



Note pour le Bureau de l'AMF du 10 mai 2022
Mise en place d'un service public de la petite enfance
Présentée par les co-présidents du groupe de travail
Clotilde Robin, 1ère adjointe au maire de Roanne (42) et
Xavier Madelaine, maire d'Amfreville (14)

Dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre concernant la mise en place d'un service public de la petite enfance, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) préconise, dans son avis rendu récemment, de rendre progressivement la compétence petite enfance obligatoire pour le bloc communal avec la mission de développer des modes d'accueil et de les rendre accessibles à toutes les familles.

Par ailleurs, dans son programme pour l'élection présidentielle, Emmanuel Macron a annoncé vouloir que soit garantie une solution de garde accessible pour tout parent d'enfant de moins de trois ans, ce qui reviendrait à l'instauration d'un droit opposable à un mode d'accueil pour les familles.

Considérant le rôle majeur joué par le bloc communal en matière de politique de la petite enfance et l'attachement des maires au principe de subsidiarité, il est proposé au bureau de répondre favorablement à la mise en place d'un service public de la petite enfance confié au bloc communal sous certaines conditions impératives :

- La compensation intégrale de l'ensemble des dépenses induites par la mise en œuvre de cette compétence nouvelle, les modalités de cette compensation devant être co-construites par l'AMF et l'exécutif
- La résorption des difficultés de recrutement dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance, ce point étant identifié par les maires comme le premier frein à la création de places d'accueil
- Une remise à plat du modèle actuel de financement des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant et des dispositifs de soutien à la parentalité développés par le bloc communal
- L'association de l'AMF à la définition des objectifs de créations de places fixés par la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la branche famille et une participation au conseil d'administration de la CNAF
- La souplesse laissée aux maires, fins connaisseurs des besoins des administrés, quant aux modalités d'organisation de ce service de la petite enfance, qu'il s'agisse de l'offre proposée aux familles ou du mode de gestion retenu.

Il est également proposé au Bureau de se prononcer défavorablement quant à la mise en place d'un droit opposable à une solution d'accueil, à l'image de ce qui existe pour le DALO, considérant que ce droit serait aujourd'hui impossible à mettre en œuvre et qu'il impliquerait la mise en œuvre de voies de recours pour les familles ainsi que d'une autorité de contrôle, ce qu'a d'ailleurs pointé le CESE dans son rapport.

1- Les arguments avancés en faveur de la mise en place d'un service public de la petite enfance confié au bloc communal

Le gouvernement et le CESE dressent le constat que la politique d'accueil du jeune enfant ne satisfait pas aux exigences d'égalité, d'accessibilité, de continuité sur le territoire et d'adaptation aux besoins attendus d'un service public puisque le système actuel s'avère être dans l'incapacité à offrir une solution d'accueil à tous les parents qui le souhaitent.

- L'insuffisance de l'offre

L'offre d'accueil (collective et individuelle) s'élève à 59,8 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge évalue les besoins en solutions d'accueil du jeune enfant à hauteur de 230 000 places.

Après un net développement jusqu'en 2015, la capacité d'accueil en mode de garde a baissé et l'augmentation du nombre de places en accueil collectif (notamment du fait du secteur privé) ne compense plus la baisse de l'accueil par les assistants maternels, qui représentent encore le premier mode d'accueil avec 33 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

La CNAF avait fixé, dans sa Convention d'objectif et de gestion (COG) 2018-2022, des objectifs ambitieux de création de places d'accueil du jeune enfant, à hauteur de 30 000 places de crèches à créer. Or, cet objectif n'a pas été atteint (seulement 40% ouvertes), conformément à ce qu'avait prédit, dès 2018, l'AMF, considérant les freins à lever pour la création de places de crèches.

