



ANALYSE

Accueil de la petite enfance : Comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ?

La France se situe dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en matière de dépenses pour la petite enfance. L'accueil de la petite enfance reste au cœur des priorités de la législature, qui a pour objectif de développer l'offre diversifiée de garde avec 200 000 places supplémentaires d'ici à 2012. Pour préserver cette dynamique dans un contexte financier très contraint, la présente note propose une stratégie à double détente. À l'horizon 2012, la mise en place d'un service étendu d'accueil pour tous les parents sur le territoire voire un accès privilégié au mode de garde pour des publics ou territoires jugés prioritaires. À l'horizon 2017, la rationalisation du pilotage, de l'organisation et des procédures de financement de l'ensemble des modes de garde avec notamment la création d'agences de l'enfance et de la famille.

En dépit des contraintes fortes qui pèsent sur le système français de protection sociale dans son ensemble, entre dégradation des comptes sociaux et pluralité des besoins à couvrir, le secteur de la petite enfance fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, en réponse à une forte demande sociale. L'Unicef relève ainsi dans un rapport de 2008 sur la garde et l'éducation de l'enfant que « *la génération montante d'aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, est la première dont les enfants passent une grande partie de leurs premières années non dans leur propre foyer avec leur propre famille mais dans quelque structure de garde d'enfant* ».

Dans ce domaine, la diversification des objectifs se concrétise par une élévation globale des exigences à l'égard de la politique petite enfance. Les efforts se sont historiquement centrés sur l'accroissement de l'offre de solutions de garde afin de permettre une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle des parents. On assiste aujourd'hui à la montée en puissance d'une nouvelle préoccupation qui consiste à mieux prendre en compte la question du développement et de l'éveil de l'enfant dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances. Un troisième objectif plus implicite concerne la création d'emplois et la croissance de la population active : solvabiliser la demande de garde entraîne mécaniquement un accroissement de l'emploi dans le champ d'activité des services à la personne, ou du moins une réduction des formes d'emploi non déclarées, et permet un retour au travail aux parents (souvent des mères) autrefois éloignées de l'emploi. Cette dynamique, pour être vertueuse, doit toutefois intégrer les enjeux de maîtrise et d'efficacité de la dépense publique. Quelle ambition réaliste la France peut-elle se donner en matière d'accueil des moins de 3 ans à moyen terme ? Jusqu'où étendre les obligations de couverture sociale des besoins ?

Les moyens consacrés à l'accueil du jeune enfant sont ambitieux

Jusqu'à un point de PIB mobilisé pour la garde des moins de 3 ans

Si la plupart des pays développés consacrent des moyens importants à l'atteinte des objectifs associés à la petite enfance, la France se distingue par l'ampleur de l'effort financier consenti et par la très grande diversité des dispositifs mis en œuvre. Les évaluations les plus récentes (J. Voisin, IGAS) font état d'un effort financier de la collectivité pour la garde des enfants de moins de 3 ans d'au moins 11,7 milliards d'euros (*Encadré n° 1*). Le premier financeur est la branche famille (8,5 milliards d'euros, y compris les dépenses de la MSA), suivi des collectivités locales (2,3 milliards d'euros) et de l'État (1 milliard d'euros).

Encadré n° 1. Effort financier de la collectivité pour la garde des enfants de moins de 3 ans

Cet effort se décompose de la manière suivante

- 3,7 milliards d'euros pour l'accueil collectif (financements de la branche famille et des collectivités territoriales, principalement les communes ou intercommunalités en investissement et fonctionnement aux différents établissements d'accueil du jeune enfant), pour un prix de revient annuel d'une place en établissement d'accueil de 15 000 euros en fonctionnement et de 15 000 euros en investissement ,
- 3,3 milliards d'euros pour l'arrêt ou la réduction d'activité des parents (complément libre choix d'activité de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) versée par la branche famille) ,
- 3,2 milliards d'euros pour les modes de garde individuels (complément libre choix mode de garde « assistante maternelle », « garde à domicile » et « structure » quand un organisme tiers est l'employeur), pour un prix de revient annuel d'une place auprès d'une assistante maternelle de 8 800 euros (26 000 euros pour une garde à domicile non partagée, à diviser si l'employée garde plusieurs enfants) ,
- 0,9 milliard d'euros pour l'accueil en école maternelle avant les 3 ans de l'enfant, pour un prix de revient annuel d'une place de 4 700 euros ,
- 0,6 milliard d'euros de « dépenses fiscales » ciblant les emplois familiaux, les assistantes maternelles (non-imposition des rémunérations) et les entreprises

Source Voisin J , *Développement de la garde d'enfants*, Inspection generale des affaires sociales, La Documentation française, 2009

Les contours du périmètre financier ne sont toutefois pas aisés à établir. On peut considérer que les dépenses du congé maternité et paternité s'apparentent plus à l'accueil du jeune enfant qu'à un congé maladie. Les avantages familiaux de retraite liés à l'arrêt d'activité constituent également une dépense différée mais directement liée à l'accueil du jeune enfant. Le programme qualité et efficience de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) 2008 évalue ainsi l'effort des finances sociales pour l'accueil du jeune enfant jusqu'à 15,3 milliards d'euros. Mais ce montant est lui-même vraisemblablement sous-évalué. Les conseils généraux et régionaux participent à l'effort d'investissement voire de fonctionnement des établissements d'accueil soutenus par les communes et intercommunalités. Cette contribution est hétérogène sur le territoire et difficile à évaluer de manière exhaustive. On peut également supposer qu'une part de l'allocation de base de la prestation Paje, qui représente 3,5 milliards d'euros par an et vise à compenser le coût de l'enfant indépendamment du mode de garde, est utilisée pour couvrir le reste à charge des familles, variable selon la solution de garde retenue. L'hypothèse peut aussi être développée pour l'économie fiscale issue du quotient familial (une demi-part pour les deux premiers enfants à charge, une part supplémentaire à compter du troisième). On mesure ici à quel point la question de l'accompagnement des parents ne peut être appréhendée que de manière globale, en intégrant l'ensemble des prestations et services qui leur sont offerts non seulement pour la garde mais pour l'éducation de leurs jeunes enfants.

