

Création d'un service public gratuit d'accueil de la petite enfance et d'un service public d'aide aux personnes dépendantes

Christiane Marty, pour le groupe Genre et mondialisation

Les propositions pour la création de ces deux services publics sont présentées simultanément car elles offrent plusieurs points communs.

- De nombreux besoins sociaux essentiels ne sont pas satisfaits, notamment en ce qui concerne la prise en charge des âges extrêmes de la vie : l'accueil des enfants de moins de 3 ans et l'aide aux personnes âgées ou dépendantes. En France sur les 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans, seulement 10 % sont accueillis en crèches. Plus de 50% de ces enfants sont gardés à leur domicile par un parent, la mère dans l'énorme majorité des cas. Pour les personnes dépendantes - âgées ou handicapées - il y a une insuffisance notoire de structures d'accueil d'un coût abordable et de services d'aide aux personnes permettant leur maintien à domicile, pénalisant en premier lieu les faibles revenus.
- L'idéologie patriarcale attribue aux femmes les responsabilités familiales vis-à-vis des enfants ou des proches dépendants. Ce sont donc elles qui, par manque d'autres solutions, renoncent à une activité professionnelle ou prennent un travail à temps partiel, avec comme conséquence la pérennisation des inégalités entre les sexes (voir les propositions sur le temps partiel). Cette situation signifie que de nombreuses femmes n'ont pas concrètement le droit à l'emploi.
- Malgré ses insuffisances chroniques concernant l'accueil des enfants, la situation en France n'est pas la plus mauvaise. La pénurie des modes de gardes d'enfants a été reconnue par la Stratégie Européenne de l'Emploi (SEE) comme un obstacle à l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans l'Union européenne à 25, les femmes ayant des enfants en bas âge ont un taux d'emploi inférieur de 14 points à celui des femmes sans enfants, alors que les hommes ayant des enfants en bas âge ont, à l'opposé, un taux d'emploi dépassant de 10 points celui des hommes sans enfant¹. En 2002, le Conseil européen de Barcelone avait affiché l'objectif de disposer en 2010 de structures d'accueil pour 33% des enfants de moins de 3 ans et pour 90% des enfants entre 3 ans et l'âge de début de la scolarité. Même peu ambitieux, cet objectif ne sera pas atteint, par manque de volonté politique. De plus, dans le contexte libéral actuel, ce qui se met en place repose sur le secteur privé, privilégie les modes individuels et s'oppose à l'intérêt général.
- En France, les dispositifs existants pour la garde des enfants, en plus d'être insuffisants sont inégalitaires :
 - ils renforcent les inégalités entre les sexes. En particulier, le bilan de l'Allocation Parentale d'Education (APE) - qui représente 57% des prestations pour les gardes d'enfants- fait ressortir que ce dispositif est une incitation au retour des femmes au foyer. Même s'il s'adresse officiellement au père ou à la mère, 98 % des bénéficiaires de l'APE sont des femmes, en grande majorité des femmes peu qualifiées et précaires, avec au final de grandes difficultés de retour dans l'emploi.
 - la diversité des formules ne profite pas également à tous les ménages : seules les catégories sociales les plus riches ont accès à une employée à domicile (coût net

¹ Eurostat EFT 2003. Ces chiffres confirment que le modèle familial de l'homme "gagne pain" est encore très solide et que ce modèle se renforce lorsqu'il y a des enfants.

annuel par enfant 2,3 fois supérieur à celui de la crèche) et les déductions fiscales liée à cette employée sont mécaniquement supérieures pour les plus hauts revenus.

