

Vers un service public de la petite enfance

Hélène Périvier

Aujourd'hui, environ 6 enfants de moins de 3 ans sur 10 sont gardés principalement par leur parent, le plus souvent la mère (voir graphique 1). Les raisons sont multiples et complexes : le coût, le manque de disponibilité d'un mode de garde, la complexité d'organiser son temps de travail avec les contraintes horaires des modes d'accueil, le choix éducatif des parents, etc. Toujours est-il que l'âge auquel un enfant est socialisé dépend de son lieu d'habitation, du revenu de ses parents et de son mois de naissance mais finalement très peu de ses besoins ou encore de ce que souhaitent effectivement ses parents. Nous sommes donc loin d'un service public de la petite enfance au sens d'un service qui garantirait à tous les enfants un égal accès à un accueil de qualité au même âge. Parmi les propositions de campagne de François Hollande, figure l'instauration d'un véritable service public dans ce domaine. L'objet de cette note est d'évaluer le coût et les bénéfices attendus d'une telle proposition.

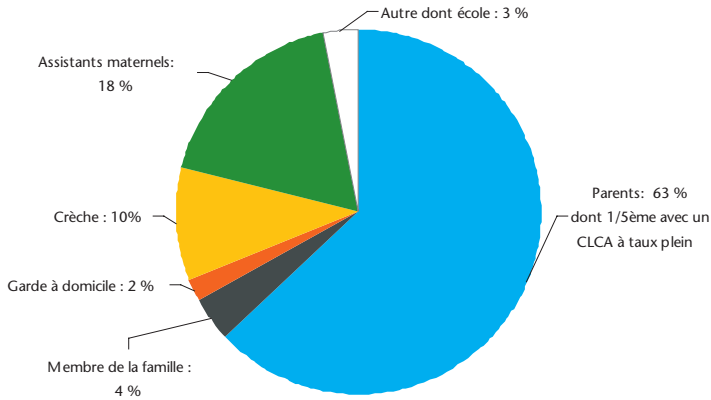
Un accueil insuffisant

Quels que soient les rapports et les évaluations¹, l'ordre de grandeur de la pénurie de places d'accueil des jeunes enfants est de l'ordre de 400 000. Pourtant, la France dépense chaque année plus de 10 milliards d'euros pour l'accueil des moins de 3 ans (hors congé parental), soit 0,5 % de son PIB. En outre, d'importants efforts budgétaires ont été faits pour développer l'accueil collectif des jeunes enfants : depuis 2000, sept « plans crèche » se sont succédé pour une dépense totale de plus d'un milliard d'euros (HCF, Haut Conseil à la Famille, 2012). Entre 1994 et 2010, environ 150 000 places d'accueil collectif ont été créées, pour atteindre environ 370 000 places. Mais parallèlement depuis 2000, le taux de scolarisation des enfants de 2 ans chute (graphique 2). Le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés à l'école préélémentaire a diminué de 180 000, moins de 95 000 enfants de moins de 3 ans sont scolarisés en 2011 contre 270 000 en 1994. Le bilan net sur longue période de l'accueil collectif est donc négatif d'environ 30 000 places. La diminution de la scolarisation des jeunes enfants tient certes en partie au dynamisme de la démographie du début des années 2000, mais elle est surtout liée au manque de moyens qui pèse sur le nombre de postes d'enseignants disponibles pour ces classes d'âge. La césure institutionnelle qui sépare l'école dite « maternelle » (sous la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale) et la garde des jeunes enfants (sous la tutelle du ministère de la Famille et de la branche famille) soulève un problème général de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. Pourtant les deux sont intimement liés car la baisse de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans a des conséquences directes sur la capacité d'accueil des plus jeunes. Cette césure ne peut être justifiée du point de vue

