

La note de veille

ANALYSE

Comment donner corps à un « service public de la petite enfance » ?

Il existe aujourd'hui, pour les enfants de moins de trois ans et leurs familles, de multiples prestations et équipements, financés sur fonds publics, qui forment un ensemble hétérogène de services. La France consacre, globalement, 1 % de PIB à cette « politique » de la petite enfance en faisant largement appel aux collectivités territoriales (cf. encadré). Ainsi, les communes, en particulier, assurent la gestion des crèches municipales, tandis que les départements, en charge de la protection maternelle et infantile (PMI), sont responsables de la délivrance des agréments pour l'exercice de la profession d'assistante maternelle et se prononcent sur l'habilitation des équipements collectifs (crèches). Il n'y a pas, pour autant, un véritable service public, à vocation générale, de la petite enfance. Les obligations, les mandats et le mode de financement d'un tel service public de la petite enfance (SPPE), entendu comme une organisation globale, n'ont jamais été jusqu'à présent clairement définis ni explicités.

Si chacun s'accorde à reconnaître que la mise en place d'un tel service public faciliterait la tâche des familles et permettrait une meilleure adéquation de l'offre aux besoins, le contenu et les modalités de son organisation restent encore à concevoir.

La présente note, qui s'inscrit dans le cadre de travaux qui sont actuellement en cours au Centre d'analyse stratégique et qui devraient s'achever d'ici la fin de l'année ¹, revient d'abord sur les « besoins » tels qu'ils peuvent être estimés en la matière. Elle précise ensuite la justification principale d'une telle idée, c'est-à-dire l'amélioration des modalités de conciliation vie familiale/vie professionnelle. Après un éclairage sur l'organisation de la politique de la petite enfance dans d'autres pays de l'Union européenne, pays qui sont parfois considérés comme des sources potentielles d'inspiration, elle s'attache à formuler les différentes questions qui conditionnent le périmètre, le contenu et les formes d'un SPPE en France.

L'évaluation des « besoins » à couvrir est délicate

La mesure des « besoins » en matière d'accueil de la petite enfance est difficile. Si l'offre est relativement bien connue, la demande, en revanche, est délicate à évaluer. Que convient-il de prendre en compte ? Le nombre d'enfants, le nombre d'enfants sans « solution » de garde ? Les attentes des parents ?

Fin 2005, le nombre d'enfants de moins de trois ans était de 2,4 millions. Le besoin potentiel total pourrait donc être estimé à 2,4 millions de places d'accueil, dans des établissements collectifs ou chez des assistantes maternelles. S'il s'agit là d'une surestimation évidente, les vrais besoins potentiels de garde sont difficiles à estimer car ils dépendent des choix, des contraintes et de l'activité professionnelle des parents. En outre, les interférences sont nombreuses, en particulier pour les familles à faibles revenus, entre le choix d'exercer ou non une activité professionnelle et celui de recourir à un mode de garde. Bien des parents (le plus souvent des femmes) préfèrent passer par la formule d'un congé parental rémunéré. Certains parents peuvent avoir fait le choix que l'un d'entre eux (quasi-exclusivement la mère) se consacre intégralement à l'éducation des enfants, sans qu'il y ait eu d'activité professionnelle préalable à l'arrivée de l'enfant et donc sans possibilité de congé parental. Enfin, dans certaines familles, la garde par les grands-parents (la grand-mère) peut être considérée comme la meilleure solution, pour l'enfant et pour les relations familiales en général. En fait, les aspirations des

¹ Par une lettre de mission en date du 24 août 2006, le Premier ministre a demandé au Centre d'analyse stratégique d'engager une expertise sur le service public de la petite enfance.

parents interagissent avec une législation plus ou moins favorable à l'activité féminine et avec une offre de solutions qui ne permet pas de répondre à toutes les demandes.

La connaissance précise des demandes de garde paraît être une première étape indispensable. ***La difficulté est d'évaluer les situations pour lesquelles des réponses publiques sont nécessaires et aujourd'hui insuffisantes et justifient des investissements supplémentaires, voire une couverture générale, organisée selon une logique d'universalité et d'obligation de service public.***

Aujourd'hui, près des deux tiers des enfants de moins de trois ans non scolarisés sont gardés à la maison, principalement par leur mère. Autrement dit, le principal mode de garde des petits enfants est leur mère, cette formule étant encouragée par les congés parentaux rémunérés, perçus par plus de 600 000 familles. Le deuxième mode de garde est l'assistante maternelle. 18 % des enfants de moins de trois ans non scolarisés sont pris en charge par une assistante maternelle agréée. Les équipements d'accueil du jeune enfant (dont les crèches) constituent le troisième mode de garde et accueillent 8 % des enfants de moins de trois ans non scolarisés. Dans 4 % des cas, il est fait appel aux grands-parents².

