementale d'accueil du jeune enfant**. La création d'une instance de concertation départementale ad hoc associant les CAF, les services déconcentrés de l'État, les représentants des élus communaux et le Conseil départemental, pourrait dès lors trouver tout son sens en inscrivant l'ensemble des acteurs départementaux dans une démarche de coopération vertueuse. Une telle structure de pilotage pourrait prendre appui sur les actuels Comités départementaux de services aux familles et aurait pour vocation d'organiser la présence territoriale des équipements participant au service public de la petite enfance. Cette nouvelle instance de pilotage aurait vocation à être ouverte aux acteurs départementaux tels que les représentants d'usagers des EAJE, des représentants des établissements et l'UDAF.

En revanche, l'UFAL est hostile à l'idée de créer des Agences régionales de la petite enfance sur le modèle des Agences régionales de santé (ARS). Les ARS traduisent à l'inverse l'étatisation de la politique de santé et d'exclusion des partenaires sociaux de la gouvernance de l'offre de soin. Un tel dispositif de pilotage ne nous semble pas propice pour créer les conditions d'un véritable ancrage local et démocratique du SPPE et fait peser un risque de soumission de la politique d'accueil à des impératifs uniquement gestionnaires et bureaucratiques.

Plus largement, **le développement du SPPE doit contribuer à structurer l'accueil en vue de créer un véritable écosystème de l'enfance destiné à l'ensemble des familles**. Le SPPE doit concerner de façon prioritaire tous les enfants de zéro à trois ans mais doit s'étendre aux besoins des familles en charge d'enfants scolarisés à l'école maternelle (trois à six ans). Par conséquent, le SPPE a vocation à intégrer l'ensemble des équipements d'accueils périscolaires ou extra-scolaires. En particulier, les accueils de loisir sans hébergement (centres aérés et centres de loisirs) sont des lieux d'accueil, d'éveil et de socialisation pour les enfants âgés de 3 à 12 ans en dehors du temps scolaire qui doivent contribuer de manière essentielle au Service public de la petite enfance.

UN FINANCEMENT SIMPLIFIE, COORDONNE ET SANCTUARISE

La mise en œuvre du SPPE implique de consacrer des moyens conséquents en matière d'investissement et de fonctionnement des structures participant au service public de la petite enfance. Pour ce faire, il convient au préalable de poser les termes d'une remise à plat des modalités actuelles de financement des solutions de garde.

LES FINANCEMENTS CAF

La branche famille est actuellement le financeur central de la politique d'accueil du jeune enfant mais ses modalités d'intervention sont éclatées en deux dispositifs distincts voire concurrents : 1) aides financières collectives d'action sociale et 2) Complément Mode garde (CMG) qui est une prestation légale à destination des parents particuliers employeurs.

Les aides financières dépendant du Fonds National d'Action Sociale de la CNAF

La CAF occupe une fonction centrale de financement des équipements collectifs d'action sociale. Le fait que ces financements relèvent de l'action sociale participe par ailleurs à l'expression politique des partenaires sociaux, exerçant de facto une fonction centrale de structuration de la politique d'accueil du jeune enfant. Toutefois, l'intervention financière des CAF pâtit de son extrême complexité et de son manque de lisibilité. Outre l'éclatement en de nombreux dispositifs aux règles parfois abscones, l'obtention des financements CAF implique des démarches déclaratives complexes pour les équipements et des engagements contractuels relativement lourds de la part des structures et des collectivités territoriales qui sollicitent un financement. La simplification des modalités de financement devient un impératif afin de répondre aux critiques des collectivités et des équipements, notamment les plus modestes, qui peinent à comprendre l'économie générale du système de financement

Les financements du Fonds National d'Action Sociale mobilisés dans le domaine des aides financières aux équipements (EAJE et autres équipements collectifs de l'enfance et la jeunesse) sont placés sous la responsabilité du Conseil d'administration de la CNAF (et des CAF au niveau local) ; ces financements participent de manière essentielle au fonctionnement des équipements collectifs. Parmi ces financements, la **Prestation de service** occupe une place centrale puisqu'elle finance en grande partie l'activité des équipements sur la base de déclarations d'activité réalisées par les structures collectives. Dans le domaine de la petite enfance, la Prestation de service (dite Unique ou PSU) permet de couvrir jusqu'à 66 % du prix de revient des établissements et contribue à réduire considérablement le reste à charge des familles.

