Pour un service public de la Petite Enfance

Synthèse de la contribution de l'Ufal

1) Définir le Service Public de la petite enfance, ses valeurs et ses principes

L'UFAL approuve la définition donnée par le Conseil Économique, Social et Environnemental et propose 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 privilégiant la dimension éducative, la socialisation des jeunes enfants et la mixité sociale*** ;

- 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.***

  L'UFAL approuve l'objectif visant à associer davantage les parents à la gestion du futur service public. Nous estimons en effet nécessaire de ***leur reconnaître un rôle d'acteurs essentiels dans le dispositif.*** La participation des parents à la définition du projet local des futurs établissements du SPPE devra cependant s'exercer dans le strict respect de la loi et des principes républicains pour garantir une institution de socialisation républicaine des jeunes enfants qui reste à l'abri des déterminismes .

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 d'adapter aux évolutions de la société et aux besoins des usagers et des territoires.

  L'UFAL 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.**

  l'UFAL estime que **la gratuité du SPPE doit constituer un objectif atteignable et souhaitable à court ou moyen terme.**

2) Les modalités de mise en œuvre de l'accueil du jeune enfant appelés à participer au service public de la petite enfance

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)**

Il existe une multiplicité d'établissements d'accueil du jeune enfant (crèches collectives, crèches parentales, multi-accueil, micro-crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies). Ils diffèrent selon les modalités d'accueil, leur taille et le public visé.

Le mode de gestion de ces établissements est également hétérogène (gestion traditionnelle par les communes, les EPCI, et les associations) mais fait une part de plus en plus importante au secteur lucratif. Ainsi, les micro-crèches dépendent dans 77 % des cas du secteur lucratif. 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.
Le SPPE 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.

- **L'accueil par des assistants maternels**

Les assistants maternels exercent leur activité de manière très variée (accueil à domicile, accueil dans une maison d'assistante maternelle, crèches familiales).

La place des assistants maternels dans l'offre d'accueil globale du jeune enfant est incontournable. Toutefois ce mode de garde pâtit de faiblesses patentes :

- la démographie des assistants maternels s'érode malgré la volonté affirmée des pouvoirs publics de promouvoir ce mode d'accueil ;
- les conditions d'exercice des assistants maternels demeurent précaires ;
- la profession d'assistant maternel n'est pas couverte par une convention collective applicable spécifiquement à ce secteur d'activité ;
- les conditions d'accueil proposées par les assistants maternels sont très hétérogènes.

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 ;
- favoriser l'accueil des enfants en dehors du domicile des assistants maternels ;
- créer une véritable filière de formation professionnelle ;
- encourager la négociation au plan national d'une véritable convention collective applicable aux employeurs d'assistants maternels.

3) L'organisation et le pilotage du Service Public de la Petite Enfance

S'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.

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 autorité de pilotage et de régulation de l'offre confiée 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. Leur 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.

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.

Vers une évolution 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. Il s'agirait ainsi de de recentrer la mission de la PMI sur sa fonction centrale de prévention en département. Débarrassés 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 professionnels qui sollicitent un agrément.

4) La mise en œuvre du Service Public de la Petite Enfance : une compétence 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.**

Le Service 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.

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).

Le **schéma directeur de développement de l'accueil de la petite enfance** devra 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 reposera 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 assistantes maternelles ;
- développer l'accueil et du soutien parental dans des lieux spécifiques : il promeut les lieux d'accueil enfant-parents, les dispositifs de soutien scolaire ou les ludothèques, etc. ;
- faciliter les passerelles et les liens avec l'école. Le SPPE prend en compte les personnels supplémentaires nécessaires à cette fin dans l'école (deux à quatre ans) ou dans les structures petite enfance.

5) Un financement simplifié, coordonné et sanctuarisé

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 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**

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.

Toutefois, l'intervention financière des CAF pâtit de son extrême complexité et de son manque de lisibilité.

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. Les modalités de financement devront être sensiblement simplifiées afin de faciliter la pleine mobilisation des opérateurs.

- **Le Complément mode de garde (CMG)**

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 est également distribué dans le cas d'un recours à des structures qui embauchent des assistants maternels, des crèches familiales ou micro-crèches.

Ce mode de financement comporte d'importants effets pervers. Il s'agit dans les faits d'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. 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.

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.

6) Pour un financement rénové et simplifié : les préconisations de l'UFAL

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. Le cadre conventionnel de co-financement des structures d'accueil qui lie les CAF aux collectivités territoriales doit être revu.

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.

Nos préconisations :

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

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

c) **Le SPPE doit être garanti par un financement simple et lisible. A 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.

d) 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.

e) **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 de 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.

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.