Les insuffisances, les manques et les décalages entre les souhaits des parents et ce qu'ils peuvent obtenir sont prononcés. ***Ainsi près de 30 % des parents déclarent ne pas avoir accès au mode de garde désiré.*** C'est tout particulièrement le cas des parents qui considèrent la crèche comme le mode de garde le plus satisfaisant³. L'accessibilité financière et géographique des services et des équipements apparaît ainsi comme une question cruciale.

La politique de la petite enfance s'est pourtant considérablement renforcée depuis vingt-cinq ans, avec d'ambitieux plans de financement des crèches, avec l'amélioration des prestations individuelles, avec des modalités de contractualisation entre les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les collectivités locales très favorables à l'investissement dans le domaine de la petite enfance. Mais alors que l'offre progresse, la demande, déjà partiellement insatisfaite, progresse également. En effet, les aspirations familiales vont également dans le sens d'une plus grande participation des femmes à la vie active.

Encadré - Les dépenses « petite enfance » : près de 1 point de PIB

En vingt-cinq ans, l'effort public est allé croissant en faveur de la petite enfance. Les aides spécifiques à la petite enfance sont passées du quart au tiers du montant des prestations familiales. En 2005, les CAF ont dépensé 11 milliards d'euros, 9 en prestations directement versées aux familles, 2 pour le développement et le fonctionnement des établissements d'accueil collectif, pour favoriser l'accueil des petits enfants. Toutes les dépenses petite enfance des CAF sont désormais largement supérieures aux traditionnelles allocations familiales. À ces dépenses pour l'accueil de la petite enfance, on peut ajouter la fraction des dépenses de prestations familiales pour l'entretien des enfants de 0 à 3 ans (soit plus de 1,5 milliard d'euros). Et à toutes ces dépenses de la branche Famille, il faut ajouter les dépenses fiscales (déductions pour frais de garde ou pour emploi à domicile), les dépenses des collectivités locales, ou encore les coûts liés à l'école maternelle pour les enfants préscolarisés. Les chiffres pourraient être plus précis, mais il est certain que l'évaluation d'un coût global de l'accueil de la petite enfance autour de 15 ou 16 milliards d'euros est tout à fait plausible.

En 1995, 200 000 familles avaient recours à une assistante maternelle. Elles étaient 650 000 en 2005. En dix ans, en raison du passage du bénéfice possible de cette prestation du troisième, au deuxième et enfin au premier enfant, le nombre de familles percevant une prestation permettant de rémunérer le congé parental est passé de 150 000 à 600 000. En 1992, on comptait 250 000 places dans les établissements d'accueil du jeune enfant (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants, crèches parentales). En 2005, on en recense 320 000.

Sources : Données CNAF et DREES, rapport de Frédérique Leprince pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, *L'accueil des jeunes enfants en France*, 2003.

On peut tenter d'estimer les besoins réellement à couvrir en prenant en considération les taux de couverture des enfants de moins de trois ans par les diverses solutions possibles (équipements collectifs, garde individuelle, retrait du marché du travail d'un des parents), sachant qu'il existe une ambiguïté tant sur la définition des modes d'« accueil » (le retrait du marché du travail des mères en fait-il partie ?) que sur la fréquence de leur utilisation (comment pondérer un accueil toute la journée ou quelques heures par semaine ?).

Le plus commode est de partir de la part des enfants « couverts » par une ou plusieurs aides publiques. Avec une optique large, on peut ainsi recenser 1 % des tout petits « couverts » par une garde à domicile rémunérée, 28 % par la rémunération du congé parental d'un des parents, 20 % par les aides financières pour l'accueil chez une assistante maternelle.

Ainsi, soustraction faite des doubles comptes, ce sont donc 45 % des enfants qui sont « couverts » par une aide publique permettant un accueil individuel. Il faut y ajouter les 8 % de ces enfants (25 % des 2 à 3 ans) scolarisés à l'école maternelle et les 11 % qui ont une place dans un établissement collectif. Au total, 64 % des enfants de 0 à 3 ans peuvent être dits couverts par la politique petite enfance. Dans tous ces cas néanmoins, il est une partie d'insatisfaction et de contrainte. Des mères par exemple sont forcées, alors qu'elles ne le désirent pas, d'arrêter de travailler.