Particularité hexagonale, le « libre choix » se traduit par un soutien de la collectivité à l'ensemble des modes de garde

La caractéristique la plus marquante de la politique d'accueil du jeune enfant française réside dans la diversité des dispositifs faisant l'objet d'un soutien de la collectivité, particulièrement depuis le début des années 1990¹ (Encadré n° 2)

Encadré n° 2. Dispositifs faisant l'objet d'un soutien de la collectivité

- (1) **Les dispositifs publics de soutien à la garde par les parents** . le bénéfice du complément « libre choix d'activité » de la Paje est destiné à compenser la perte de ressources lorsqu'un parent réduit ou cesse son activité pour garder un enfant de moins de 3 ans (cette probabilité augmentant avec la taille de la fratrie) L'assouplissement des conditions d'accès aux prestations a fait quadrupler le nombre de bénéficiaires en dix ans, aujourd'hui plus de 600 000² ,
- (2) **les dispositifs publics de soutien à la garde par une assistante maternelle agréée ou une aide à domicile**. Le nombre d'assistantes maternelles agréées est évalué à 377 000, dont 270 000 en activité (et 24 000 employées au sein de crèches familiales), contre 70 000 en 1990 Elles accueillent 18 % des enfants de moins de 3 ans Cette forte croissance s'explique par les mesures de solvabilisation de la demande, qui ont attiré des professionnelles et vraisemblablement permis de régulariser des situations de travail non déclaré Ces professionnelles sont présentes dans 70 % des communes et gardent en moyenne 2,7 enfants (elles peuvent désormais en accueillir jusqu'à 4) pour un salaire médian légèrement supérieur à 700 euros (chiffre de l'Institut de retraite complémentaire des employés de maison) L'âge médian de la profession (plus de 45 ans) pose la question du renouvellement de la profession la possibilité est désormais donnée aux assistantes maternelles d'expérimenter un conventionnement avec les CAF, dans le but de favoriser leur prise de fonction sur des territoires particulièrement déficitaires (versement d'une aide à l'installation de 300 ou 500 euros) ,
- (3) **la garde à domicile**, pour laquelle l'agrément n'est pas requis (1 % des enfants de moins de 3 ans), bénéficie du « complément mode de garde aide à domicile » de la Paje. Les parents peuvent également bénéficier du « complément mode de garde structure » s'ils s'adressent à un tiers qui salarie le professionnel ,

¹ Cette diversité se reflète dans la structure de la Paje qui comprend une allocation de base, un complément « libre choix de mode de garde » decline selon qu'il est versé à une assistante maternelle, une garde à domicile ou à une structure, un complément « libre choix d'activité » decline en fonction des revenus, du nombre d'enfants et de la durée de l'interruption Il faut rappeler que la plupart des parents combinent plusieurs modes de garde en fonction des solidarités familiales dont ils bénéficient et de leurs contraintes horaires et financières

² Il peut être versé dès le premier enfant et s'élève à 530 euros à taux plein Son montant décroît en cas de temps partiel, en est déduite l'allocation de base de la Paje pour ceux qui en bénéficient Le parent peut faire le choix de bénéficier d'un congé plus court (une année) mais mieux rémunéré (759 euros) à compter du troisième enfant

(4) **les dispositifs publics de soutien à la garde par un établissement d'accueil du jeune enfant** contribuent à la prise en charge de 10 % des enfants de moins de 3 ans. Ce sont au total 9 900 équipements qui offrent en 2008 une capacité d'accueil de plus de 330 000 places, contre 250 000 en 1992, avec une **croissance notable du nombre d'équipements multi-accueil** (4 800 structures)³. Les structures sont largement financées par les finances publiques, au moyen d'une palette de dispositifs qui concernent l'investissement et le fonctionnement ;

(5) **les dispositifs de préscolarisation** accueilleraient seulement 2 % des enfants de moins de 3 ans à titre de garde principale. En réalité, 149 000 enfants – soit près de 18 % des enfants âgés de 2 à 3 ans – sont accueillis en maternelle, le plus souvent en complément d'un autre mode de garde, le **recours à ce dispositif étant très hétérogène sur le territoire** (62 % des enfants de 2 ans la fréquentent à mi-temps ou temps plein dans le Finistère, contre 2,5 % en Haute Savoie).