1. Voir notamment, Rapport Tabarot, 2008, HCF, 2009 et 2012, Périvier 2009.

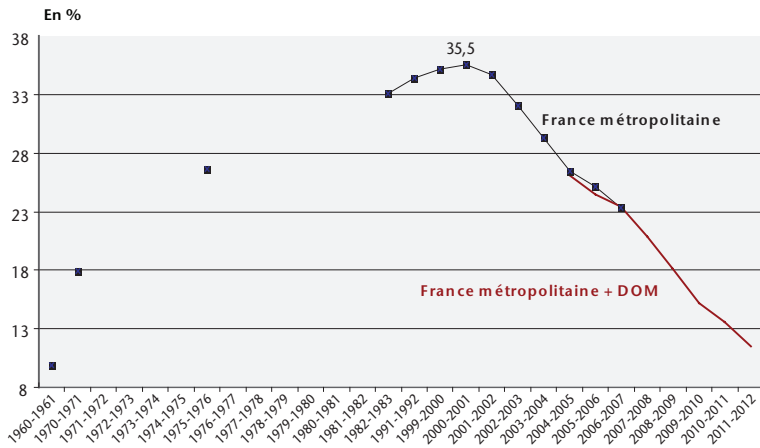
du bien-être de l'enfant, puisque finalement certains enfants sont scolarisés dès 2 ans et demi et d'autres ne le sont pas avant 3 ans et demi.

Graphique 1. La garde des enfants de moins de 3 ans en 2007



Source : Observatoire national de la petite enfance, 2010.

Graphique 2. Évolution du taux de scolarisation des enfants de 2 ans



Source : Ministère de l'Éducation nationale.

2. Les règles appliquées en matière de scolarisation évoluent en fonction de la capacité d'accueil des écoles et varient sensiblement sur le territoire où la situation est hétérogène. Le taux de scolarisation à 2 ans varie de 4 % dans le Haut-Rhin à 66 % dans le Morbihan (Blanpain, 2006). Dans certaines zones, les enfants nés en début d'année ne sont scolarisés qu'à l'âge de 3 ans et demi alors que les enfants nés en fin d'année civile sont scolarisés avant l'âge de 3 ans.

Cette baisse nette de l'accueil collectif des moins de 3 ans a été compensée par le développement massif de l'accueil individuel, avec en particulier le réseau des assistantes maternelles (qui sont le plus souvent des femmes), et qui a connu un véritable boum entre 1994 et 2010. Depuis 2008, les assistantes maternelles peuvent accueillir jusqu'à 4 enfants simultanément contre 3 auparavant. Ainsi, l'offre d'accueil collectif a fortement diminué au profit de l'accueil individuel, assistants maternels ou garde à domicile. L'accueil individuel des moins de 3 ans est désormais la norme.

En 2009 le gouvernement affichait pour 2012 un objectif de 200 000 places d'accueil nouvelles, dont la moitié en accueil collectif : finalement en tenant compte de la baisse de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans, seulement 68 500 places ont été créées dont 96 % en accueil individuel, soit moins de 3 000 places nouvelles en accueil collectif.

Les contours d'une proposition de service public de la petite enfance

Les propositions affichées dans le programme présidentiel de François Hollande associent la réforme du congé parental à celle de l'instauration d'un service public de la petite enfance, seul ce dernier point étant évalué dans cette note. Elles sont présentées en opposition au principe du libre choix du mode de garde, qui a guidé les politiques publiques en la matière depuis les années 1990. Malgré la diversité des modes de garde proposés et la volonté de garantir le libre choix du mode de garde pour les parents, la réalité est tout autre puisque le plus souvent le mode de garde adopté par la famille est le seul accessible étant donné les revenus et le lieu d'habitation des parents et le mois de naissance de l'enfant.

À ce stade, les propositions sont encore imprécises mais on sait d'ores et déjà que l'accent sera mis sur l'accueil collectif, en associant un accueil de qualité avec la création d'emplois de qualité dans ce secteur : « Il apparaît donc essentiel d'orienter massivement les investissements publics vers la création d'un véritable service public de la petite enfance à travers le développement de structures collectives de qualité accessibles au plus grand nombre (taux d'encadrement d'un adulte pour 5 enfants de moins de 3 ans). Il est aussi nécessaire de créer de l'emploi de qualité en accordant des qualifications et une valorisation des métiers à la hauteur des responsabilités induites par l'accueil des jeunes enfants. Ceci implique le développement de formations destinées aux assistantes maternelles et aux auxiliaires parentales ».

Un service public de la petite enfance devrait donc correspondre à un investissement dans ce secteur permettant de résorber le manque de places de l'ordre de 400 000. Cette question bute toujours sur le coût ainsi que sur les problèmes de gouvernance : la multiplicité des acteurs rend l'attribution des compétences floue et la responsabilité politique difficilement identifiable (pour plus de précisions sur la gouvernance voir Hamel et Lemoine, 2012).