L'AMF avait, par ailleurs, rappelé sa demande ancienne d'être associée étroitement à la fixation de ces objectifs, considérant que les communes et intercommunalités restent le premier gestionnaire de modes d'accueil de la petite enfance. Dans son avis, le CESE se fait ainsi l'écho de nombreux rapports, en particulier de l'IGAS, s'étonnant du fait que les communes, en dépit de leur rôle stratégique, ne soient pas associées à la définition des objectifs de créations de places fixés par la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille.

- Le rôle majeur joué par le bloc communal en matière de politique de la petite enfance

Les propositions du CESE confortent la place des communes, qui s'emparent aujourd'hui très largement de la compétence petite enfance, en les positionnant comme pilotes de la politique locale d'accueil du jeune enfant.

Les communes et leur intercommunalité sont gestionnaires de près de 70% des établissements d'accueil du jeune enfant implantés sur le territoire. De plus, elles soutiennent les acteurs associatifs et les acteurs privés à but lucratif par des subventions ou des réservations de places qui sécurisent l'équilibre financier des structures. En dehors du financement de crèches, certaines communes apportent des aides financières directes aux familles, par exemple, pour les aider à avoir recours à un assistant maternel.

Les communes et leur intercommunalité soutiennent l'accueil individuel en gérant ou soutenant des relais petite enfance (ex relais assistants maternels), en soutenant des maisons d'assistants maternels (par la mise à disposition de locaux notamment).

Enfin, elles développent également des actions de soutien à la parentalité (lieu d'accueil parent enfant...)

- L'enjeu de l'accessibilité

Le CESE pose l'enjeu de l'accessibilité financière à tous les modes d'accueil pour l'ensemble des familles, notamment les plus pauvres, et pour l'ensemble du territoire.

Cette préoccupation s'appuie en partie sur la revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, publiée en juillet 2021, dans laquelle il est indiqué que la capacité théorique d'accueil des jeunes enfants, évaluée à 59%, cache des inégalités d'accès à l'offre d'accueil :

- « social : 31 des enfants de moins de 3 ans, appartenant à des familles du premier tiers de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial contre 76% pour ceux des familles du dernier tiers

- territorial : le taux moyen de recours aux assistantes maternelles de 33 places /100 enfants va de 2 à 68 places/100 enfants selon les départements et les capacités d'accueil en crèche, en moyenne de 20/ 100 enfants, varient de 6 à 50. »

Pour mémoire, face à la volonté du gouvernement d'encadrer l'attribution des places en crèche, l'AMF avait publié en 2018 un vadémécum visant à accompagner et aider à la décision des élus face aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer en matière d'attribution de places et face à la nécessité de combiner les enjeux d'investissement social et ceux de la conciliation vie professionnelle et vie personnelle.

Il faut noter que la plupart des créations récentes de places d'accueil sont le fait du secteur privé à but lucratif qui connaît une très forte expansion ces dernières années, en particulier les micro-crèches dites PAJE³. Un certain nombre de maires regrettent que ces micro-crèches PAJE appliquent une participation des familles plus élevée que dans les crèches cofinancées par la prestation de service unique, tenues d'appliquer un barème des participations familiales défini par la CNAF.

Soucieuse que les modes d'accueil restent accessibles financièrement pour l'ensemble des familles, la branche famille tente aujourd'hui de limiter et de davantage cibler le développement de ces micro-crèches dites PAJE en ne conventionnant qu'avec celles répondant à des appels à projets lancés par les CAF (en particulier dans les territoires considérés comme carencés en offre d'accueil).

2- Les prérequis et les freins à lever avant l'instauration d'un service public de la petite enfance

- La compensation intégrale des dépenses induites par la mise en œuvre de cette compétence nouvelle

La création d'une nouvelle compétence obligatoire pour le bloc communal pose inévitablement la question d'une compensation intégrale des dépenses induites par la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, ce que le CESE identifie également comme un prérequis. Les contours de cette compensation devront être définies en lien avec l'AMF afin de prendre en compte à la fois le flux de nouvelles places créées, mais aussi le stock existant, ainsi que l'ensemble des dispositifs de soutien à la parentalité mis en place par le bloc communal.

