

FONDATION COPERNIC

POLITIQUES ALTERNATIVES : DOC 2

Les documents « Politiques alternatives » sont issus d'un groupe de travail appuyé par des groupes thématiques. Ces groupes réunissent des militants associatifs, des responsables syndicaux CGT, Solidaires, FSU, des responsables politiques PCF, LCR, Alternatifs, Alternative citoyenne, MARS, des universitaires, des chercheurs et des hauts-fonctionnaires. Les travaux sont coordonnés par Yves Salesse. La rédaction de ce document a été conduite par Clémentine Autain. Nous avons fait le choix, s'agissant des services publics, de commencer non par les services publics traditionnels mais par la création de nouveaux. Nous montrons ainsi que notre bataille pour les services publics ne se cantonne pas à la défense de l'existant ; qu'elle est offensive.

Pour un service public de la petite enfance

Les services publics ont vocation à s'adapter aux nouveaux besoins sociaux. Si nous voulons lutter contre les inégalités entre les sexes et favoriser la justice sociale, l'accueil de la petite enfance mérite d'être considérablement développé. La répartition traditionnelle des rôles entre les hommes et les femmes a permis pendant des siècles d'assurer aux jeunes enfants un encadrement quotidien gratuit, effectué par les mères. L'entrée massive des femmes sur le marché du travail a bouleversé la donne : le taux d'activité féminin a doublé depuis les années soixante, passant de 40% à 80% aujourd'hui. Pour assurer durablement l'autonomie financière des femmes et leur permettre d'être à pied d'égalité avec les hommes dans l'évolution de leur carrière, de nouvelles réponses publiques s'imposent.

Le déficit criant de l'accueil de la petite enfance et son coût très élevé pèsent aujourd'hui sur les familles. Cette situation pénalise avant tout les ménages les plus modestes, creusant ainsi un peu plus les inégalités sociales. La création d'un véritable service public de la petite enfance - non obligatoire et gratuit - permettrait d'offrir à tous les petits un mode de garde adapté et de répondre par le haut à l'enjeu contemporain de l'articulation des temps professionnels et familiaux. Chaque parent doit avoir la possibilité de mener de front, de façon satisfaisante et sereine, son rapport parental et sa vie active.

Des politiques qui favorisent le retour des femmes au foyer et les inégalités

En France, 60% des enfants âgés de 4 mois à 2 ans et demi sont gardés principalement par l'un des parents, quasi exclusivement la mère, souvent contrainte d'interrompre partiellement ou totalement sa carrière professionnelle. **Sur les 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, seuls environ 250 000 bénéficient d'une place en crèches ou haltes-garderies, soit 1 enfant sur 10.** Par ailleurs, 260.000 d'entre eux sont accueillis en école maternelle grâce à la scolarisation des moins de 3 ans, aujourd'hui malheureusement en régression. Cette scolarisation varie selon les départements et les capacités d'accueil des établissements. Les autres enfants sont confiés soit à une assistante maternelle agréée (700.000 enfants), à un-e employé-e rémunéré-e sans contrat de travail, aux grands-parents ou parfois même à des voisins. Le choix du mode de garde par les parents est largement contraint par la pénurie de l'offre existante et les critères économiques discriminants (en moyenne, les ménages y consacrent 260 euros par mois et par enfant).

