

Journées des présidents – directeurs à AUXERRE
Intervention de Marie-Andrée Blanc, Présidente de l'UNAF
Avis CESE : Vers un service public d'accueil de la petite enfance
Samedi 26 mars 2022

En vue de la Présidentielle, le sujet de l'accueil de la petite enfance est présent dans la plupart des programmes, sous des formes diverses.

Parmi les 15 propositions de l'Unaf, nous avons mis en avant la nécessité de « fixer et planifier dans le temps, l'objectif d'une garantie d'accueil extérieure de l'enfant pour toutes les familles jusqu'à l'entrée à l'école maternelle ».

Aussi, lorsque le Premier ministre a adressé au CESE une saisine sur le système d'accueil de la petite enfance à la mi-décembre 2021, nous nous sommes immédiatement positionnés pour porter ce sujet.

Rapidement, la commission des Affaires sociales et de la santé s'est mise au travail. Elle m'a désigné comme co-rapporteuse au nom du groupe Familles, aux côtés de Pascale Coton de la CFTC.

La Commission a auditionné Adrien Taquet secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles qui, au nom du gouvernement, a formulé le projet de pouvoir « *progresser vers un « service public d'accueil de la petite enfance »*. C'est le titre de l'avis du CESE.

Ce travail a occasionné trois mois intenses d'auditions, et de contributions de syndicats de salariés ou d'employeurs, de gestionnaires, ou encore d'associations de collectivités territoriales,

Il a abouti à un avis adopté par le CESE en séance plénière cette semaine, par 154 voix POUR, 0 voix CONTRE et 5 ABSTENTIONS.

Voilà pour le contexte.

Les gouvernements futurs seront probablement amenés à se positionner sur ce sujet.

Après moults rapports, cet avis a le mérite de **synthétiser les questions concrètes qui devront être traitées** pour mettre en place de manière effective des réponses aux besoins des parents d'enfants de moins de 3 ans.

Il **dessine le chemin VERS un service public** de l'accueil de la petite enfance autour de trois axes :

- la gouvernance de ce service public,
- les voies à suivre pour aller vers un véritable choix des parents,
- les progrès à réaliser pour mieux répondre aux besoins des enfants et aux spécificités des familles.

L'avis du CESE a aussi le mérite d'identifier :

- les points d'accord qui ne semblent plus faire débat
- les points d'attention

- les différences d'approche
- les points de désaccord.

Sur les points de consensus

⇒ **Les constats font, en premier lieu, l'objet d'un accord.**

Des demandes d'accueil non satisfaites persistent. Pour les parents, trouver une solution d'accueil correspondant à leur souhait, demeure un défi, notamment dans certaines zones tendues.

Le décalage demeure important entre les souhaits de départ des parents et ce à quoi ils aboutissent pour l'accueil de leur enfant. Aujourd'hui, **les parents sont plutôt dans la débrouille, le bricolage**, que dans ce qu'on pourrait appeler un « véritable choix ».

Il existe en outre de fortes inégalités d'accès, territoriales et sociales. Certains modes d'accueil ne sont pas financièrement accessibles pour toutes les familles notamment les plus modestes et les plus précaires. Cette mixité sociale et l'inclusion sont importantes et le CESE a la conviction qu'elles sont profitables à tous les enfants.

L'accessibilité financière (le taux d'effort et le reste à charge des familles), quel que soit le mode d'accueil, constitue un enjeu majeur pour développer un service public et garantir un réel libre choix pour toutes les familles.

⇒ **Deuxième point de consensus : le bien-être de l'enfant**

Le respect du rythme de l'enfant, son bien-être et son développement doivent être des priorités pour les solutions d'accueil qui vont au-delà d'un simple mode de « garde » selon les besoins des parents.

Le rapport des 1000 premiers jours remis par Boris Cyrulnik a montré l'importance de la sécurisation du parcours et de l'environnement de l'enfant dès la petite enfance.

Pour le CESE, les modes d'accueil, notamment collectifs, sont particulièrement adaptés pour soutenir leur développement, favoriser l'acquisition des apprentissages premiers et préparer la scolarisation. Le CESE a tenu à intégrer prioritairement dans sa réflexion, cette approche qualitative des modes d'accueil.

De nombreuses déclarations des groupes s'en sont fait l'écho en séance plénière.

⇒ **Le troisième point porte sur l'incarnation d'un service public d'accueil de la petite enfance,** il s'agit là d'une des préconisations phares de l'avis du CESE.