- l'accès aux modes de garde est très inégal selon la situation géographique : les zones rurales, les petites communes offrent beaucoup moins de possibilités. La moitié des places de crèches se situent en région parisienne.
- Malgré les promesses électorales des gouvernements successifs, il n'y a jamais eu de créations de crèches à la hauteur des besoins. Pour garder les enfants, le recours aux employées non déclarées n'a pas disparu, les pénalisant au niveau de leur protection sociale et de leur future retraite. Aujourd'hui l'Etat se désengage de plus en plus des équipements collectifs publics et donne la priorité aux modes de garde individuels (plus de 91 % des prestations allouées) qui sont les plus inégalitaires. En parallèle, les crèches privées à but lucratif bénéficient de subventions publiques à hauteur de 80% du financement initial et de 60 % des frais de fonctionnement !
- L'école maternelle qui accueille gratuitement les enfants entre 3 (parfois 2) ans et 6 ans est une spécialité française que beaucoup nous envient. Sa fréquentation est quasi générale pour les enfants à partir de 3 ans. Pourtant des menaces de fermeture pèsent sur les classes maternelles. La rentrée scolaire de janvier (qui permettait d'intégrer de nouveaux enfants à la mi-année) a petit à petit été supprimée. La dégradation du service public va de pair avec le transfert progressif de l'accueil de la petite enfance au secteur privé.
- Concernant les personnes âgées, l'augmentation de l'espérance de vie laisse prévoir une forte augmentation des besoins en maisons de retraite et en services d'aide à la personne. Les libéraux ont bien identifié ce potentiel et y voient -comme pour la petite enfance- une nouvelle opportunité d'activités lucratives. Les services à la personne n'offrent pas de perspective de gains de productivité et ne se prêtent donc pas aux exigences de rentabilité élevée du capital. De plus, ils doivent rester un minimum abordables. La stratégie libérale envisage donc de les satisfaire en ayant recours à une main d'œuvre peu qualifiée et bon marché, la plus faible marge de bénéfice unitaire étant compensée par l'ampleur des besoins. L'objectif annoncé dans plusieurs rapports sur le sujet est "*la création de nombreux emplois non qualifiés*" avec une "*utilisation importante du temps partiel*", et le "*développement d'emplois avec des horaires très courts*"² ! Ces emplois visent les femmes, il est même parfois suggéré de faire appel aux migrantes et aux plus de 60 ans. Il y a un risque majeur de développement de ce secteur par la multiplication de petits boulots précaires, présentée comme un moyen de réduire le chômage ! Il est vrai qu'il existe là un fort potentiel de création d'emplois (non délocalisables) ; nous devons de toute urgence imposer un modèle de services de qualité, à la fois pour les personnes utilisatrices et pour les employé-es.
- Les professions qui regroupent le plus de femmes dans le domaine social, les services personnels ou domestiques ne sont pas reconnues en tant qu'emplois qualifiés : assistantes maternelles, auxiliaires de vie, aides ménagères, etc. Les emplois de services direct aux particuliers représentent plus du tiers (environ 950 000) des emplois à bas salaires des femmes. Ils se caractérisent par des horaires morcelés, des temps courts et des employeurs multiples. En France comme partout, les emplois majoritairement occupés par les femmes sont les moins qualifiés et les plus mal payés et il est établi que s'ils sont moins valorisés

² Rapport du Conseil d'analyse économique et social, Productivité et emploi dans le tertiaire, 2004, P. Cahuc et M. Debonneuil

c'est parce qu'ils sont féminins. L'analyse du contenu de ces métiers dits "non qualifiés" montre que le travail fait appel à un savoir faire technique (gestion des activités du ménage, polyvalence) et relationnel³ : qualités d'écoute, psychologie, compréhension, attention, disponibilité, instauration de la confiance, gentillesse, patience, etc. Les employeurs concernés reconnaissent en général qu'ils recherchent ces qualités mais ils les considèrent comme liées à la "nature féminine", ce qui est un stéréotype largement répandu. En réalité ce savoir faire résulte en grande partie de l'apprentissage dans la sphère familiale du rôle social féminin. La représentation naturaliste de ces qualités, -ajoutée à la très faible organisation syndicale des professions concernées- fait qu'elles ne sont pas reconnues comme des compétences professionnelles et ne se traduisent pas en terme de qualification ni de salaire.