On a trop souvent tendance à l'oublier, le premier mode de garde extra familial en France est privé : il est offert par les assistantes maternelles. Il s'est développé grâce à la solvabilisation de la demande permis par le complément « libre choix mode de garde » de la prestation « Paje ». Le développement de l'offre et la mesure de la qualité de l'accueil de la petite enfance en France sont donc intimement liés au défi que représente le remplacement des assistantes maternelles partant à la retraite, l'attractivité de la profession, l'accompagnement dans la professionnalisation. En matière d'accueil collectif, i.e. en établissement, l'État s'appuie sur la branche famille qui gère les fonds d'investissement dans la petite enfance et contractualise avec les communes et intercommunalités⁴. La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 avec la branche famille formalise dans son article 4 l'objectif de création de 100 000 places supplémentaires en accueil collectif, dans le cadre d'un plan gouvernemental visant à créer globalement 200 000 places supplémentaires sur la législature. Elles résulteront, selon le président de la CNAF, de la création de nouvelles places et de l'optimisation du parc existant (allongement des plages horaires et augmentation du taux d'occupation des structures existantes, ouverture des crèches hospitalières aux non-salariés). **La branche famille voit ainsi la part de son Fonds national d'action sociale affecté à la petite enfance croître de 10.1 % par an pendant 4 ans**, un montant à replacer au regard des contraintes imposées dans la majorité des secteurs d'intervention de l'État. Ces moyens constituent toutefois des leviers destinés à **accompagner les collectivités locales dans leurs politiques locales, et restent en ce sens tributaires de leur volontarisme et de leur capacité de financement** : les communes et intercommunalités complètent les financements, inégalement aidées par les conseils généraux et régionaux.

Un terrain privilégié d'innovation et d'expérimentation de plus en plus souvent appréhendé sous l'angle de « l'égalité des chances »

L'essor des modes de garde continue d'être alimenté par l'expérimentation

Le secteur de la petite enfance est devenu en quelques années un **lieu privilégié de l'expérimentation sociale**, illustrant le dynamisme de ce champ de l'intervention publique. On peut classer les expérimentations en deux catégories – celles impulsées par l'échelon national et celles à l'initiative des acteurs locaux.

Les expérimentations impulsées par l'échelon national dans le cadre d'appels à projets se sont multipliées au cours des dernières années visant notamment à tenir compte de la spécificité des territoires : en 2006, concernant les micro-crèches⁵ ; en 2007, l'appel à expérimentation mené par la CNAF des trois dispositifs proposés par le Centre d'analyse stratégique (numéro unique d'enregistrement, service individualisé d'information petite enfance ou guichet unique d'information, schéma départemental de l'accueil de la petite enfance) ; en 2008, celui du Haut Commissariat aux solidarités actives dans le domaine de l'accueil des enfants de familles en situation de pauvreté ; en 2009, l'appel à initiatives innovantes en matière d'accueil des jeunes enfants dans les territoires de la politique de la ville (modes de garde souples et adaptés aux contraintes des personnes caractérisées par un emploi peu qualifié, un faible niveau de revenu, un enclavement géographique, et des horaires atypiques) ; en 2009 l'appel à expérimentation des jardins d'éveil⁶ ou encore de la prime à l'installation des assistantes maternelles dans les territoires sous dotés. Les pouvoirs publics ont également continuellement **innové ces dernières années en matière de réglementation** en élargissant la palette des dispositifs proposés aux acteurs locaux, et le cas échéant en assouplissant les normes au risque de réanimer le débat sur la qualité de l'accueil et de susciter la méfiance des professionnels de la petite enfance. La loi de financement de la Sécurité sociale 2009 prévoit des évolutions

³ Il existe trois types de structures « mono accueil », dont les statuts et la capacité d'accueil diffèrent en fonction de l'âge des enfants et de la durée de la prestation (permanente ou occasionnelle) : crèches collectives (2 000 structures . de quartier, de personnel, parentales), haltes garderies (2 100 structures), jardins d'enfants (200 structures).

⁴ Les « contrats enfance jeunesse » accompagnent les nouvelles structures en termes de fonctionnement, une prestation de service unique étant versée à l'ensemble des structures d'accueil collectif agréées

⁵ Le décret du 20 février 2007 a prévu la possibilité de créer, à titre expérimental, des micro-crèches d'une capacité maximale de 9 places dont l'encadrement est assuré par des assistantes maternelles ayant au moins cinq années d'expérience (ou du personnel ayant une qualification minimum de niveau CAP Petite enfance)

⁶ L'expérimentation sur les jardins d'éveil cible les enfants âgés de deux à trois ans. 8 000 places pourraient être créées sur 4 ans. Le jardin d'éveil reste controversé. Pour les uns, il illustre le souhait de développer la socialisation de l'enfant dès le plus jeune âge. Pour les autres, il a vocation à se substituer à la scolarisation dès deux ans, et à entraîner un transfert de charge de l'éducation nationale vers les communes et les parents.

concernant l'exercice du métier d'assistante maternelle⁷ ainsi qu'une majoration du complément d'activité de la Paje (10 %) pour les modes de garde en horaires atypiques (de 22 heures à 6 heures), selon l'enquête Emploi de l'INSEE 2007, 14 % des familles ayant des enfants de moins de 6 ans travaillent le soir, la nuit ou le dimanche⁸. L'évolution du marché du travail et la nouvelle législation élargissant les possibilités de travail le dimanche accroîtront vraisemblablement à l'avenir la demande de services de garde en horaires atypiques.

Les initiatives autonomes des collectivités locales, des caisses d'allocations familiales et des entreprises sont également significatives. Les collectivités locales font preuve de créativité pour améliorer quantitativement et qualitativement la prise en charge des jeunes enfants sur leur secteur géographique, notamment en élargissant la plage d'ouverture de certaines structures d'accueil face aux contraintes des horaires atypiques dans l'offre de garde (*Encadré n° 3*). Si elles y trouvent un intérêt en termes d'attractivité de leur territoire pour les familles et les entreprises, elles ont également une conscience accrue des bénéfices attendus d'un accueil de qualité, du point de vue de l'égalité des chances, de l'aide aux familles et de la socialisation de l'enfant.