Pour que le libre choix des parents se concrétise, il est impératif que les parents soient bien informés et mieux orientés. Pour cela, il faut rendre visible ce service public de l'accueil de la petite enfance. Il doit être « incarné » en un lieu bien identifié.

Pour le CESE, les « relais petite enfance » (RPE) (les anciens « relais d'assistants maternels » RAM) doivent, avec des compétences élargies, devenir le lieu physique où se matérialise concrètement ce service public de la petite enfance.

Si ce point a largement fait consensus, un syndicat de salariés très présent auprès des assistants maternels a néanmoins fait part de sa réserve. Il considère que cette préconisation entacherait la relation contractuelle existant entre les parents et une assistante maternelle.

Voilà pour les consensus dégagés dans cet avis pour avancer sur le chantier d'un service public d'accueil de la petite enfance.

J'en viens aux **points d'attention**.

⇒ **Le premier porte sur le périmètre d'un service public de la petite enfance.**

Pour le CESE, un Service public de la petite enfance ne peut se limiter au seul « accueil » de la petite enfance.

Un service public de la petite enfance est nécessairement plus large, et englobe en particulier, la protection maternelle et infantile, les structures d'aide à la parentalité, les services pédiatriques des hôpitaux ou encore la pédopsychiatrie.

Cela implique de ne pas concevoir l'accueil du jeune enfant isolément mais en interaction permanente avec les autres politiques qui ont un impact fort sur la petite enfance : la conciliation vie familiale et vie professionnelle, les politiques de soutien à la parentalité, l'aide sociale à l'enfance, les politiques de l'emploi et du travail, la lutte contre la pauvreté et l'égalité des chances, l'égalité entre les femmes et les hommes.

⇒ **Deuxième point d'attention, la compétence obligatoire du bloc communal.**

Le rôle central que jouent d'ores et déjà en pratique **les communes** est ressorti assez vite. Il est vrai que le bloc communal gère et finance une majorité des places en établissement d'accueil du jeune enfant.

Dans ce contexte, le CESE propose de franchir un pas et de donner aux **communes une compétence obligatoire** en matière d'accueil du jeune enfant.

Mais il assortit cette proposition de plusieurs principes :

1^{er} principe : Cette compétence devra être assortie des moyens financiers suffisants pour garantir la qualité et l'accessibilité de l'accueil.

2^{ème} principe : cette compétence devra se mettre en œuvre en concertation avec tous les acteurs de la petite enfance, pour bien articuler cette compétence avec celles des autres acteurs institutionnels investis et compétents dans la petite enfance, que sont les CAF, les PMI, les gestionnaires.

3^{ème} principe : l'égalité d'accès aux différents modes d'accueil devra être garantie sur la base d'un reste à charge pour les familles équivalent, quel que soit leur lieu de résidence. Le rôle de l'Etat demeurera donc majeur.

Pour le CESE, rendre effective cette nouvelle gouvernance autour du bloc communal va demander du temps. Ce changement doit être préparé, en lien étroit avec les acteurs concernés. **Mais, pour autant, la situation actuelle de l'accueil du jeune enfant ne permet pas d'attendre une réforme de l'organisation, sans agir maintenant notamment sur l'offre d'accueil.**

⇒ **Troisième point d'attention : le développement de l'offre d'accueil. Comment rendre ce libre choix des parents effectif ?**

Deux priorités sont incontournables :

La 1^{ère} concerne les professions de la petite enfance, confrontés à une pénurie. Impossible de faire de la petite enfance une priorité sans former et recruter davantage de professionnels.

On le sait, du côté de l'accueil collectif, de trop nombreux établissements limitent les places d'accueil en raison de leurs difficultés de recrutement.

Côté accueil individuel, avec la crise des vocations, les assistantes maternelles peinent à se renouveler dans leurs effectifs.

Il faut valoriser ces métiers, améliorer la reconnaissance des compétences et organiser des perspectives professionnelles.

C'est la tâche du comité de filière **Petite enfance**, présidé par Elisabeth LAITHIER, expert petite enfance de l'AMF. Nous la connaissons très bien, elle était d'ailleurs intervenue lors de notre rencontre de présidents et directeurs à Paris fin 2019.

Ce Comité, dans lequel siège l'Unaf, associe tous les acteurs et englobe tous les métiers de la petite enfance. Il doit permettre d'apporter une réponse à cette pénurie de recrutements.

Il a trois ans pour mener à bien ce travail.