- La détermination des qualifications et des salaires des métiers est avant tout un processus social, reposant à la fois sur les représentations sociales attachées aux métiers (point précédent) et sur la négociation des conventions collectives. Si le secteur industriel a historiquement bénéficié d'une forte présence syndicale pesant favorablement dans la négociation pour la détermination des salaires, ce n'est pas le cas du secteur des services, majoritairement féminin. Les conventions collectives des particuliers-employeurs notamment comptent parmi les plus défavorables de toutes.

Propositions

Une société peut être évaluée sur sa capacité à prendre en charge dans de bonnes conditions le troisième âge et la petite enfance. Il s'agit de besoins sociaux fondamentaux qui ne doivent pas être abandonnés au marché et à son objectif de profit. Ils ont vocation à être couverts par le service public, seul capable de garantir l'égalité de traitement et l'intérêt général.

Les propositions suivantes sont complémentaires les unes des autres, et elles peuvent être reprises au niveau européen.

- **1- Instauration de nouveaux droits**

- **droit de chaque enfant à un mode de garde gratuit.** Ce droit concerne chaque enfant qui n'a pas l'âge de la scolarisation (en France, les moins de 3 ans) quel que soit le statut professionnel des parents (actif ou inactif)
- **droit de toute personne âgée ou dépendante à une aide à domicile et droit d'accès à une maison de retraite publique.**

Ces droits doivent être conçus comme des **droits à un service et non à une prestation financière**. Le service s'entend non comme un service minimum, mais doit offrir une prestation de qualité.

- **2- Création d'un service public gratuit d'accueil de la petite enfance**

Le service public pourrait regrouper tous les modes de garde, crèches, haltes garderies, jardins d'enfants et assistances maternelles. Des expériences de centres multi-accueil de la petite enfance existent déjà, qui pourraient servir de modèle.

- **La norme de l'accueil doit être la crèche collective, familiale ou associative** avec une mission de service public. Les structures collectives sont reconnues comme offrant la meilleure

³ Les inégalités entre les hommes et les femmes : les facteurs de précarité, sous la direction de F. Milewski, 2005

qualité d'accueil pour l'enfant, la meilleure garantie de traitement égalitaire (y compris l'intégration plus facile des enfants dont la langue d'origine n'est pas le français) et les meilleures conditions de travail pour les employé-es (même si elles doivent être améliorées, voir point 5). Lorsque la solution de la crèche ne répond pas aux contraintes des parents (horaires atypiques, zone rurale très dépeuplée, etc.) le recours gratuit à une autre solution (assistant-e maternelle, halte garderie) est envisagé. Le personnel devrait être embauché par les collectivités locales et bénéficier d'une formation et d'un statut. Les parents restent libres de faire tout autre choix à leur convenance et de le financer.

- Pour la France, l'objectif est la création de **1,2 million de places de crèches** réparties sur tout le territoire (voir annexe pour l'évaluation financière). La construction de ces équipements doit faire l'objet d'une planification d'urgence et devrait pouvoir être envisagée sur 5 ans.

- Lors du passage à la gratuité, les crèches privées auront le choix entre fonctionner avec des subventions publiques calculées sur un barème à déterminer (fonction du nombre d'enfants accueilli, du nombre d'enfantxjour, etc.) ou être reprises par le secteur public.

- Les classes maternelles doivent être maintenues (en France) et développées (en Europe) pour assurer une place à chaque enfant entre 2,5 ans et l'âge de scolarisation obligatoire.

- Le service public devrait aussi assurer en dehors des heures scolaires la garderie pour les enfants jusqu'à l'âge de la fin du primaire (11 ans).

• **3- Création d'un service public d'aide aux personnes âgées ou dépendantes**

- Les personnes âgées doivent pouvoir, si elles le souhaitent, vivre le plus longtemps possible à domicile en bénéficiant de services d'aide domestique, d'aide à la dépendance ou de soins. Elles doivent également pouvoir être accueillies dans une maison de retraite publique, respectueuse de leur dignité.

- L'organisation, la gestion et la coordination des différents besoins à domicile ou en maisons de retraite doivent relever d'un organisme public (collectivités territoriales ou autres).