Encadré n° 3. Initiatives des collectivités locales

La ville de Metz expérimente à compter de 2009 une offre de garde de nuit Elle prend la forme d'un accueil familial chez des assistantes maternelles volontaires en cas d'urgence d'une part, et de l'ouverture d'une micro-crèche de 16 heures à 20 heures dans un quartier en difficulté d'autre part. L'objectif est de tenir compte des contraintes horaires subies par les habitants dans leurs secteurs d'activité (restauration, ménage). Cette initiative poursuit également un objectif de mixité sociale (projet d'accueil d'enfants de certains personnels médicaux). Afin d'offrir plus de souplesse aux parents, certaines expériences ont abouti à des regroupements d'assistantes maternelles. C'est le département de la Mayenne qui a vu se développer les expériences les plus abouties en la matière. Depuis 2005, le conseil général a en effet ouvert 18 regroupements : les professionnelles exercent alors en dehors de leur domicile et peuvent ainsi élargir les plages horaires d'accueil offertes aux parents. Se pose cependant la question de la relation juridique entre le parent et l'assistante qui peut être amenée à garder son enfant, alors que le contrat a été conclu avec sa collègue. L'UFNAFAAM (la plus grande fédération d'assistantes maternelles) reste très sceptique sur le dispositif. Pourtant, l'expérimentation généralisée par la loi de financement de la Sécurité sociale 2009 devrait se développer une fois ces questions d'ordre juridique éclaircies.

Pour leur part, les Caf utilisent le potentiel d'un réseau maillant l'ensemble du territoire pour tester plusieurs pistes d'amélioration du service rendu aux usagers.

Encadré n° 4. Initiatives des Caisses d'allocations familiales

La Caf de la Gironde expérimente ainsi la centralisation des demandes d'accueil à l'échelle d'un territoire dans le cadre d'un numéro unique d'enregistrement permettant de suivre et d'évaluer la qualité du service rendu. La Caf d'Ille et Vilaine a ouvert en septembre 2008 avec la ville de Rennes un guichet unique d'accueil des parents qui propose un accompagnement quel que soit la solution envisagée (mode de garde collectif ou individuel). La Caf du haut Rhin a expérimenté un site d'information des familles sur les modes de garde qui se généralise en 2009 sur l'ensemble du territoire national : www.mon-enfant.fr

Certaines entreprises ont pris l'initiative d'accompagner leurs salariés dans la recherche de solutions en cas de contraintes horaires. C'est le cas du réseau « Mahmique » dans les Côtes d'Armor. Les assistantes maternelles volontaires sont salariées par les parents, mais ces derniers reçoivent une indemnité compensatrice pour horaires atypiques qui permet de prendre en compte la valeur ajoutée du service offert puisqu'elles peuvent se déplacer à leur domicile en cas d'horaires nocturnes.

Depuis la conférence de la famille de 2003, les pouvoirs publics ont mis en place une série de mesures visant à renforcer le rôle joué par les entreprises dans l'accroissement de l'offre de garde (*Encadré n° 5*).

Encadré n° 5. Initiatives des entreprises

Les crèches d'entreprise, à l'initiative de l'employeur ou du comité d'entreprise, peuvent désormais bénéficier des contrats enfance jeunesse et des prestations de services versées par les CAF comme tout autre opérateur public (environ 40 contrats enfance jeunesse sont signés chaque année depuis 2006 avec des entreprises). Les entreprises de crèches, opérateurs dont l'activité économique est la garde d'enfant, sont quant à elles éligibles aux dispositifs de soutien à l'investissement (c'était le cas pour 84 structures au 1^{er} janvier 2008 représentant plus de 3 600 places). Enfin, les dépenses consenties par les entreprises pour participer aux frais de garde de leurs salariés sont éligibles à un « crédit d'impôt famille » dont le montant est doublé puisqu'il est porté à compter de 2009 à 50 % du montant des dépenses éligibles. L'objectif est de contribuer à créer 10 000 places supplémentaires par les entreprises. Enfin, 120 entreprises ont signé en avril 2008 la charte de la parentalité, dans laquelle elles s'engagent à favoriser la parentalité en entreprise (création de crèches d'entreprise, aménagement du temps de travail, recours au télétravail, suppression de réunions tardives, etc.). Un observatoire de la parentalité en entreprise a été créé en novembre 2008, dans le but de promouvoir ces bonnes pratiques et d'animer la réflexion et les partenariats sur ces questions. Cet observatoire met en valeur des expériences à destination des salariés parents de très jeunes enfants, au-delà de la mise de place de structures d'accueil : financement de chèques emploi-service (Areva), développement du télétravail (Alstom), d'un congé maternité complémentaire aux droits légaux (L'Oréal).

⁷ La première porte de trois à quatre le nombre d'enfants pouvant être accueillis, la seconde instaure la possibilité de mettre en place des regroupements jusqu'à trois assistantes maternelles sur la base d'une expérimentation menée en Mayenne.

⁸ Les horaires décalés sont de moins en moins « atypiques » d'un point de vue statistique : seuls 37 % des salariés ont des horaires de travail « normaux » au sens où on l'entend communément, un phénomène qui pourrait croître avec l'extension des possibilités de travail dominical (Dares, mai 2009).

