



POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE ET DU SOUTIEN A LA PARENTALITÉ

Contexte et enjeux pour le bloc communal

*Point presse
7 juin 2022*

CONTEXTE

Dans un contexte d'actualité marqué notamment par l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de mars 2022, et alors que la question de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité s'est imposée dans le débat public notamment lors du débat présidentiel, l'AMF, par la voix des co-présidents du groupe de travail Petite enfance revient sur le contexte et les enjeux du secteur pour le bloc communal et avance ses propositions.

Eventuelle mise en œuvre d'un service public de la petite enfance, définition même de ce que serait ce service public, difficultés actuelles du secteur notamment eu égard à la pénurie de professionnels de la petite enfance, renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille, réforme des services aux familles, les questions sur lesquelles le groupe de travail petite enfance ¹souhaitent faire le point sont nombreuses.

CONTRIBUTIONS ET PROPOSITIONS PORTÉES PAR L'AMF

L'accueil de la petite enfance repose sur un engagement fort des maires et présidents d'intercommunalité aussi bien en milieu urbain, péri urbain que rural afin d'encourager la venue de familles et d'entreprises sur leur territoire. Les communes et leur intercommunalité sont gestionnaires de près de 70% des établissements d'accueil du jeune enfant implantés sur le territoire. De plus, elles soutiennent les acteurs associatifs et les acteurs privés à but lucratif par des subventions ou des réservations de places qui sécurisent l'équilibre financier des structures.

- Aussi, bien que la petite enfance et le soutien à la parentalité soient des compétences facultatives pour le bloc communal, les maires jouent un rôle très important dans la mise en œuvre des politiques familiales en proposant à leurs administrés une grande diversité

¹ Co-présidé par Clotilde ROBIN, adjointe au maire de Roanne, vice-présidente de Roanne Agglomération (42), et Xavier MADELAINE, maire d'Amfreville (14), le groupe de travail petite enfance est composé de maires ainsi que d'adjoints à la petite enfance ou à la famille représentant des territoires de toute taille et d'étiquette politique diverse. Renouvelé tous les 3 ans, le groupe de travail est un interlocuteur connu et reconnu par les pouvoirs publics et les différentes instances du secteur de la petite enfance. Il est dès lors régulièrement consulté ou auditionné

de modes d'accueil sur leur territoire (public, associatif, privé, collectif, individuel, préscolarisation...) et de services, afin de répondre à la diversité de leurs besoins leur permettant ainsi de concilier vie familiale et vie professionnelle/personnelle. Les élus locaux sont particulièrement attentifs à la qualité et à la sécurité de l'ensemble des dispositifs d'accueil installés sur leur territoire.

- Convaincus que les solutions d'accueil des jeunes enfants sont un vecteur incommensurable pour leur éveil et leur développement cognitif, les maires ont la préoccupation de favoriser l'accueil des enfants en situation de vulnérabilité ou de fragilité, en s'appuyant notamment sur les commissions d'attribution des places en crèche.
- Rappelons aussi que lors du confinement du printemps 2020, l'accueil d'urgence pour les familles des professionnels dits « prioritaires » a été assuré par les communes et intercommunalités. Cela a généré des conséquences financières (en partie compensées par les aides exceptionnelles de la CNAF) mais également en matière d'épuisement des professionnels petite enfance. Il convient de saluer les professionnels qui lors de la crise sanitaire ont su faire preuve d'une grande adaptabilité et appliquer plusieurs protocoles sanitaires réussis.

Le saviez-vous ?

L'offre d'accueil (collective et individuelle) s'élève à 59,8 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge évalue les besoins en solutions d'accueil du jeune enfant à hauteur de 230 000 places. Après un net développement jusqu'en 2015, la capacité d'accueil en mode d'accueil a baissé et l'augmentation du nombre de places en accueil collectif (notamment du fait du secteur privé) ne compense plus la baisse de l'accueil par les assistants maternels, qui représentent encore le premier mode d'accueil avec 33 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

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

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

Le dernier rapport de l'observatoire national de la petite enfance révèle qu'en 2020, les acteurs publics ont dépensé 32,2 milliards d'euros pour l'accueil des enfants âgés de 0 à 6 ans. Ce montant se répartit entre l'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans (14,7 milliards d'euros) et l'accueil des enfants de 3 à 6 ans (17,5 milliards d'euros).