- Le degré de dépendance de la personne permet de définir le droit à l'aide à domicile au niveau du nombre d'heures par semaine et de la catégorie de soins requise (dont dépendra le niveau de qualification requis pour la personne soignante).

- Le coût du service d'aide aux personnes et de l'accueil en maison de retraite doit être fonction des revenus et il doit être gratuit pour les personnes qui n'en ont pas les moyens.

• **4- Contrôle démocratique des services publics**

La mission et la gestion de ces services publics doivent être contrôlées démocratiquement par un comité associant des représentants des usagers, des salarié-es et des citoyen-nes (en tant que contribuables). Ce comité, où sera assurée la parité hommes/femmes, comprendra également une représentation d'associations féministe et écologiste pour promouvoir des solutions conformes aux objectifs d'égalité entre les hommes et les femmes (mixité des personnels, professionnalisation des emplois, etc.) et de protection de l'environnement (prise en compte de la question des transports, etc.).

• **5 - Instauration d'un modèle de qualité pour les emplois⁴** des services d'accueil de la petite enfance et d'aide aux personnes âgées

- **Reconnaissance des qualifications** : révision des conventions collectives qui couvrent les secteurs des services à la personne et de la petite enfance pour faire reconnaître les

⁴ voir aussi les propositions de la fiche "Réduction et encadrement de l'emploi à temps partiel"

qualifications des métiers (dits) féminins et la **revalorisation des salaires**. Application d'une méthode d'évaluation des emplois exempte de biais sexistes (exemple de "l'équité salariale" menée au Québec). Les assistantes maternelles doivent pouvoir suivre une formation professionnelle pour leur permettre d'exercer dans les crèches.

- **Construction de parcours professionnel** : constitution de carrières prévoyant le passage progressif à des emplois mieux rémunérés dans la filière ou plus largement dans le secteur public. Formation professionnelle qualifiante pour assurer le déroulement de ce parcours.
- **Réalisation de la mixité hommes/femmes des emplois** dans les crèches, écoles maternelles, accueil des personnes âgées, etc. : mise en œuvre d'une politique de l'égalité à tous les niveaux de l'enseignement, la formation et l'orientation professionnelle. Elle doit lutter contre les stéréotypes sexistes qui notamment attribuent aux femmes les métiers des secteurs de la santé, du social et de l'assistance et inciter les hommes à s'investir dans ces emplois.
- **Constitution de véritables emplois du temps** pour les employé-es : avec un minimum de 20 ou 25 heures par semaine, en prenant en compte les souhaits des salarié-es et en optimisant le nombre des personnes visitées en lien avec leur localisation.
- **Limitation des horaires atypiques de travail** : il s'agit de combattre le cercle vicieux qui consiste à ce que les horaires atypiques ou flexibles des parents entraînent la demande de plages horaires toujours plus larges pour l'ouverture des crèches, qui entraîne à son tour pour le personnel des crèches des besoins en ouverture plus larges de divers services. Il est souhaitable de décider démocratiquement d'un optimum prenant en compte les intérêts contradictoires des personnes selon qu'elles sont -tour à tour- bénéficiaires d'un service ou employées (cf. l'ouverture des magasins le dimanche, en soirée). Des solutions peuvent être trouvées intégrant la justification des horaires atypiques des deux parents, l'évaluation du nombre d'enfants concernés pour organiser le travail des employés en horaire d'équipe (2x8 avec chevauchement par exemple) et des horaires décidées au niveau d'un conseil de crèche. Plus généralement, il est indispensable de faire reconnaître pour tous et toutes le droit à une vie privée qui exclut les horaires atypiques de travail sauf exceptions bien encadrées (santé, sécurité, etc.)

- **6- Politique familiale d'incitation au partage égal des charges parentales**

- Arrêt des dispositifs familiaux existant qui favorisent le maintien de l'inégal partage et incitent les femmes (surtout les femmes dans des emplois précaires) à se retirer de l'emploi. L'exemple type est l'APE, aujourd'hui intégrée dans la Prestation d'accueil du jeune enfant. Les prestations engagées et en cours doivent aller jusqu'à leur terme.