Pour le CESE, les métiers de la petite enfance doivent être valorisés autour de quatre priorités :

- les rémunérations ;
- la formation ;
- les perspectives professionnelles (carrière et passerelles) ;
- la valorisation des compétences.

C'est le message que le CESE adresse, en bonne intelligence et sans volonté d'empiéter sur les travaux menés, au comité de filière.

La deuxième priorité porte sur le développement de l'offre : il faut consolider le modèle économique des établissements d'accueil du jeune enfant, en revoyant leur financement.

L'avis propose de **revoir les modes de calcul de la Prestation de service unique**. Il s'agit de donner plus de souplesse à ce système de financement, pour satisfaire les besoins des parents, par exemple pour des accueils ponctuels, pas forcément tous les jours de la semaine, ou en horaires atypiques.

Par ailleurs, les fortes inégalités dans les capacités d'accueil d'un territoire à l'autre sont considérées comme incompatibles avec la notion de service public. Les soutiens financiers comme les « bonus territoires » doivent être renforcés dans les communes qui cumulent une offre limitée, des difficultés de financement et une précarité plus forte des populations. ⇨ **4^{ème} point d'attention : l'articulation des congés parentaux (congé maternité post-natal, congé paternité et congé parental d'éducation) avec les modes d'accueil.**

Le CESE préconise d'articuler, en lien étroit avec le service public de la petite enfance, le congé maternité post-natal, le congé paternité et un congé parental d'éducation plus court et mieux indemnisé jusqu'aux « un an » de l'enfant, pour les parents qui souhaitent rester auprès de leur bébé au cours de cette période.

Deux arguments sous-tendent cette position du CESE :

- d'une part, le développement et le bien-être de l'enfant
- d'autre part, l'égalité entre les femmes et les hommes, avec l'objectif que le congé parental d'éducation puisse être pris par le deuxième parent.

⇒ **Dernier point d'attention : celui de permettre la convergence des restes à charge pour les familles selon les modes d'accueil collectif ou individuel.**

C'est un point structurant de l'avis et les débats en commission ont permis de se mettre d'accord sur la place qu'il faut donner à la notion de taux d'effort pour se faire une idée plus juste du reste à charge, qui pèse sur les familles.

Ainsi pour renforcer l'offre d'accueil : le CESE préconise d'agir sur son coût pour les familles et améliorer son accessibilité. Cela passe par une réforme des prestations pour réduire le reste à charge des familles, en particulier les plus modestes qui recourent aux assistantes maternelles via le Complément de libre choix du mode de garde, le CMG.

J'en viens maintenant aux différences d'approche qui ont ponctué les débats et les travaux en commission.

Les différences d'approche

⇒ **La question de la gratuité s'est posée, comme conséquence de la qualification de « service public ».**

Cette gratuité doit-elle être envisagée sur le modèle de l'éducation nationale ? Doit-elle concerner uniquement certaines familles, à travers un système sous conditions de ressources ?

A ce stade, le CESE demande qu'une étude économique soit menée, en tenant compte à la fois du coût de l'accueil et de l'intérêt de l'accueil précoce. Il considère que c'est en termes d'investissement social qu'il faut raisonner. Ce coût devra être comparé à celui que revêt pour la société, la situation actuelle où trop d'enfants sont sans solutions d'accueil.

Pour une montée en charge compatible avec l'état des finances publiques, pour favoriser l'accès de tous, à tous les modes d'accueil, une première étape serait de viser la situation des enfants en situation de handicap ou atteints de maladie chronique, d'autre part celle des enfants des familles en situation de précarité.

⇒ **A aussi été abordée la question d'un droit opposable lié à la notion de service public.**

La commission a été quasi unanime pour réfuter la notion de droit opposable en matière d'accueil de la petite enfance du fait du précédent peu concluant du droit opposable au logement.

Au final, l'avis du CESE penche pour **un droit universel et inconditionnel** sans toutefois entrer dans le détail des conséquences d'une telle qualification. Il a préféré préconiser des solutions concrètes pour tendre vers un accueil pour tous, à un coût modéré, pour favoriser l'effectivité d'un droit à l'accueil de qualité et faire du libre choix des parents une réalité.

⇒ **Enfin la question de l'objectif d'un service public d'accueil de la petite enfance a été posée : doit-il être un outil de conciliation vie familiale-vie professionnelle ou s'adresser à tous les enfants quelque que soit la situation de leurs parents ?**

Au sein de la commission, sans qu'il s'agisse d'une ligne de fracture, les débats ont été ponctués tout au long des travaux d'une forme d'ambiguïté. **D'un côté les tenants** d'un système d'accueil de la petite enfance au service de la conciliation des temps, donc pour les parents en emploi, **et de l'autre les tenants**

d'un système d'accueil au service de la lutte contre la précarité ouvert à tous les enfants que les parents soient en emploi ou non.