Concernant les 0-3 ans, le mode d'accueil collectif représente le premier poste de dépense avec 6,6 milliards d'euros consacrés au financement des établissements d'accueil du jeune enfant, 4,6 milliards d'euros consacrés à l'accueil individuel et 1,3 milliards d'euros consacrés aux prestations accompagnant l'interruption ou la réduction d'activité. Le rapport précise que les collectivités territoriales fournissent un effort financier important, puisqu'elles dépensent 10,7 milliards d'euros pour les Eaje et les écoles du premier degré, en matière de fonctionnement, d'investissement et de salaires. Elles financent ainsi 20% des sommes consacrées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans.

VERS UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE ?

- Dans le contexte des réflexions actuelles sur l'opportunité de mettre en place un service public de la petite enfance, l'AMF insiste pour que le rôle majeur joué par les communes dans le développement et le soutien d'établissements et de services de la petite enfance et de soutien à la parentalité soit reconnu.

Considérant le rôle majeur joué par le bloc communal en matière de politique de la petite enfance et l'attachement des maires au principe de subsidiarité, la mise en place d'un service public de la petite enfance confié au bloc communal ne pourra se faire que sous certaines conditions impératives :

- La compensation intégrale de l'ensemble des dépenses induites par la mise en œuvre de cette compétence nouvelle, les modalités de cette compensation devant être co-construites par l'AMF et l'exécutif.
 - La résorption des difficultés de recrutement dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance, ce point étant identifié par les maires comme le premier frein à la création de places d'accueil.
 - Une remise à plat du modèle actuel de financement des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant et des dispositifs de soutien à la parentalité développés par le bloc communal.
 - L'association de l'AMF à la définition des objectifs de créations de places fixés par la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la branche famille et une participation au conseil d'administration de la CNAF.
 - La souplesse laissée aux maires, fins connaisseurs des besoins des administrés, quant aux modalités d'organisation de ce service de la petite enfance, qu'il s'agisse de l'offre proposée aux familles ou du mode de gestion retenu.
- S'agissant des actions de soutien à la parentalité particulièrement, il est nécessaire de préserver les initiatives portées directement par les territoires considérant que les actions de soutien à la parentalité sont avant tout des actions de proximité.
 - Les élus sont défavorables à la mise en place d'un droit opposable à une solution d'accueil, à l'image de ce qui existe pour le DALO, considérant que ce droit serait aujourd'hui impossible à mettre en œuvre et qu'il impliquerait la mise en œuvre de voies de recours pour les familles ainsi que d'une autorité de contrôle, ce qu'a d'ailleurs pointé le CESE dans son rapport.

LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET SOUTIEN A LA PARENTALITÉ

L'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles prévoit l'installation, dans chaque département, d'un comité départemental des services aux familles. Installé jusqu'à présent à titre expérimental dans chaque département, ce comité est une instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles.

Le comité est notamment chargé d'élaborer un schéma départemental des services aux familles, pour une durée maximale de 6 ans qui comporte un diagnostic territorialisé de l'offre et des besoins en matière de petite enfance et de soutien à la parentalité ainsi qu'un plan d'actions départemental organisant le maintien, le développement, la diversification, la complémentarité et la coordination de l'offre d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité.

- L'AMF a notamment obtenu qu'un représentant de l'association départementale de maires co-préside le comité au même titre que le président du conseil départemental ainsi que le président du conseil d'administration de la CAF. Placé sous l'égide du Préfet, le comité compte, en plus de la co-présidence, 4 maires ou présidents d'EPCI.
- Dès les premières expérimentations, l'AMF a souligné l'intérêt des comités et des schémas départementaux, en particulier pour la phase de diagnostic, tout en insistant pour que les schémas n'aient pas de valeur prescriptive et n'aboutissent pas à un lissage des services aux familles sur l'ensemble du territoire. L'AMF considère que la définition des territoires prioritaires et des orientations du schéma doit être concertées et appréciées en fonction des besoins réels ressentis localement. L'approche doit donc être faite au plus proche des territoires avec la connaissance fine des maires de leur territoire comme des besoins et attentes des familles. Le rôle des CAF doit être celui d'un facilitateur et non d'un prescripteur. Les maires doivent pouvoir continuer à développer l'offre de services qu'ils jugent pertinents en fonction des besoins identifiés localement et prenant en compte les spécificités locales.