De manière générale, ces expériences illustrent la perméabilité entre la question de la garde des enfants et celle des actions de soutien aux parents, invitant à une réflexion d'ensemble sur les services proposés, et en assurant leur promotion au-delà des très grandes entreprises pionnières. **Cette dynamique devrait être accompagnée d'une réforme du congé parental**, visant à le réduire tout en le rémunérant mieux, afin de ne pas éloigner durablement les femmes du marché de l'emploi. Ce sujet est à l'ordre du jour des travaux du Haut Conseil de la famille en 2009.

Relevons toutefois que ces dispositifs ne contribueront à **accroître le nombre de solutions de garde que sous trois conditions** : les places devront être créées là où les besoins sont les plus forts (sous peine d'un faible taux de remplissage des structures) ; les modalités de mise en œuvre devront **rencontrer les aspirations des parents** en termes d'horaires et de coût ; la création de nouveaux dispositifs devra **plus que compenser les suppressions de places en préscolarisation** au sein de l'école maternelle.

Une politique publique de plus en plus appréhendée sous l'angle de l'égalité des chances

Au sein de l'opinion publique progresse la conviction que **la prévention de l'échec (scolaire, professionnel, sinon social)** passe par une prise en compte dès le plus jeune âge des carences éducatives et de socialisation que peuvent rencontrer les enfants des familles les plus défavorisées. Comme Joëlle Voisin le résume dans un récent rapport IGAS sur l'offre de garde : « *Développer des modes de garde de qualité est aussi un moyen de lutter contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté en proposant des conditions d'éveil, de socialisation et de suivi éducatif aux enfants* ». Une série d'études vient à l'appui de cette conclusion, dont les résultats sont rappelés par la députée Michèle Tabarot dans son rapport sur la petite enfance : « *Des investissements substantiels dans la petite enfance sont corrélés à de faibles taux de pauvreté des enfants (...). Les enfants vulnérables bénéficient davantage des expériences en milieu préscolaire de bonne qualité* ». Or **91 % des enfants de moins de 3 ans relevant de familles du premier quintile sont gardés principalement par leurs parents** en 2007, contre 63 % pour l'ensemble de la population et 31 % pour les familles du cinquième quintile.

Les questions de l'insertion professionnelle et de la garde des enfants sont intimement liées, la seconde constituant un frein à la première. Jacques Delors et Michel Dollé relèvent un paradoxe⁹ : « *l'accès des enfants aux crèches a longtemps été réservé aux familles dont les parents travaillent (...). Si l'on se place du point de vue du bien-être de l'enfant, alors il faudrait sans doute donner la priorité aux enfants dont les familles ont le plus de difficultés à développer le langage, les capacités cognitives et de socialisation, notamment aux familles immigrées défavorisées* ». Dans cette perspective, il s'agit de s'assurer que l'enfant d'aujourd'hui deviendra un citoyen doté de compétences professionnelles adéquates. Si l'évaluation requiert notamment des études longitudinales dont la France, contrairement aux pays anglo-saxons, est assez peu coutumière¹⁰, l'ensemble des travaux disponibles invite à porter une attention particulière à la socialisation des enfants, à la qualification des professionnels, aux projets pédagogiques et aux moyens dont disposent les opérateurs pour les mettre en œuvre¹¹. Ces travaux incitent en outre à **orienter l'action publique vers la production de services à valeur ajoutée plus que vers le versement de prestations**.

Une manifestation révélatrice de la prise en compte de la qualité de l'accueil est offerte par la politique de professionnalisation des assistantes maternelles. Cette dernière est issue de la rencontre entre la préoccupation des parents et des pouvoirs publics de promouvoir un accueil de qualité, et l'aspiration des professionnelles à une reconnaissance de leur métier. Elles bénéficient désormais d'une formation obligatoire de 120 heures sur le développement, la socialisation, les rythmes et les besoins de l'enfant, la relation parent-enfant¹². La question de la qualification de ces professionnelles pose celle de leur rémunération, valorisée par la nouvelle convention collective applicable au 1^{er} janvier 2005 mais parfois source de tension avec les parents, avec lesquels il faut trouver **le juste compromis entre développement des compétences et tarification**.

⁹ « Quel investissement dans le social ? », *Droit social*, juillet-août 2009, conclusions tirées de l'ouvrage *Investir dans le social*, Odile Jacob, 2009. Voir aussi la commission « Famille, Vulnérabilité, Pauvreté » présidée en 2005 par Martin Hirsch, qui proposait simultanément la création d'un revenu de solidarité active (résolution n° 2) et la création d'un service public d'accueil du jeune enfant (résolution n° 4)

¹⁰ Voir sur ce point Boisson M., « Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative », *La Note de Veille*, n° 107, CAS, juillet 2008. Voir également, Maurin E. et Roy D., « *L'effet de l'obtention d'une place de crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants* », Cepremap, 2008, qui conclut que le placement des enfants dans des crèches disposant d'une qualité d'accueil est bénéfique tant sur « *les rapports aux autres enfants, les apprentissages fondamentaux ou les perspectives d'adaptation à la maternelle* »

¹¹ Les préoccupations des pouvoirs publics en matière de qualité de l'accueil offert ont toujours été très présentes dans l'élaboration des normes d'accueil. Ainsi le code de l'action sociale et familiale prévoit-il un ensemble de dispositions afin de s'assurer de la qualification des professionnels et de l'adéquation des lieux d'accueil, que ce soit par une assistante maternelle (agrément par le président du conseil général) ou par une structure d'accueil collectif (qualification requise des professionnels, taux d'encadrement, normes sanitaires). La conception du « bien accueillir » a évolué sous l'effet conjugué de la recherche en sciences sociales et de l'exigence croissante de promotion du concept « d'égalité des chances ».