En outre, la PSU peut faire l'objet de trois bonus spécifiques et forfaitaires, mis en place par la COG 2018-2022 de la CNAF. Le « bonus handicap » (d'un montant maximal de 1.300 euros par an et par place concernée) est calculé en fonction du pourcentage d'enfants porteurs de handicap accueillis dans la structure et versé dès l'accueil du premier enfant en situation de handicap (reconnu ou en cours de

détection). Le « bonus mixité sociale » est calculé, par place et par an (entre 300 et 2.100 euros), en fonction des participations familiales moyennes perçues par la structure. Enfin le « bonus territoire » est attribué aux EAJE soutenus par une collectivité locale signataire d'une CTG (convention territoriale globale) avec la CAF de rattachement. À ces aides au fonctionnement s'ajoutent les aides à l'investissement, renforcées et récemment prolongées dans le cadre du plan Rebond petite enfance de la CNAF.

En marge de la Prestation de service, les CAF contribuent de manière essentielle à l'investissement des équipements collectifs par le biais de **subventions et prêts d'investissement ou de fonctionnement** ainsi que par toute une kyrielle d'aides à l'installation et à l'équipement (notamment pour les assistants maternels). Ces subventions peuvent être complétées par des financements décidés au niveau local par les Conseils d'administration des CAF. Ces subventions permettent entre autres aux équipements collectifs de bénéficier de financements gratuits qui les immunisent contre la nécessité de recourir massivement à l'emprunt bancaire.

La mobilisation des aides collectives de la branche famille sera absolument déterminante pour financer les équipements qui concourront au futur SPPE. Cela implique une mobilisation politique déterminée pour sanctuariser le Fonds National d'Action Sociale à due proportion des besoins des familles. En revanche, les modalités de financement devront être sensiblement simplifiées afin de faciliter la pleine mobilisation des moyens financiers disponibles. Les démarches exigées de la part des partenaires d'action sociale qui bénéficient d'un financement CAF devront être considérablement allégées, ce qui pourrait être le corollaire du transfert de la mission d'agrément des équipements collectifs aux CAF.

Le Complément mode de garde (CMG)

L'autre volet de soutien à la garde du jeune enfant passe par un dispositif inclus dans les prestations légales de la branche famille. Le Complément Mode de garde (CMG-PAJE) est une prestation légale versée par les CAF aux parents d'enfants qui embauchent un assistant maternel ou recourent à une garde à domicile. Le CMG consiste en une prise en charge d'une partie de la rémunération de l'assistant maternel ainsi que la prise en charge du coût des cotisations sociales afférentes à son salaire. Dans le cas de l'embauche de personnel de garde autre qu'un assistant maternel, les prises en charge des cotisations sociales sont réduites. Les démarches déclaratives sont effectuées par le parent employeur auprès du Centre national PAJEmploi qui réalise les feuilles de paye et recouvre les cotisations dues. Les montants du CMG sont certes modulés en fonction des ressources du foyer mais les parents peuvent, le cas échéant, bénéficier d'abattements fiscaux liés à l'embauche de personnel de garde.

Le CMG est également distribué dans le cas d'un recours à des structures qui embauchent des assistants maternels, des crèches familiales ou micro-crèches. Dans ce cas, l'on parle de CMG structure. Ce mode de financement, concurrent de la Prestation de service unique comporte d'importants effets pervers. D'une part, le reste à charge pour les familles est sensiblement plus élevé par rapport à une crèche. Cet état de fait a donné lieu à une mesure contestable inscrite dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023. Le législateur a en effet décidé d'aligner le reste à charge des familles bénéficiaires du CMG sur le reste à charge des parents recourant à un EAJE financé par la Prestation de service. S'il s'agit à première vue d'une mesure favorable pour les familles, cela revient dans les faits à une incitation directe au recours à des solutions individuelles de garde alors même que les EAJE peinent à faire face à

la demande des parents et auraient pu utilement bénéficier de ce soutien financier. Plus grave encore, cette mesure va contribuer indirectement à subventionner le secteur des micro-crèches où sont majoritairement présentes des entités commerciales à but lucratif. Ces structures essentiellement destinées aux classes moyennes aisées des zones urbaines disposent de surcroît de souplesses exorbitantes du droit commun en matière de qualification des personnels. Ce constat est d'autant plus problématique que le coût du CMG pour la collectivité, une fois ajoutés les avantages fiscaux pour les familles, est sensiblement supérieur aux dispositifs de financement des équipements des EAJE.

