

Epreuve de note de synthèse portant sur les questions sociales: Nouvellement investi de responsabilités en matière d'accueil de la petite enfance, l'adjoint municipal a en charge la mise en œuvre de l'engagement pris lors de la campagne électorale par le candidat à la mairie de C..., dans le Vaucluse, pour un développement des modes de garde correspondant aux différentes attentes de la population.

A l'aide des documents ci-joints et de vos connaissances personnelles, il vous appartient de dresser un état des lieux concernant l'adaptation de l'offre et de la demande dans ce domaine en France, et de présenter un mode opératoire qui permettra de proposer une démarche concrète lors d'un prochain bureau municipal.

Mairie de C

Note à l'intention de

C, le 8 octobre 2014

Objet : Etat des lieux et perspectives d'amélioration de la politique d'accueil du jeune enfant au niveau national et local.

La politique d'accueil du jeune enfant ne se résume pas à la problématique du nombre de places disponibles, mais soulève des enjeux en termes de conciliation entre vie privée et vie professionnelle (notamment en ce qui concerne le travail des femmes), ainsi qu'en termes d'équité sociale.

Si des progrès ont été accomplis ces dernières années quant à l'offre d'accueil, celle-ci reste limitée, avec 1 260 000 places environ pour 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans en 2012, soit un taux de couverture avoisinant les 50 %. La politique d'accueil du jeune enfant souffre par ailleurs de l'intervention d'un très grand nombre d'acteurs, qui en complexifie la mise en œuvre. Or les attentes des citoyens sont grandes en matière, en particulier au niveau local, s'agissant d'un service de proximité.

Dans ce contexte, la présente note vise à dresser un état des lieux de la politique d'accueil de la petite enfance, et à examiner les possibilités d'intervention de la commune.

Ainsi, si des efforts ont été réalisés ces dernières années pour améliorer l'accueil du jeune enfant, cette politique souffre encore de nombreuses lacunes (I). La commune peut dans ce contexte mener une démarche visant à identifier précisément les besoins, avant d'envisager une action au niveau tant quantitatif que qualitatif (II).

I – Si des efforts ont été réalisés des dernières années pour améliorer l'accueil du jeune enfant, cette politique souffre encore de nombreuses lacunes.

A- L'offre d'accueil du jeune enfant est variée et s'est améliorée ces dernières années.

Près d'1,3 million d'enfants bénéficient d'un mode de garde pour un coût financier total de 14 millions d'euros.

Il existe deux principaux types de mode de garde. Il s'agit en premier lieu des modes de garde dit individuels, regroupant principalement les assistants maternels agréés, et offrant un potentiel de place de 855 000 places (pour environ 300 000 assistants maternels). S'y ajoutent les nourrices et la garde à domicile. Le second type de mode de garde est dit collectif, et regroupe les crèches collectives municipales ou associatives, les garderies et les centres d'accueil, pour un total de plus de 360 000 places. S'y ajoute la pré-scolarisation, c'est-à-dire l'accueil des enfants de moins de trois ans en maternelle, qui concerne 109 000 enfants en 2010.

De nombreux acteurs interviennent dans le cadre de cette politique.

Ainsi, l'Etat et la branche famille de la sécurité sociale interviennent principalement en tant que financeurs, l'Etat ayant par ailleurs un rôle de réglementation (normes d'encadrement, de formation...) et de politique de préscolarisation.

Si les régions, au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle, interviennent dans la formation des assistants maternels, ce sont surtout les départements qui ont un rôle en termes de délivrance d'agrément et de contrôle (à travers les services de PMI-protection maternelle et infantile) des structures d'accueil et des assistants maternels (AM).

Enfin, il convient de noter que si les communes et structures intercommunales n'ont pas de compétences obligatoires en matière de petite enfance, elles interviennent fréquemment pour développer une offre d'accueil, avec le soutien financier des CAF, au titre de leur action de proximité.

Des améliorations de l'offre d'accueil ont été constatées des dernières années.

En effet, diverses mesures ont permis d'augmenter de quelques points le taux de couverture depuis 2009. Il s'agit notamment de la hausse des capacités d'accueil des AM à travers des agréments pour un plus grand nombre d'enfants, ainsi que de l'assouplissement des normes d'encadrement dans les structures d'accueil ainsi que des exigences en termes de qualification des personnels de la petite enfance.

Sur le plan qualitatif, peut notamment être soulignée l'élaboration d'un référentiel national sur les conditions d'agrément, destiné à harmoniser les pratiques des services de PMI.

Cependant ces quelques progrès ne masquent pas les lacunes persistantes de la politique de la petite enfance.

B- La politique d'accueil du jeune enfant souffre de lacunes en termes quantitatifs et qualitatifs.

Les inégalités territoriales et sociales restent majeures en matière d'accueil de la petite enfance.

Les inégalités territoriales se constatent à un double niveau. Ainsi, si 88 % des communes ne disposent encore d'aucun établissement d'accueil, les capacités globales peuvent varier de 4 à 34 places pour 100 enfants, en établissements collectifs, selon les départements. Au-delà des inégalités de capacité pour un même mode d'accueil, se sont également des inégalités entre type d'accueil qui sont constatées, certaines régions, notamment au sud de la France, devant par exemple faire face à un déficit significatif d'assistants maternels.

A ces inégalités territoriales s'ajoutent des inégalités sociales, le recours aux modes de garde collectifs ou individuels étant plus fréquent pour les ménages aisés : 64 % des ménages aisés font garder sous cette forme leurs enfants contre 8 % des ménages pauvres, ou encore 80 % des cadres contre 40 % des ouvrières.