². Voir les résultats de l'enquête « Modes de garde » réalisée en 2002 par l'INSEE, avec la DREES et la CNAF.

³. Au sujet de l'appréciation sur les différents modes de garde, voir les études régulières du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des Français.

Que deviennent les enfants non « couverts » par une des aides publiques existantes ? La majorité d'entre eux est gardée à domicile par la mère ou par un membre de la famille proche (grands-parents).

Au total, on peut partir de l'hypothèse que les besoins non couverts, en matière de petite enfance, avoisineraient 20 % des enfants de moins de trois ans.

Ceci représenterait donc, en termes d'offre supplémentaire, l'équivalent de 500 000 nouvelles « prises en charge », ce qui est, pour le moins, substantiel. Un plan de charge pour une telle nouvelle offre représenterait, par exemple sur dix ans, 10 000 nouvelles places chaque année dans des établissements d'accueil et 15 000 assistantes maternelles en plus (en prenant en compte les départs à la retraite et en considérant que chacune d'entre elles peut accueillir un peu moins de 3 enfants en moyenne). Une telle ambition est assurément considérable. Elle n'est pas inaccessible.

Un « service public » pour assurer une véritable conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

Le développement d'un « véritable » service public de la petite enfance marque l'affirmation d'une nouvelle priorité pour la politique familiale, la conciliation des activités professionnelles et de la vie familiale, qui correspond pleinement aux nouvelles aspirations et revendications des familles.

De récents rapports officiels plaident pour la mise en place d'un tel « service public ». En 2005 cette proposition est formulée dans le rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité et pauvreté » présidée par Martin Hirsch⁴, et dans celui de Michel Godet réalisé pour le Conseil d'analyse économique⁵.

Dans les deux cas, l'idée d'un tel service public se justifie, pour les auteurs, par deux constats. Tout d'abord les couples sont de plus en plus souvent biactifs ou bien aspirent à l'être. **60 % des enfants de moins de six ans vivent avec deux parents actifs.** Ensuite, la qualité de l'offre de services d'accueil pour les petits enfants n'est pas sans lien avec la bonne santé démographique de la France. À ce titre, la constitution d'un véritable service public, prolongeant le système français actuel, permettrait d'accompagner ce phénomène majeur qu'est la progression de la biactivité et assurerait à la fois plus d'égalité entre les hommes et les femmes, tout en optimisant les conditions d'un renouvellement des générations et une croissance plus soutenue. L'enjeu est donc de taille.

Dans cette perspective, la justification essentielle d'un service public de la petite enfance (SPPE) ne tient pas tant à l'ampleur des besoins à satisfaire, difficiles à quantifier, qu'à une visée plus générale consistant à améliorer les conditions, pour tous les parents, de la conciliation qu'ils veulent faire valoir entre leurs aspirations professionnelles et familiales. Un SPPE sert deux priorités de politique publique : le soutien à la fécondité et le soutien à l'activité.

Ces « exemples » étrangers qui font référence

Pour appuyer la proposition d'un service public de la petite enfance, on se réfère souvent aux exemples étrangers, en particulier à la Suède et au Danemark où existe une organisation publique assez complète d'offre de solutions aux parents actifs⁶. On pense cependant moins à des cas où ce service public était véritablement, voire même totalement assuré, c'est-à-dire aux cas des anciennes « démocraties » populaires et soviétiques. En effet, notamment dans l'ex-URSS et dans l'ex-RDA, pour assurer l'égalité entre travailleurs et travailleuses, un généreux système de crèches permettait aux femmes de s'inscrire sur le marché du travail de la même manière que les hommes. La disparition de cette offre de garde publique est une des explications aujourd'hui avancées pour rendre compte du désastre démographique russe actuel.