Le CMG favorise les solutions individuelles de garde au détriment des solutions collectives, a fortiori dans les zones marquées par un déficit de places de crèches (déficit estimé à 250 000 places au niveau national). L'existence du CMG est susceptible, au surplus, d'inciter les communes peu dotées en solutions de garde collective à ne pas consentir les investissements nécessaires en matière d'ouverture de places d'EAJE. Plus grave, le CMG favorise le maintien de solutions d'embauche directe de personnel de garde par les parents, orientation qui nous apparaît comme incompatible avec la finalité même du SPPE. Concernant les micro-crèches qui sont financées par le CMG³ structure, la situation est particulièrement problématique et nécessite une réaction politique affirmée. Outre leur dimension lucrative, les micro-crèches contribuent à concurrencer l'offre de garde dans les EAJE classiques pour un coût élevé pour la collectivité. En tout état de cause, ces structures n'ont, à nos yeux, aucune vocation à intégrer le futur SPPE, pas davantage que les solutions de garde à domicile.

Se pose plus directement la question du maintien du dispositif actuel de CMG. Si l'on exclut le CMG destiné à l'embauche d'un assistant maternel qui s'avère nécessaire, au moins à court terme, dans les zones faiblement dotées en places d'EAJE, les prestations légales versées par la branche famille pour la garde à domicile (autre qu'assistant maternel) et pour le recours à des micro-crèches bénéficiaires du CMG-structure n'ont aucune raison, à nos yeux, de perdurer avec l'entrée en vigueur du SPPE. Les ressources économisées devraient être intégralement redéployées vers le SPPE au sein du Fonds National d'Action Sociale.

LES FINANCEMENTS COMMUNAUX OU INTER-COMMUNAUX

Les collectivités territoriales communales et inter-communales sont l'autre opérateur majeur de financement de la politique d'accueil du jeune enfant. Les communes ou EPCI gèrent actuellement près de la moitié des places d'EAJE sur le territoire national. Plus largement, les collectivités contribuent massivement au co-financement des équipements aux côtés de la CAF : investissement immobiliers et mobiliers, subventions annuelles de fonctionnement, rémunération du personnel de garde des équipements communaux...

Appelées à devenir les chevilles ouvrières de la mise en œuvre locale de l'offre de garde, les communes et intercommunalités doivent bénéficier de moyens sanctuarisés. Cette nécessité n'est pas compatible avec l'érosion continue des dotations d'équilibre destinées aux collectivités territoriales étranglées par les baisses des dotations publiques. Parallèlement, les difficultés de recrutement des personnels en

³. Les micro-crèches peuvent également opter pour un financement PSU. Dans ce cas, les micro-crèches se rapprochent du système classique des EAJE.

crèches et haltes-garderies rencontrées actuellement plaident pour une **revalorisation salariale et statutaire des personnels** qui ne peut être envisagée à moyens constants.

Afin de faciliter la compréhension du système de financement et de réduire le temps et l'investissement que doit consacrer le personnel administratif communal au montage de dossiers complexes, le cadre conventionnel de co-financement des structures d'accueil qui lie les CAF aux collectivités territoriales doit être revu. Il en va notamment ainsi des Conventions Territoriales Globales qui ont remplacé les Contrats Enfance Jeunesse et dont la signature ouvre droit au bonus territoire. Censées permettre un meilleur engagement des collectivités territoriales dans leur mission de structuration de l'offre d'accueil de l'enfant, les CTG ont échoué à simplifier le cadre conventionnel régissant l'octroi de financements complémentaires aux partenaires publics territoriaux, état de fait renforcé par le fait que les financements en question sont versés directement aux équipements financés et ne transitent plus par les collectivités qui les gèrent.

En outre, en tant que compétence obligatoire, l'implication des communes en matière de mise en œuvre du SPPE ne saurait donner lieu à des arbitrages budgétaires défavorables aux familles. Par conséquent, l'UFAL préconise d'instaurer un dispositif de **sanction financière** à destination des collectivités qui refuseraient délibérément d'investir dans le domaine de la petite enfance alors même que les besoins d'accueil ne seraient pas satisfaits. Un tel dispositif, inspiré des sanctions financières prévues dans le domaine du logement social, viserait à encourager les communes à s'engager fermement en matière de mise en œuvre du SPPE.