¹² Ce dispositif permet la validation de la première étape du CAP petite enfance, et facilite l'insertion dans un dispositif de formation continue et de validation des acquis et de l'expérience. Poursuivant la même logique, le plan pour les métiers de la petite enfance de décembre 2008 vise à promouvoir l'emploi des assistantes maternelles (rédaction en cours d'un référentiel national de bonnes pratiques destiné aux services de PMI chargés d'instruire les demandes d'agrément, encouragement à la formation et à la professionnalisation).

L'effet conjugué de ces tendances invite le législateur à transformer progressivement la nature des exigences imposées aux opérateurs. L'attention portée aux normes d'hygiène et au contrôle de l'obtention d'un diplôme de formation initiale va s'enrichir de nouvelles préoccupations : valorisation du « projet éducatif » des structures, promotion des dispositifs de socialisation dès le plus jeune âge, développement des compétences des professionnels en formation continue. Un récent rapport de l'OCDE¹³ met ainsi en évidence que si la France se situe en haut du classement (5^e rang) en ce qui concerne les moyens consacrés à la petite enfance, elle n'en récolte pas tous les bénéfices notamment en matière d'éducation. Cette préoccupation, qui vise à placer dès le plus jeune âge tous les enfants (et les enfants défavorisés en particulier) dans les conditions de réussite pour l'avenir, invite à **penser de manière globale les dispositifs de soutien aux parents : solutions de garde, actions de soutien à l'exercice de la fonction parentale, mais également compensation du coût de l'enfant. Quelle logique y a-t-il en effet à investir plus massivement encore dans des services d'accueil si les parents n'ont pas les moyens d'en accompagner et d'en prolonger les bienfaits attendus ?** Se pose ainsi la question de la segmentation voire de l'éclatement des politiques à destination du plus jeune enfant, en termes de dispositifs et de responsabilité des acteurs publics.

On peut également signaler la mise en place de dispositifs spécifiques à destination des **publics plus fragiles**. Une étape dans la reconnaissance d'une spécificité de l'accueil du jeune enfant dans les familles les plus défavorisées a été franchie en 2006, les bénéficiaires de minima sociaux devenant prioritaires pour disposer d'une place d'accueil en établissement collectif (la loi du 23 mars 2006 pose ce principe pour les bénéficiaires de minima sociaux qui travaillent ou suivent une formation). C'est la même logique que poursuit le plan « **Espoir banlieues** » en 2008 : 60 millions d'euros ont été débloqués sur trois ans pour le développement dans les quartiers défavorisés de modes de garde innovants, qui prennent en compte les spécificités de ces territoires et de leurs habitants¹⁴. L'objectif est de financer à terme de manière pérenne 1 500 nouvelles places d'accueil dans ces quartiers où le taux de recours à un mode de garde est particulièrement faible. L'aide aux familles modestes qui ont recours à une assistante maternelle a été augmentée de 50 euros par mois en 2008 (disposition issue de la LFSS pour 2008). Enfin, il faut souligner que la mise en place du revenu de solidarité active intègre la question de la garde d'enfant. L'ensemble de ces mesures illustre à quel point **les politiques d'insertion et de cohésion sociale sont intimement liées à celles de l'accueil du jeune enfant. S'il est financièrement supportable, le mode de garde facilite le retour à l'emploi pour les parents. S'il est de qualité, il participe à la politique de réussite éducative visant à doter les enfants défavorisés d'un certain capital social.**

Ces constats soulèvent deux questions de fond pour les politiques à destination du jeune enfant : **jusqu'à quel point l'exigence de qualité doit-elle mobiliser des moyens nécessaires au développement de l'offre ? Jusqu'à quel point faut-il concentrer les moyens sur les publics plus vulnérables tout en préservant la nécessaire mixité sociale ? En d'autres termes, dans quelles proportions la politique « familiale » doit-elle être associée avec la politique « sociale » ?**

Pour une stratégie de prise en charge globale des prestations et services à destination de la petite enfance

Deux ans après la parution du rapport du Centre d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance¹⁵, le propos est de préciser les conditions d'une plus grande efficacité des investissements réalisés dans le domaine de la petite enfance. Le débat public a été abondamment alimenté en analyses, propositions et expérimentations au cours des deux dernières années. Il apparaît que les pouvoirs publics pourraient désormais centrer leur attention sur la **clarification de la gouvernance** et sur la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs de soutien aux parents ayant de jeunes enfants.