Une orientation possible

Construire un véritable service public de la petite enfance exige de repenser le lien entre l'école préélémentaire et l'accueil des plus jeunes enfants. Un objectif pourrait être de retrouver le niveau de scolarisation des moins de 3 ans que la France connaissait en 2000, soit 35,5 % (contre 11 % en 2011). Certes l'école n'est pas la crèche et d'aucuns diront qu'il ne faut pas scolariser les enfants trop jeunes : en 2000 plus d'un

tiers des enfants de deux ans étaient scolarisés sans que cette génération ne porte les stigmates d'une scolarisation trop précoce (voir également les travaux de Maurin et Goux, 2010). L'école est un lieu de socialisation de qualité pour les enfants (Florin, 2007), mais il convient de lui donner les moyens de fonctionner dans de bonnes conditions. Le retour à ce niveau de scolarisation impliquerait d'accueillir 198 000 enfants supplémentaires à l'école, à démographie inchangée. Ce qui porte l'effort à réaliser pour l'accueil collectif avant l'école à 202 000 places supplémentaires pour atteindre l'objectif de 400 000 nouvelles places.

Il s'agit dans les deux cas d'un investissement lourd et qui ne peut se faire rapidement. Supposons que l'on répartisse l'effort sur 10 ans, cela implique en moyenne que l'on crée 20 200 places en accueil collectif par an. Sur les 3 dernières années, le rythme de création nette de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), (en tenant compte de nouvelles places liées à la fois à l'optimisation et de la destruction des places existantes) étaient d'environ 19 000 par an (HCF, 2012). Le nouvel objectif, s'il demande un effort supplémentaire, n'est pas irréaliste. En revanche l'effort sur la scolarisation constitue un véritable retournement de tendance dans la mesure où il implique de scolariser chaque année 19 800 enfants supplémentaires, alors qu'en moyenne sur les 5 dernières années, le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés diminuait au rythme annuel d'environ 15 000. Cela exige de recruter de nouveaux professeur(e)s des écoles ainsi que du personnel d'encadrement (du type ATSEM, agent territorial spécialisé des écoles maternelles).

Quel coût global ?

L'investissement pour créer une place, type crèche ou EAJE aux normes en vigueur est d'environ 32 000 euros (selon le HCF), alors que le coût d'une place maternelle est de 15 000 euros. Pour atteindre l'objectif en 10 ans, l'effort nécessaire représente une dépense annuelle de **940 millions d'euros** dont presque 70 % pour financer les places EAJE. Ce coût est supporté par les collectivités locales qui participent à hauteur de 42 % au financement de plans d'investissement EAJE et la branche famille *via* la CAF à hauteur de 37 % ; alors que le coût de l'ouverture des places à l'école est essentiellement assuré par les collectivités locales. Pour garantir une répartition homogène sur le territoire, il conviendrait que l'État augmente sa participation ou dote les collectivités locales les plus en difficulté d'une ligne de crédit permettant le financement de cette nouvelle classe d'âge d'enfants. La loi prévoit déjà une dotation supplémentaire dans les zones les plus en difficulté³. Cependant, cette répartition ne modifie pas l'effort à consentir au niveau des finances publiques nationales au regard des critères de Maastricht.

Le coût de fonctionnement monterait en puissance sur les 10 ans. Selon les normes en vigueur dans les EAJE, le coût total annuel de fonctionnement d'une place en crèche est de 16 700 euros pour une place à temps plein (216 jours par an et 10 heures par

3. D'après l'article L. 113-1 modifié par la loi no 2005-380 du 23 avril 2005, les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire (6 ans). Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de 2 ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, quelle que soit la zone géographique (Observatoire de la petite enfance, 2010).

jour, 7,76 euros/heure). Les familles participent directement au financement puisqu'elles contribuent à environ 20 % du coût. Le coût total hors participation des familles est de 13 200 euros par place. Le coût de fonctionnement d'une place à l'école préélémentaire est de 5 450 euros par an, mais pour seulement 140 jours d'accueil et 8 heures par jour. La scolarisation peut être complétée par un accueil périscolaire. En l'absence de données sur le coût de fonctionnement du périscolaire on peut extrapoler un coût de fonctionnement de l'école en le calant sur la durée de prise en charge d'une place en EAJE. Soit un coût annuel par place de 10 500 euros. Les familles participent financièrement à la scolarité soit indirectement à travers l'impôt, soit directement (frais de cantine, l'accueil périscolaire ou frais de scolarité dans le cas des écoles privées). Mais n'ayant pas de données précises sur ce point, nous n'en tenons pas compte. Finalement l'ouverture progressive de ces places conduirait à une dépense annuelle de fonctionnement de 475 millions d'euros qui monterait en charge progressivement pour atteindre 4,75 milliards d'euros par an au bout de 10 ans.