UN FINANCEMENT SIMPLIFIE : LES PRECONISATIONS DE L'UFAL

Le financement du SPPE doit reposer sur des principes simples et lisibles. Pour ce faire, nous estimons qu'il doit revenir à la branche famille d'assurer un soutien financier aux communes et aux établissements et ce, dans le strict respect de l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, **nous énonçons plusieurs préconisations** :

- **Opérer un transfert progressif des prestations actuellement destinées aux modes d'accueil privés lucratifs vers le SPPE.**

En particulier nous en appelons à la **suppression immédiate du CMG structure** afin que les moyens de la branche famille soient redéployés vers les seuls équipements intégrés dans le SPPE. Plus largement, nous estimons que le financement public des établissements privés à caractère lucratif n'est pas compatible avec la finalité même du Service public de la petite enfance. Les financements publics actuellement consacrés à ces structures doivent être progressivement réorientés au sein du Fonds National d'Action Sociale afin de participer à l'effort financier en faveur du SPPE.

- **Le recours à des modes de garde à domicile n'a pas vocation à intégrer le SPPE et les financements y afférents doivent disparaître**

Le CMG destiné aux familles qui recourent à du personnel de garde à domicile (hors recours aux assistants maternels) n'a pas davantage vocation à perdurer avec la mise en œuvre du SPPE. A nos yeux, le recours à du personnel de garde à domicile ne devrait bénéficier que d'éventuels crédits d'impôt. Le maintien du CMG pour l'embauche directe d'un assistant maternel sera maintenu à court terme mais aurait également vocation à disparaître à l'issue du processus de salarisation des assistants maternels dans des structures communales ou associatives (de type crèche familiale ou MAM). A terme, le SPPE ne devrait plus rendre possible l'embauche directe d'un assistant maternel par un particulier employeur.

- **Le SPPE doit être garanti par un financement simple et lisible**

À l'instar du système de financement des écoles maternelles et primaires qui opère une distinction claire et efficace entre les interventions financières communales et celles du ministère de l'Éducation nationale, l'ensemble des structures qui concourent au SPPE doivent bénéficier d'un mode de financement unifié qui prendrait le relais de l'actuelle prestation de service unique. Ce mode de financement serait rendu automatique après obtention de l'agrément délivré par la CAF.

Le financement rénové serait calculé en fonction du nombre et de la qualification de professionnels de la petite enfance et non plus en fonction de l'activité des structures. Il en résultera une simplification et une homogénéité du financement CAF sur l'ensemble du territoire. Le financement serait simplifié et intégrerait les bonus divers ; il serait extrêmement lisible par les communes et homogène sur l'ensemble du territoire. Il prendrait la forme d'un budget global accordé aux établissements, éventuellement majoré de financements variables en fonction des caractéristiques des établissements : accueil d'enfants

porteurs de handicap, zones défavorisées, horaires atypiques, financements de projets éducatifs innovants, accueil d'enfants pour des parents en situation d'insertion professionnelle etc.

Par ailleurs, la branche famille doit maintenir et renforcer sa capacité d'intervention financière exceptionnelle décidée au niveau local : subventions de fonctionnement, subventions et prêts d'investissement. La sanctuarisation des budgets locaux d'action sociale doit permettre aux Conseils d'administration des CAF de soutenir financièrement les équipements sociaux. Enfin, les CAF doivent pouvoir, à titre temporaire, assurer une gestion directe d'équipements d'accueil du jeune enfant dès lors que l'offre n'est pas satisfaite sur un territoire jugé prioritaire.

- **Un financement communal recentré sur le bâti et les autres frais de fonctionnement**

Le financement communal pourrait être ciblé sur les frais de fonctionnement autres que les professionnels de la petite enfance (par référence au service public des écoles maternelles et primaires). Dans ce cadre, les communes/intercommunalités verraient leurs contraintes financières recentrées sur le bâti et les frais de fonctionnement courant des équipements hors frais de personnel (énergie, entretien des lieux, etc ...). Le financement communal prendrait la forme de subventions versées au secteur associatif gestionnaire d'équipements afin de couvrir leurs frais de fonctionnement dans des conditions analogues à celles des structures communales.

Les communes auraient par ailleurs la responsabilité de porter les projets immobiliers liés à l'ouverture des places d'EAJE et des structures employeuses d'assistants maternels mais bénéficieraient, comme aujourd'hui, d'un accompagnement financier substantiel par le biais de subventions d'investissement et de prêts à taux zéro délivrés localement par les CAF.