Cet inégal accès à l'offre d'accueil pourrait par ailleurs s'accroître dans les années à venir en raison d'un manque d'attractivité des métiers de la petite enfance et d'une insuffisante gestion prévisionnelle de ces personnels (nombreux départs en retraite mal anticipés).

La politique de la petite enfance pâtit par ailleurs d'un défaut de gouvernance.

Ce défaut de gouvernance se rencontre d'une part au niveau national, dans le mode d'élaboration des conventions d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, qui laisse apparaître un manque de consultation des collectivités territoriales et la fixation d'un trop grand nombre d'objectifs. Mais le défaut de gouvernance existe aussi au niveau local, entre la CAF, le département communal en matière d'autorisation, d'agrément et de financement des projets. Sur ce point, la création récente des schémas territoriaux des services aux familles, rassemblant communes, départements, éducation nationale, CAF, et acteurs associatifs et privés de la petite enfance, pourrait constituer une amélioration.

Enfin, la politique d'accueil de la petite enfance présente des lacunes qualitatives.

Il s'agit en particulier du manque d'information et d'accompagnement des parents dans le choix du mode de garde, ainsi que de la transparence insuffisante des procédures d'attribution de places.

Par ailleurs, la mise en place des maisons des assistants maternels peine à se concrétiser faute de local et de financement, alors qu'elles constituent un lieu d'échange favorable à la qualité de l'accueil.

Enfin, les contrôles exercés par les services de PMI sur l'ensemble des modes de garde semblent encore insuffisants.

Ainsi, ces différents constats sur la politique d'accueil du jeune enfant pourraient guider l'action de la commune.

II – La commune pourrait engager une démarche consistant à mener un diagnostic préalable à un plan d'amélioration qualitatif et quantitatif de l'accueil de la petite enfance.

A- La commune doit d'abord s'attacher à préciser les besoins.

La commune pourrait réaliser en premier lieu un diagnostic des besoins.

Le département du Vaucluse apparaît comme particulièrement sous doté en matière de places d'accueil puisque son taux de couverture est de moins de 37 % (pour une moyenne de 50 % au niveau national). Cependant, au-delà de ce constat global, un diagnostic plus précis des besoins sur le territoire de la commune pourrait être réalisé, ces diagnostics étant trop souvent lacunaires. Il serait utile de réaliser ce diagnostic en lien avec les services du département, afin de développer une approche globale.

L'objectif de cet état des lieux de l'offre existante et des besoins serait ainsi de déterminer :

- Le taux d'utilisation des capacités d'accueil des assistants maternels, celui-ci étant rarement maximal.
- Le niveau de l'offre globale d'accueil sur le territoire de la commune.
- Le niveau des besoins (nombre total d'enfants de moins de trois ans).
- L'état des besoins spécifiques : horaires atypiques ou décalés, accueil d'enfants en situation de handicap...

Ce diagnostic pourrait servir de base à l'élaboration d'un schéma d'organisation de l'accueil de la petite enfance, en lien avec le département et la CAF, comme le prévoit l'article L214-2 du code de l'action sociale et des familles, comportant une dimension pluri-annuelle.

A travers cet outil, la commune pourrait viser l'amélioration quantitative de son offre d'accueil.

B- Un plan d'amélioration quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil pourrait être envisagé.

Une hausse quantitative de l'offre parait devoir être envisagée.

Le contexte semble en effet favorable, dès lors que la COG entre l'Etat et la CNAF pour 2013 - 2017 prévoit un soutien financier pour 275 000 nouvelles solutions d'accueil. Il conviendrait dès lors de négocier ou renégocier à brève échéance, compte tenu notamment du délai nécessaire à la construction d'une crèche (5 ans), un contrat enfance jeunesse avec la CAF, qui vise à financer en priorité des actions spécifiques à la fonction accueil, en tant que contrat d'objectifs et de cofinancements. Une réflexion pourrait par ailleurs être engagée avec la CAF sur la tarification, afin que les nouvelles places disponibles bénéficient en priorité aux foyers modestes de la commune, si cela correspond à la volonté de l'adjoint au Maire.

Par ailleurs, une discussion pourrait être engagée avec les services de l'Etat afin d'examiner les possibilités de développement de la préscolarisation.

Des mesures d'ordre qualitatif semblent également répondre à une attente des citoyens.

La question de l'information des familles et de la transparence, semble un enjeu majeur. Il pourrait s'agir ainsi de s'inspirer de l'expérience de Nantes en créant un lieu d'accueil et d'information unique, visant à accompagner et conseiller les familles dans la recherche d'un mode de garde. Par ailleurs, en termes de transparence, un audit des procédures d'attribution de places propres à la commune pourrait être engagé afin de mesurer si des améliorations sont nécessaires.

En termes de contrôle des structures, les services du département pourraient être sensibilisés à la nécessité d'un renforcement, au vu des résultats du diagnostic préalable. Dans la même optique d'accroître la qualité, les relais assistants maternels de la commune pourraient être développés.

*

* *

Ainsi, le diagnostic des besoins précisera les pistes d'amélioration quantitative et qualitative de l'offre d'accueil de la commune. Des choix devront être faits en fonction du soutien financier apporté par la CAF et les moyens budgétaires propres à la commune, nécessairement contraints dans un contexte de crise et de réduction des dotations de l'Etat.