Un objectif pour 2012 : la mise en place d'un « service étendu petite enfance » pour tous les parents et d'un accès privilégié au mode de garde pour un public prioritaire

La première proposition vise à généraliser sur le territoire un **ensemble de services petite enfance dont bénéficieraient l'ensemble des parents**, en s'inspirant des expérimentations les plus prometteuses. Ce service étendu de la petite enfance¹⁶ pourrait comporter les éléments suivants :

(1) **l'information unifiée des parents sur les modes de garde**. Le territoire serait maillé de guichets uniques d'information. Contrairement à l'éclatement actuel, un **référént unique « petite enfance »** accompagnerait les parents dans la réponse à leur besoin en disposant d'une compétence sur tous les modes de garde, **qu'ils soient collectifs ou individuels** (critères d'accès aux crèches relations contractuelles avec l'assistante maternelle, disponibilités, calcul du reste à charge, etc.). Sur le modèle du référént « pôle

¹³ OCDE, Assurer le bien être des enfants, 2009

¹⁴ L'appel à projets a été lancé au premier semestre 2009 par Fadela Amara et Nadine Morano

¹⁵ Rapport sur le service public de la petite enfance Paris, La Documentation française, mars 2007

¹⁶ La Cnaf étudie quant à elle actuellement ce que pourraient être les contours d'une « offre de service petite enfance »

emploi » qui dépasse la dichotomie entre « référent Anpe » et « référent Assedic » (que l'on peut comparer à la dichotomie entre les relais RAPE qui informent sur la garde individuelle et les structures collectives qui organisent leur propre information), ces référents auraient pour mission d'accompagner les parents dans la recherche d'un mode de garde mais aussi dans l'articulation des différentes solutions entre elles au long de la journée, quelle que soit leur nature. Ce service serait enfin relayé virtuellement par le site www.mon-enfant.fr intégrant la localisation de toutes les offres, la disponibilité des places, les formations suivies par les assistantes maternelles et les gardes à domicile, voire les tarifs pratiqués et des informations sur le lieu où est accueilli l'enfant (autant d'informations qui constituent la contrepartie du versement du complément mode de garde aux parents).

(2) l'évaluation du service rendu par la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement effectué sur le site www.mon-enfant.fr ou auprès du référent mode de garde. Ce service permettrait d'évaluer objectivement la tension entre l'offre et la demande, pour aboutir à une prise de rendez-vous par le référent mode de garde, au-delà d'un certain délai. L'évaluation du service rendu passe aussi par la réalisation d'enquêtes par sondage auprès des parents dans chaque département, enrichie d'une dimension qualitative élaborée par les référents mode de garde. Ces résultats feraient l'objet d'une publication sur le site www.mon-enfant.fr. On peut même imaginer que le site prévoit l'évaluation des structures par les pouvoirs publics voire les parents eux-mêmes, sur le modèle de l'évaluation des médecins et des hôpitaux britanniques¹⁷.

(3) l'élaboration et la publication de schémas locaux du développement de l'offre de garde mentionnant les lieux et les échéances qui feront l'objet de création de places, l'objectif de formation de professionnels et les moyens mis en œuvre. Ces schémas intégreraient obligatoirement la création de solutions de garde pour horaires atypiques, pour garde en situation d'urgence, et pour les enfants souffrant d'un handicap. Dans une hypothèse plus ambitieuse, la tension entre l'offre et la demande de chaque territoire ferait l'objet d'une communication. L'octroi d'un label « Ville amie des familles¹⁸ » est envisagé par certains.

Parallèlement à ces services, la seconde proposition vise à la mise en œuvre effective d'un accès privilégié au mode de garde pour certains publics ou dans certains territoires. Il s'agit de tirer les conclusions de l'hétérogénéité et des lacunes de la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2006 concernant la réservation de places dans les accueils collectifs. Pourraient y être éligibles les parents bénéficiaires de RSA dans le cadre du contrat d'insertion (la perspective est d'ailleurs déjà prévue par la loi du 1^{er} décembre 2008), voire un certain nombre de parents dans le cadre de la politique de l'égalité des chances pour les enfants, en partant du principe que la socialisation de l'enfant dès le plus jeune âge est une condition permettant de combler un certain nombre de carences. On peut également imaginer qu'y soient éligibles les territoires prioritaires ciblés par la politique de la ville et certains bassins d'emploi dans le cadre de la poursuite de ces deux objectifs : l'insertion professionnelle des parents et la prévention de l'échec pour les enfants. Une attention particulière devra aussi être portée à l'accueil des enfants souffrant de handicap. La puissance publique devrait ainsi assurer aux parents éligibles qui en font la demande un mode de garde dans un délai et un périmètre précis et à un coût prédéterminé.

L'ensemble de ces mesures permettrait ainsi de concentrer les efforts sur les besoins les plus urgents (publics ou territoires) tout en améliorant les services offerts à toutes les familles. Mais ces deux propositions prennent leur véritable dimension dans le cadre d'une politique plus ambitieuse de mise en cohérence de l'ensemble des prestations et services offerts aux familles.

Un objectif pour 2017 : la création des agences de l'enfance et de la famille assurant la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs de soutien aux parents

La première proposition vise à mettre en cohérence les moyens nécessaires à une stratégie d'investissement dans la petite enfance. L'instauration d'un Objectif national des dépenses pour l'enfance (Onde), par analogie avec l'Objectif national des dépenses de l'assurance maladie (Ondam), est parfois évoquée¹⁹. Même si sa mise en œuvre paraît aujourd'hui irréaliste, tant les financements à rassembler émanent de sources éparses, il peut s'agir d'une approche utile que les parties concernées peuvent gagner à adopter.