- La résorption des difficultés de recrutement dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance

C'est aujourd'hui le premier frein identifié par les élus à la création de nouvelles places d'accueil. Cette carence pèse également sur l'existant ainsi que sur les choix de gestion par les collectivités. Dans le même temps, la profession des assistants maternels connaît une importante vague de départs à la retraite amenée à s'intensifier au cours des prochaines années. Ces départs, qui ne sont pas remplacés, risquent de créer une situation de report de la demande des familles vers les modes d'accueils collectifs.

L'AMF est membre du comité de filière petite enfance qui est chargé de faire des propositions de court et moyen terme pour dynamiser la filière petite enfance (augmentation du nombre de professionnels, valorisation des métiers, passerelles entre les métiers...). Ce comité est installé pour une durée de 3 ans.

- Une remise à plat du modèle actuel de financement des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant et des dispositifs de soutien à la parentalité développés par le bloc communal

Afin de favoriser le développement de places de crèches, l'AMF demande régulièrement une remise à plat du modèle actuel de financement des EAJE : s'il est naturellement nécessaire de maintenir les aides à l'investissement, l'AMF plaide pour une remise à plat des aides au fonctionnement qui doivent être revalorisées et pérennisées. L'IGF et l'IGAS expliquent d'ailleurs dans la revue des dépenses de la politique familiale publiée en juillet 2021 que « *les communes, notamment celles ayant des moyens budgétaires contraints, peinent à financer les coûts de fonctionnement des EAJE et les départements n'interviennent qu'à la marge* ».

La problématique du foncier doit également bien être prise en compte, en particulier dans les grandes villes qui ne pourront pas créer de nouvelles places en crèche si elles ne sont pas accompagnées sur le volet immobilier.

- La souplesse laissée dans le choix des modalités de l'offre proposée aux familles

La mise en œuvre d'un service public de la petite enfance devra également répondre à la très grande diversité de la demande des familles. Les maires, en prise directe avec leurs administrés, notent que la demande des

³ PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

familles n'est pas uniforme d'un territoire à un autre. La crise sanitaire a aussi eu un impact sur le comportement des familles, sans qu'il soit toutefois possible dès à présent pour les élus de dire si ces changements sont durables.

Il est important que le bloc communal puisse continuer à développer des solutions d'accueil au profit des administrés (ex : des territoires considérés comme bien pourvus ont encore des besoins liés aux spécificités de leur territoire, fort taux d'emploi féminin notamment) et que ne soient pas remises en cause des organisations locales qui ont prouvé leur efficacité (ex : forte présence des associations et faible gestion d'EAJE en direct par les communes).

Une place en EAJE ou auprès d'un assistant maternel n'est pas la solution recherchée par toutes les familles. En effet, les familles les plus éloignées peuvent éprouver dans un premier temps le besoin d'avoir un recours à un lieu d'accueil enfant parent, puis une halte-garderie avant d'entrer dans un EAJE voire à l'école grâce à des dispositifs de pré scolarisation. Or, ces dispositifs sont aujourd'hui insuffisamment soutenus financièrement.

- **La souplesse laissée dans le choix des modes de gestion**

La mise en œuvre d'un service public de la petite enfance devra aussi tenir compte de la très grande diversité des modes de gestion existants, il est inenvisageable qu'un mode de gestion unique soit imposé sans délai sur l'ensemble du territoire au risque de casser les dynamiques existantes.

L'AMF n'a jamais privilégié un mode d'accueil ou un mode de gestion par rapport à un autre. Pour les élus locaux, l'enjeu est de proposer à leurs administrés une grande diversité de modes d'accueil sur leur territoire (public, associatif, privé, collectif, individuel, préscolarisation...), afin de répondre à la diversité des besoins des parents, leur permettant ainsi de concilier vie familiale et vie professionnelle/personnelle.