- Remplacement par des mesures impliquant l'engagement équilibré des 2 parents (pour les couples). Par exemple, en s'appuyant sur l'expérience d'autres pays, l'attribution du congé parental doit être soumise à une condition obligatoire d'alternance entre les 2 parents. Le congé parental doit être court pour éviter un trop long éloignement de l'emploi (pas plus de 3 ou 4 mois par parent) et bien rémunéré (90 % du salaire avec un plafond à déterminer).

Ces deux points sont indissociables des mesures destinées à lutter contre la précarité des emplois (voir les propositions sur le temps partiel et sur la lutte contre le chômage et la précarité, et notamment les relèvements du SMIC et des minima sociaux).

En conclusion, la création de services publics en direction de la petite enfance et des personnes âgées répond à plusieurs objectifs de progrès social ; elle contribue à limiter la sphère du profit par le développement du secteur public et l'extension du champ de la gratuité. Elle permet d'avancer vers l'égalité entre les hommes et les femmes et de réduire le chômage et la précarité par la création d'emplois de qualité.

Annexe

Evaluation du nombre de places de crèches nécessaires en France

Il y a environ 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans (un peu moins de 800 000 naissances par an) et 250 000 places de crèches existantes. Les 200 000 enfants de moins de 3 mois ne sont pas concernés par le besoin d'accueil.

Hypothèses :

380 000 enfants de 2,5 à 3 ans peuvent être accueillis en classes maternelles.

Pour environ 12 % des enfants de moins de 3 ans (soit 280 000 enfants) l'accueil en crèche ne pourra pas être la solution (horaires décalés des parents, habitat en zone rurale dépeuplée, etc.)

Le besoin se chiffre donc à **1 190 000 places de crèches** à construire.

Ordre de grandeur du besoin de financement pour l'accueil gratuit en crèches

- Le coût de la construction de 1,2 million de places de crèches sur 5 ans peut être évalué à 4,8 milliards d'euros par an.

- Le coût de fonctionnement pour 1,45 million de places totales à terme (1,2 million de nouvelles places et 250 000 existantes) serait d'environ 18 milliards d'euros par an.

Sur ce budget de fonctionnement, il est possible de déduire les dépenses correspondant aux postes suivants :

- 5,4 milliards par an correspondant aux prestations annuelles allouées à la garde d'enfants,
- le fonctionnement de 1,2 million de places de crèches supplémentaires entraîne la création de 240 000 emplois au minimum (un poste d'encadrement pour 6 enfants en moyenne, et un emploi de gestion pour 30 enfants). Dans l'hypothèse où 80% de ces emplois iraient à des personnes au chômage, l'économie sur les indemnités non versées peut se chiffrer à 2,4 milliards par an.

On obtient donc un ordre de grandeur de 10,2 milliards d'euros par an, évaluation qui constitue une fourchette haute. D'autres postes non évalués ici viennent en déduction. Ils correspondent à la prise en compte de la création de nombreux emplois dans le bâtiment pour la construction des crèches. On peut aussi réfléchir à la pertinence de transférer à terme sur le budget de fonctionnement des crèches une partie du budget consacré aujourd'hui aux allocations familiales. Ce transfert correspondrait à la transformation du droit à une aide financière en droit à une prestation gratuite.

La somme à financer reste importante. Mais on peut rappeler que la part des dépenses sociales dans le PIB de la France est inférieure de 3 à 6 points à celle de certains pays (Suède, Danemark, Finlande, Norvège,...) et que 10 milliards d'euros ne représentent que 0.6% du PIB de la France. On peut aussi mettre ce budget de 10 milliards en regard avec les 42 milliards d'euros par an de dépenses militaires ou avec les 84 milliards d'euros de profits qu'ont réalisés les sociétés du CAC 40 en 2005.

Des marges de manœuvre existent donc, parmi lesquelles l'instauration d'une fiscalité plus juste et de la taxation des revenus financiers. La politique budgétaire d'un pays ainsi que ses priorités relèvent avant tout d'une décision démocratique et d'un choix de société.

Avril 2006