PÉNURIE DE PROFESSIONNELS PETITE ENFANCE : QUELS LEVIERS MOBILISER ?

Les communes et intercommunalités sont gestionnaires de près de 70% des établissements d'accueil du jeune enfant implantés sur le territoire. Le manque de professionnels pour travailler dans ces établissements et pour en ouvrir de nouveau est une difficulté régulièrement pointée par les élus qui s'est fortement intensifiée ces dernières années.

- Face à l'enjeu de favoriser le développement d'offre d'accueil, l'AMF souligne l'urgence de développer de nouvelles filières de formations accessibles financièrement et créées en priorité à proximité des zones où les besoins sont les plus importants. Cette mesure permettrait de lutter contre la pénurie de professionnels qui est le premier frein identifié par les élus pour la création ou le maintien de places d'accueil.
- L'AMF a également alerté la branche famille sur la baisse de vocation chez les assistants maternels observée dans plusieurs communes et qui pourrait, à terme, accroître les tensions sur les modes d'accueil collectif.
- L'AMF ne souhaite pas que la réponse à cette pénurie soit une baisse des exigences de qualification pour travailler en EAJE, alors que celles-ci garantissent un accueil de qualité et sécurisé auquel sont très attachés les maires et présidents d'intercommunalité. L'AMF s'est d'ailleurs montrée très attentive sur ce point lors de la concertation portant sur la réforme des normes applicables aux modes d'accueil du jeune enfant.
- De manière plus globale, l'AMF demande la mise en place d'un réel plan métier de la petite enfance qui doit permettre de créer et de renforcer les liens et passerelles entre les différents métiers de la petite enfance aujourd'hui trop cloisonnés. Ce plan doit permettre de proposer de réelles évolutions de carrières aux professionnels afin de renforcer l'attractivité de ces métiers et sera également l'occasion de faire le point sur les évolutions des besoins et attentes des familles.
- A noter que les professions d'auxiliaires de puériculture ainsi que les éducateurs de jeunes enfants ont été récemment revalorisées. Les auxiliaires de puériculture, au nombre de 30 000 dans la fonction publique territoriale vont passer en catégorie B (actuellement elles sont en catégorie C). Ces mesures interviennent par transposition suite à la mise en œuvre des réformes statutaires des accords du Ségur de la santé.

CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DE LA BRANCHE FAMILLE : QUELLES SONT LES ÉVOLUTIONS SOUHAITÉES ?

La Convention d'Objectifs et de Gestion de la branche famille 2018/2022 fixe d'ambitieux objectifs concernant le développement de solutions d'accueil du jeune enfant, le financement de 30 000 nouvelles places de crèche ayant ainsi été budgétisé dans le Fond National d'Action Sociale (FNAS).

- L'AMF n'a, jusqu'à présent, jamais été associée à la définition des objectifs de la COG ou encore à la phase de bilan alors même que les maires et présidents d'intercommunalité sont à l'origine d'une large part des places créées chaque année et apportent un soutien financier conséquent aux autres gestionnaires.
- Néanmoins, l'AMF attire régulièrement l'attention de la CNAF sur les préoccupations et demandes des élus et a notamment déjà formulé de nombreuses propositions sur les évolutions souhaitées des règles actuelles de co-financement des EAJE.
- L'AMF réitère :
 - le besoin d'être considérée comme un partenaire à part entière au niveau national et local. Ce qui implique notamment de mieux prendre en compte les besoins et attentes des communes et intercommunalités mais aussi de les consulter en amont de la création de nouvelles aides. A titre d'exemple, dans le cadre de la mise en place du plan de rebond petite enfance, l'AMF avait souligné l'effort financier porté par la branche famille tout en regrettant que les aides concernent davantage l'investissement que le financement. Cela implique aussi le respect du principe de libre administration des communes, les CAF n'ont pas à intervenir dans les choix de répartition de compétences entre les communes et les intercommunalités (l'AMF avait dénoncé le fait que les CAF poussaient pour la signature des CTG à l'échelle de l'intercommunalité).
 - Le besoin de pouvoir s'appuyer sur des aides financières stables, pérennes et tenant compte des spécificités des territoires. Elle insiste également sur la nécessité d'un meilleur accompagnement en matière d'aides au fonctionnement des crèches.
 - Le besoin de renforcer l'information des communes et intercommunalités afin de permettre un meilleur accompagnement des projets portés par les gestionnaires, une meilleure connaissance de l'ensemble des co-financements existants...
Ce besoin d'aide à l'ingénierie est particulièrement exprimé par les élus locaux dans le contexte du passage des contrats enfance jeunesse aux conventions territoriales globales.
- Enfin, l'AMF tient également à souligner le poids croissant des remontées d'informations demandées par la CNAF, demandes parfois faites en urgence, en contrepartie de ses co-financements, nécessitant un travail administratif de plus en plus important pour les gestionnaires. Aussi, l'AMF est favorable à une simplification des relations communes/CAF et au renforcement des liens de proximité.