Enfin les communes seraient bien sûr invitées à mobiliser des moyens complémentaires afin d'améliorer les conditions d'accueil des jeunes enfants et de réduire le reste à charge des usagers des établissements d'accueil, en particulier pour les familles les plus modestes.

- **Une participation des familles réduite et assise sur les revenus**

La participation des familles au coût de fonctionnement des structures sera maintenue mais devra en tout état de cause se situer à un niveau inférieur ou égal au reste à charge actuel moyen. La modulation des participations familiales en fonction des tranches de quotient familial doit être maintenue tout en poursuivant un objectif essentiel de mixité sociale. L'accès au SPPE doit être destiné à l'ensemble des familles, y compris les familles éloignées de l'emploi.

Par ailleurs, les communes sont invitées à mobiliser des moyens complémentaires afin de réduire le reste à charge des familles, sans exclure la possibilité de délivrer un service gratuit pour tout ou partie des usagers, notamment les plus défavorisés.

Selon l'UFAL, le SPPE doit poursuivre à terme un objectif ambitieux : il doit tendre vers la gratuité de l'accueil du jeune enfant à l'instar du service public de l'Éducation nationale.

QUI SOMMES-NOUS ?

L'Union des Familles Laïques (UFAL) est un mouvement familial fédéré fondé en 1988. Elle est agréée au sein de l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF). L'action de l'UFAL vise à lier le combat laïque et le combat social et œuvrer pour promouvoir le projet républicain auprès de l'ensemble des citoyens. Ses principaux objectifs sont : une politique au service de toutes les formes de familles, la défense et la promotion de la laïcité, la satisfaction des besoins sociaux, la défense de la protection sociale solidaire, une école publique assurant la transmission des savoirs à tous. L'UFAL place l'éducation populaire au cœur de son engagement associatif et dispose à ce titre d'un agrément délivré par le ministère.

L'UFAL fédère 160 associations dans 60 départements, représentant environ 3000 familles. Association familiale à caractère générale reconnue d'intérêt public, elle assure de nombreuses représentations dans des organismes officiels et établissements publics. Elle est régulièrement auditionnée par les ministres, les institutions officielles, les commissions et groupes politiques au Parlement. L'UFAL siège par ailleurs de plein droit au sein du Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). L'UFAL compte parmi ses membres quatre présidents d'UDAF et deux présidents de CAF.

Dans le domaine de la santé, L'UFAL dispose de l'agrément délivré par le ministère de la Santé au titre des associations d'usagers de santé. Elle exerce ses missions de représentation d'usagers du système de soins sur l'ensemble du territoire et de son expertise est reconnue dans le domaine de la santé.

L'action de l'UFAL repose sur quatre axes : l'action sociale, la représentation, la formation et l'éducation populaire.

L'action sociale est supportée par les UFAL locales réparties sur le territoire métropolitain et outre-mer et consiste en des permanences sociales et la proposition d'une complémentaire santé en partenariat avec une mutuelle relevant du code de la mutualité.

La représentation s'effectue en siégeant dans de nombreuses instances officielles représentatives nationales ou territoriales : UDAF, UNAF, HCFEA, UNAASS, CNAJEP, CPAM, CAF, OPHLM, CDU, CCAS, CDEN. Les formations des bénévoles sont organisées par l'UFAL nationale et les UFAL départementales. Elles sont le plus souvent subventionnées par le FDVA. Leur contenu est déterminé par les Pôles de l'UFAL, qui proposent en outre des personnes ressources pour les encadrer.

L'éducation populaire est fondamentale pour l'UFAL, qui organise tous les deux ans une Université populaire laïque ouverte à tous. Depuis de nombreuses années, nos bénévoles multiplient les actions pédagogiques de promotion de la laïcité et des principes républicains dans les établissements scolaires, notamment au cours de la semaine de la laïcité qu'elle organise chaque année et qui mobilise ses bénévoles au travers de plus de 100 initiatives locales. A cette fin, L'UFAL a développé des outils comme un clip laïcité, une exposition intitulée « la laïcité, tout simplement », ainsi que des jeux éducatifs. Pour sa communication, l'UFAL est présente sur les réseaux sociaux, dispose d'un site internet et d'une chaîne YouTube, et elle édite une revue trimestrielle : Ufal INFO.