Le coût de fonctionnement de l'école revient à l'État *via* le recrutement de nouveaux professeur(e)s des écoles, mais aussi aux collectivités locales qui financent les ATSEM, l'accueil périscolaire, la cantine (frais auxquels les familles participent directement). Le coût de fonctionnement de l'accueil collectif type EAJE quant à lui pèse surtout sur les collectivités locales et sur la branche famille de la Sécurité sociale.

Un service public de qualité et un impact économique positif

Les premiers bénéficiaires d'une rationalisation de la prise en charge des enfants relèvent de l'égalité : cet investissement permettrait de garantir un accès à la scolarisation à tous les enfants à un âge donné.

Les effets sur le marché du travail sont importants. Du côté de la demande de travail, le fonctionnement de ces places exige le recrutement de personnel avec des niveaux de qualification divers mais relativement élevés. Pour les EAJE : le taux d'encadrement étant de 1 adulte pour 5 enfants, on peut estimer le flux de recrutements annuel à 4 000 personnes à temps plein sur une période de 10 ans. Concernant la scolarisation, il faudrait recruter des professeur(e)s des écoles et des ATSEM, soit un flux de recrutements de l'ordre de 2 000 par an. En fonctionnement plein : environ 60 000 emplois seraient créés dans ce secteur sur 10 ans. Ces emplois stables et de qualité garantiraient un accueil et une socialisation à la hauteur de l'enjeu. On peut attendre également des effets positifs de long terme sur le marché du travail, dans la mesure où les emplois créés dans ce secteur financés sur fonds publics peuvent réduire le chômage et favoriser l'insertion professionnelle des personnes qui les occupent.

Cet investissement aurait un impact sur l'offre de travail des mères de jeunes enfants : ces nouvelles places permettraient d'encourager l'activité des femmes et la continuité de leur parcours professionnel. Selon Maurin et Roy (2008), qui ont mené une étude sur Grenoble, l'effet de l'obtention d'une place en crèche sur l'emploi des mères est de 15 %. Si on conserve cet ordre de grandeur, à terme, cet investissement pourrait accroître le nombre de femmes en emploi de 60 000, soit un surplus de PIB de 0,22 point une fois le plein emploi atteint. Si l'on suppose que ces femmes ont une productivité moyenne égale à celle de l'ensemble des travailleurs, le surcroît de PIB attendu est de 4,4 milliards d'euros (ce qui est en partie une illusion statistique dû au fait que la comptabilité nationale, et donc le PIB, n'intègre pas la valeur du travail domes-

tique et familial). En appliquant un taux de prélèvement obligatoire de 50 %, c'est donc la moitié du coût annuel de fonctionnement des 400 000 places créées qui est financé. Le surcroît de richesse nationale est source de recettes fiscales supplémentaires permettant de financer des dépenses publiques. Par ailleurs, les trajectoires professionnelles continues des femmes réduisent le risque de pauvreté et la perte de salaire et favorise l'égalité professionnelle femmes-hommes. Un service public de la petite enfance est donc porteur d'égalité et de justice mais aussi de dynamisme économique.

Références

- Blanpain N., 2006, « Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans », *Etudes et résultats*, n°497.
- Florin A., 2007 : *L'école primaire en France*. Rapport pour le Haut Conseil de l'éducation.
- Goux D. et E. Maurin, 2010 : « Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply », *Labour Economics*, Vol.17, n° 3.
- Hamel M.-P. et S. Lemoine, 2012 : « Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? »; *Notes d'analyse, Centre d'analyse stratégique*, n°257.
- Haut Conseil de la Famille, 2009 : *Les aides apportées aux familles ayant un enfant de moins de trois ans*.
- Haut Conseil de la Famille, 2012 : *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans*, Mai 2012.
- Maurin E., Roy D., 2008 : « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Document de travail Cepremap* n° 0807.
- Périvier H., 2009 : « Repenser la prise en charge de la petite enfance, comment et à quel coût ? », *European Journal of Economic and Social Systems*, Vol.22, n°2.