Les cas scandinaves sont bien documentés. Les politiques suédoises de la petite enfance sont souvent montrées en exemple. Ces politiques ciblent l'enfant et visent à promouvoir d'égales opportunités aux hommes et aux femmes. Le système suédois d'assurance parentale attribue à un des parents un congé bien rémunéré, actuellement de 15 mois par enfant. En Suède, presque tous les nourrissons de moins d'un an sont pris en charge par l'un des parents dans le cadre de l'assurance parentale. Une obligation y est faite aux collectivités locales de proposer des services d'accueil à tous les enfants pour lesquels une demande est formulée, à compter des 18 mois de l'enfant. Ce système, très décentralisé, repose sur un principe : tous les enfants de 1 à 12 ans ont droit à un accueil, aussi longtemps que leurs parents travaillent ou étudient. Le cas finlandais est parfois également évoqué. Depuis 1997, chaque municipalité est obligée de trouver une réponse locale (garde à domicile, équipement collectif, assistante maternelle) à toute demande d'un résident local. En Norvège, l'objectif est de garantir que tous les parents qui le souhaitent puissent disposer d'une place d'accueil pour leurs enfants.

⁴. Martin Hirsch, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La Documentation française, 2005.

⁵. Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La Famille, une affaire publique*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2005.

⁶. Le rapport du CERC sur *Les enfants pauvres en France* (2004) se concluait précisément sur une recommandation visant, à la lumière des expériences des pays scandinaves, à développer « un service public d'aide à la garde des tout jeunes enfants et des enfants scolarisés ».

La fascination pour des modèles qui ne sont pas directement transposables dans le contexte français ne paraît toutefois pas pleinement justifiée. Il convient de rappeler que la France, comparée aux autres pays de l'Union européenne, propose déjà un haut niveau d'offre en matière de modes d'accueil. En outre, le système français d'école maternelle place la France aux premiers rangs européens en matière d'« accueil » des plus de trois ans. Pour autant, il reste des progrès à faire ; et c'est dans ce contexte que l'idée d'un service public de la petite enfance progresse. Il reste malgré tout un certain nombre de préalables à lever avant de donner corps à cette offre de services.

Les préalables à lever pour mettre en place un tel service

Quels usagers faut-il privilégier ? S'agit-il des enfants ou des parents ? On revient là à un débat ancien et primordial sur les finalités des modes d'accueil de la petite enfance. Sont-ils là d'abord pour la socialisation et l'éveil des enfants ou pour soutenir l'activité féminine ? Le problème est aussi celui de la « cible » de telles politiques d'accueil si elles devaient être assurées par un service public. Y a-t-il des enfants prioritaires ? Dans l'affirmative, quels critères (de ressources, d'activité) prendre en considération ? Il s'agit de questions et de défis redoutables auxquels l'offre de service actuel ne répond qu'imparfaitement.

Quels outils, quelle offre ? Partisans des accueils collectifs et partisans des accueils individuels s'affrontent à raison d'études et de slogans sur les coûts financiers et sur les impacts sur les enfants. Les avantages et les inconvénients respectifs des modes individuels ou collectifs de garde sont mis en balance : les uns soutenant la nécessité d'un développement des crèches parce qu'il s'agirait du meilleur instrument de socialisation, les autres considérant, au contraire, que c'est la garde par les parents qui doit être encouragée. Parce qu'il n'y a pas de consensus définitif et parce l'organisation des modes de garde doit être adaptée aux différentes configurations territoriales, il semble qu'un SPPE ne puisse pas emprunter la voie unique des équipements collectifs. D'ailleurs, même dans les pays scandinaves si souvent mis en avant, il n'y a pas véritablement d'offre uniforme.

Quel principe premier ? Il s'agit de savoir ce qu'emporte principalement l'idée même d'un service public de la petite enfance. Ce qui semble émerger des discussions et propositions actuelles, tout comme des analyses des expériences étrangères, c'est une forme de droit « opposable », offrant une garantie⁷ aux parents qui n'auraient pas de solution dans leur environnement familial. L'aménagement d'un service public de la petite enfance pourrait reposer sur l'affirmation de ce principe : tout parent actif qui en fait la demande, compte tenu de ses ressources et de la composition de son foyer, doit se voir offrir une « solution » pour la garde de ses enfants. La traduction en droits et en faits d'une telle ambition a évidemment des implications importantes tant en termes financiers que juridiques. Elle suppose de mettre en place une coordination efficace entre les différents acteurs au plan territorial.

Tous ces points font l'objet du rapport qui a été demandé par le Premier ministre au Centre d'analyse stratégique et qui sera rendu fin 2006.

> Julien Damon, Département Questions Sociales

⁷. C'est cette notion de « garantie » qui est avancée, pour l'horizon 2011, dans le récent plan gouvernemental annoncé en faveur des crèches en novembre 2006.