EN SYNTHÈSE

Les maires acteurs de la petite enfance et de la parentalité

Bien que la petite enfance et le soutien à la parentalité soient des compétences facultatives, les maires jouent un rôle très important dans la mise en œuvre des politiques familiales en proposant à leurs administrés une grande diversité de modes d'accueil sur leur territoire (public, associatif, privé, collectif, individuel, préscolarisation...) et de services, afin de répondre à la diversité de leurs besoins.

Forte de ces constats, l'AMF souligne qu'un service public de la petite enfance ne pourra être créé sans reconnaître, au préalable, le rôle majeur joué par les élus locaux qui doivent, au même titre que le département et la CAF co-piloter les comités départementaux de services aux familles et être réellement associés à l'élaboration des schémas que doivent réaliser ces instances. Les maires doivent pouvoir continuer à développer l'offre de services qu'ils jugent pertinents en fonction des besoins identifiés localement et prenant en compte les spécificités locales. Concernant les actions de soutien à la parentalité particulièrement, il est nécessaire de préserver les initiatives portées directement par les territoires considérant que les actions de soutien à la parentalité sont avant tout des actions de proximité.

Face à l'enjeu de favoriser le développement d'offre d'accueil, l'AMF souligne l'urgence de développer de nouvelles filières de formations accessibles financièrement et créées en priorité à proximité des zones où les besoins sont les plus importants. Cette mesure permettrait de lutter contre la pénurie de professionnels qui est le premier frein identifié par les élus pour la création ou le maintien de places d'accueil. De manière plus globale, l'AMF demande la mise en place d'un réel plan métier de la petite enfance qui doit permettre de créer et de renforcer les liens et passerelles entre les différents métiers de la petite enfance aujourd'hui trop cloisonnés.

Considérant l'insuccès du plan Rebond ou d'autres aides à l'investissement déployées par l'Etat et la sous consommation chaque année des enveloppes du fonds national d'action sociale de la branche famille, l'AMF souligne l'impératif de concilier cet effort à une revalorisation et une pérennisation des aides au fonctionnement, ce qui pourrait lever le frein que représentent les coûts de fonctionnement des crèches, notamment pour les territoires ayant des moyens financiers contraints. Une remise à plat des modalités de versement de la prestation de service unique est impérative, car son mécanisme de calcul pénalise les gestionnaires et fragilise l'équilibre financier des structures.

Convaincus que les solutions d'accueil des jeunes enfants sont un vecteur incommensurable pour leur éveil et leur développement cognitif, les maires ont la préoccupation de favoriser l'accueil des enfants en situation de vulnérabilité ou de fragilité, en s'appuyant notamment sur les commissions d'attribution des places en crèche. Afin de mieux accompagner l'action des élus, l'AMF souhaite que soit proposée une meilleure valorisation financière de cet accueil qui prenne en compte ses spécificités en termes de volumes horaires ou de besoins accrus d'accompagnement à la parentalité. Elle dresse le constat des critères trop contraignants du label « à vocation d'insertion professionnelle – AVIP » pour des établissements entiers et propose que soit autorisé le financement de places dites « AVIP » au sein des établissements existants. Elle sollicite la révision des modalités de calcul des bonus « territoire » et « mixité » afin que ce dernier soit calculé à une échelle plus large que celle de l'établissement, afin d'en faire un réel bonus inclusif et non un bonus pauvreté.