Tout comme son modèle, l'Ondam, l'« Onde » se décomposerait en sous-objectifs :

(1) une enveloppe destinée à atteindre un objectif cible de taux de couverture en termes d'accueil collectif et permettant d'accompagner les différents acteurs (collectivités publiques, associations, entreprises) dans une logique d'offre diversifiée (crèches municipales, parentales, d'entreprises, micro-crèches, etc.). L'investissement dans la petite enfance étant une priorité nationale, il serait équitable d'assurer une

¹⁷ Les politiques sociales au défi de l'innovation, www.futuribles.com/pdf/Cataloguedesinnovations2009.pdf

¹⁸ Voir, à titre de modèle, l'initiative de UNICEF France et de l'Association des maires de France (AMF) impulsée depuis 2002 : le réseau « Ville amie des enfants » réunit à ce jour 179 villes françaises

¹⁹ Cf. *La politique familiale demain : quatre scénarios exploratoires*, Dossier d'études CNAF, n° 100, 2008, p. 48 et *Des scénarios pour l'avenir de l'action sociale familiale*, Sylvain Lemoine, Revue de Droit Sanitaire et Social, n°4-2008

certaine péréquation des financements en fonction des caractéristiques des territoires et en tenant compte de leurs ressources (voir le parallèle avec la planification hospitalière) ;

(2) une enveloppe destinée à gérer la démographie et la densité des assistantes maternelles au moyen de primes à l'installation, d'aides au logement et de formation (voir le parallèle avec la gestion des professionnels de santé et des professions libérales)

Cet objectif national de dépenses, décliné en objectifs territoriaux (en fonction de priorités liées à l'aménagement, à la politique de l'emploi, à la sociologie des familles) aurait vocation à réaliser un **schéma local d'accueil de l'enfant**. Ce dernier serait placé sous la responsabilité d'une agence qui, sur le mode des agences régionales de santé, permet d'associer l'ensemble des acteurs dans un conseil d'administration tout en préservant l'unité de décision et la cohérence des dispositifs et des financements²⁰. Cette agence pourrait être issue des actuelles Caisses d'allocations familiales, dont le conseil d'administration devrait dans cette perspective être ouvert aux collectivités locales et à l'ensemble des acteurs concourant aux modes de garde, donc au conseil général, aux intercommunalités, aux représentants des assistantes maternelles et des parents employeurs, voire à une représentation des entreprises investies dans ce domaine. Le constat qui a amené les pouvoirs publics à réunir l'ensemble des acteurs de la politique familiale au sein d'une même instance de concertation, le Haut Conseil à la famille, vaut aussi pour les dispositifs au niveau local : **l'éclatement de la compétence petite enfance constitue aujourd'hui un frein à la mise en œuvre d'une politique à la fois plus ambitieuse, plus rationnelle et plus équitable**. En l'absence de chef de file clairement identifié et légitime, les dispositifs perdent en efficacité²¹. La création d'agences de l'enfance et de la famille présenterait le double avantage de rassembler les acteurs tout en assurant la légitimité de la prise de décision. Ces agences auraient ainsi pour mission d'élaborer un schéma territorial de développement de l'offre de garde, en permettant la mise en cohérence de l'ensemble des financements sur les territoires prioritaires et en tenant compte de l'enveloppe locale de l'objectif national des dépenses pour l'enfance ; de contractualiser avec les assistantes maternelles des conventions sur le mode des droits et devoirs (prime à l'installation dans les territoires prioritaires, inscription dans un processus de formation continue) ; de chapeauter le réseau des référents uniques « modes de garde » préalablement décrit ; d'être l'interlocuteur des usagers pour la mise en place d'un accès garanti au mode de garde pour certains publics.

L'ensemble des réformes structurelles en cours dans la gouvernance publique²² invite à poursuivre cette voie de rapprochement.

À long terme, il apparaît plus généralement souhaitable d'unifier le pilotage des dispositifs de soutien aux parents pour la garde d'enfant avec l'ensemble des prestations et services offerts aux parents. Les « agences de l'enfance et des familles » seraient les instruments de ce nouveau paradigme. En premier lieu parce que les prestations offertes pour compenser le coût de l'enfant sont intégrées au budget global des ménages, qui doivent assurer l'entretien de l'enfant et sa garde. En second lieu parce que le bien-être des parents et celui des enfants requièrent une mise en cohérence des modes de garde au-delà de la limite des trois ans, une articulation entre les différents temps de la journée des parents, une promotion de l'égalité dans le partage des tâches domestiques et familiales entre les femmes et les hommes, et des actions de soutien à la parentalité.

> *Laetitia Brabant-Delannoy, Chargée de mission et Sylvain Lemoine, Conseiller scientifique, Département Questions sociales*

²⁰ Cf. Verrier B. et Tournadre-Planck J., « L'Etat et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ? », La *Note de Veille*, n° 88, Centre d'analyse stratégique, janvier 2008

²¹ Les conseils généraux agréent les assistantes maternelles, les Caf financent leur activité. Les conseils généraux agréent les équipements collectifs, les Caf doivent évaluer leur projet pour verser les prestations qui assurent leur équilibre financier. On retrouve ce partage des rôles sur l'ensemble des nouveaux dispositifs : micro crèches, regroupements d'assistantes maternelles, jardins d'éveil. Un autre exemple est fourni par la mise à jour du site www.mon-enfant.fr : dans de nombreux départements, les listes des assistantes maternelles agréées ne sont pas renseignées.

²² Rapprochement de la direction générale des impôts et de la trésorerie publique, rapprochement des Assedic et de l'ANPE au sein du pôle emploi, rapprochement de l'ensemble des services offerts aux personnes handicapées dans les maisons du handicap, recomposition en cours des compétences et du financement des collectivités locales.