Au final, on retient qu'en abordant d'une part la situation des enfants en situation de handicap, d'autre part celle des enfants des familles en situation de précarité, **l'avis exprime une conviction sur ce sujet : les progrès dans ces deux directions profiteront à tous les enfants.**

Les Points d'opposition

Ils portent sur le **niveau d'indemnisation** du congé parental d'éducation.

L'avis du CESE se positionne clairement en faveur d'un congé parental d'éducation plus court et mieux indemnisé pouvant aller jusqu'aux « un an » de l'enfant, pour les parents qui souhaitent rester auprès de leur bébé au cours de cette période.

Lorsqu'il a fallu aborder le niveau d'indemnisation de ce congé - dont on sait que c'est un facteur déterminant pour qu'il soit pris notamment par les pères - les groupes représentant le monde patronal ont fait part de réticences.

Ils ont invoqué des raisons liées :

- à l'équilibre des comptes de la branche famille
- mais aussi aux risques qu'une telle mesure ferait peser sur la disponibilité de main-d'œuvre dans certains métiers déjà en situation de tension dans les secteurs de production ou de services

Au final l'avis du CESE retient la formulation suivante :

« prévoir un congé parental plus court et mieux indemnisé : il **pourrait être** indemnisé, **à l'exemple de la Suède**, à hauteur de 75 % des revenus professionnels **avec un plafond à déterminer.**

Avant de conclure, permettez-moi une incise : l'avis a pris le soin d'intégrer une préconisation sur la qualité dans les EAJE sous l'angle de la prévention de la maltraitance en lien avec ce qu'il est commun d'appeler l'affaire Orpéa pour les personnes âgées. Le CESE appelle au renforcement des contrôles. Ce point apparu récemment dans le débat public notamment sous l'impulsion de l'Unaf avec son communiqué de presse du 1^{er} février dernier a fait plutôt consensus lors des travaux. Il reste toutefois à voir comment le secteur privé lucratif de la petite enfance s'en saisira.

--

Après vous avoir expliqué les termes du débat de l'avis du CESE, vous seriez légitimes à me dire « tout cela est très bien mais comment l'Unaf se retrouve ou ne retrouve pas dans cet avis ? ».

Notre groupe Familles a voté favorablement cet avis. Globalement, il recoupe les propositions de l'Unaf sur ce sujet.

Trois préconisations de l'avis sont particulièrement en phase avec l'Unaf. Nous pourrions utilement nous appuyer sur elles, pour défendre nos positions auprès des pouvoirs publics.

1. **La préconisation visant à reconnaître au bloc communal**, avec la garantie de l'Etat, la compétence obligatoire de l'accueil des jeunes enfants, répond au constat actuel d'une multiplicité d'acteurs mal coordonnés.

Cette nouvelle gouvernance nécessitera plusieurs étapes pour y parvenir. Pour rendre effectif ce droit reconnu aux parents, les Relais Petite Enfance doivent devenir le guichet unique dans tous les bassins de vie.

2. **Sur la question du reste à charge pour les familles**, l'avis du CESE appelle à lever les freins du recours à l'accueil individuel par les assistantes maternelles, en réformant le Complément de libre choix du mode de garde (CMG).

Nous pensons que si cette réforme doit réduire le taux d'effort des familles modestes, elle doit aussi tenir compte des durées de garde. Le CMG doit donc être conforté avant tout comme un outil de conciliation.

3. **Sur l'articulation entre les congés familiaux et les modes d'accueil de petite enfance**, nous sommes heureux de constater que les congés sont désormais bien pris en compte dans cette approche globale de la petite enfance. Nous l'avons obtenu.

C'est une demande forte des familles. Deux chiffres pour l'illustrer.

- 87% des parents jugent la garde par les parents la plus adaptée pour les 6 premiers mois de l'enfant ;
- 46% prônent ce mode d'accueil au sein de la famille, pour un enfant entre 6 mois à un an.

De même, plaidons-nous depuis longtemps pour un congé parental plus court et mieux indemnisé comme ce qui existe par exemple dans les pays nordiques.

Je vous remercie de votre attention et si vous avez des questions, nous avons un temps d'échanges possible.