Cette situation est le fruit de choix politiques. **L'effort de l'Etat ces dernières années s'est accru en faveur des aides directes aux familles et a proportionnellement décri pour les aides en nature (équipements).** Entre 1994 et 2001, le total des dépenses de la CAF (Caisse d'allocations familiales) pour l'accueil de jeunes enfants a progressé de 169% : la proportion du budget consacrée aux crèches est passée de 16 à 8% alors que celle des prestations versées aux familles pour la garde individuelle est passée de 78 à 84%. La mesure phare et particulièrement coûteuse de cette politique familiale fut l'APE (allocation parentale d'éducation qui vise à rémunérer le parent qui reste à la maison pour garder ses enfants - à partir de 2 - pour la maigre somme de 512 euros par mois à taux plein) : 2,7 milliards d'euros annuels ! Les modèles traditionnels et l'écart de revenu entre les sexes (25%) conduisent à ce que ce soient les femmes qui, dans l'écrasante majorité des cas, restent au foyer ou rognent sur leur temps professionnel. Or, l'APE contribue à éloigner les femmes durablement du marché de l'emploi (jusqu'à 3 ans), en particulier pour celles qui occupent des emplois précaires, et conduit à la déqualification des moins

qualifiées. Cette aide fonctionne comme un puissant moteur de retour des femmes à la maison. Bien souvent, face au coût d'une garde individuelle ou collective et compte-tenu des mesures incitatives (APE mais aussi réductions fiscales), de nombreux couples ont un intérêt économique à ce que l'un des deux reste à la maison. C'est ainsi que la remise en cause de facto du plein emploi pour les femmes est en marche.... En outre, la difficulté d'accès à l'emploi des femmes pauvres est considérablement amplifiée par les règles d'attribution des places en crèches qui sont le plus souvent réservées aux familles dont les deux parents travaillent. Le « taux de desserte », c'est-à-dire le nombre de places en crèches par rapport aux besoins sur un territoire, est d'ailleurs calculé à partir des seuls couples bi-actifs. Pourtant, comment retrouver un emploi avec un ou plusieurs enfants en bas âge à charge dans la journée ?

Le système actuel de prestations publiques en faveur la petite enfance creuse également les inégalités sociales. Fait paradoxal, **les familles ayant des enfants de moins de 3 ans sont d'autant plus aidées que leurs revenus sont élevés.** Les réductions fiscales ainsi que les aides à la garde collective et individuelle profitent aux plus favorisés. Un chiffre : seuls 3% des enfants des familles bénéficiaires d'un minimum social sont gardés en crèche (8 enfants sur 10 de ces familles sont gardés par un de leurs parents). La garde à domicile a été favorisée par l'Etat, notamment via l'AGED créée en 1986 et étendue en 1994 aux parents de deux enfants - il s'agit d'une prise en charge publique du coût de la garde individuelle à hauteur de 70% (50% depuis 1997) assortie de réductions fiscales. Or, embaucher une personne à domicile a un coût prohibitif pour la plupart des ménages. Seules les familles avec de hauts revenus peuvent y prétendre. Lorsque les enfants sont gardés par les grands-parents, ce qui est souvent le cas dans les familles modestes, 45% des parents évoquent le faible coût de cette formule comme une motivation principale ou secondaire de leur choix, alors que cette raison est peu évoquée pour les autres modes d'accueil. Quand les familles les plus aisées ont recours aux crèches, ce n'est pas pour des raisons financières mais pour des choix éducatifs, pour favoriser l'éveil de l'enfant.

La priorité doit être donnée au développement des modes d'accueil collectif plutôt qu'à un renforcement de prestations favorisant l'interruption de la vie

professionnelle et bénéficiant aux plus aisés. La demande en ce sens des usagers est d'ailleurs très forte. Et pour cause, la crèche collective présente pour le développement de l'enfant de nombreux avantages : un taux d'encadrement élevé (1 personnes pour 8 enfants et 1 pour 5 pour les bébés), un personnel qualifié, une fonction sociale et éducative.

Pour un service public de la petite enfance

Ces dernières années, notamment sous la pression de l'opinion publique, des efforts ont été consentis pour l'accueil collectif des jeunes enfants. De nombreuses municipalités se sont engagées à développer l'accueil de la petite enfance et les gouvernements ont adopté différents « plans crèches ». Pour autant, le déficit persiste et le caractère non obligatoire conduit à des situations d'une extrême diversité sur le territoire français. Tout repose sur la volonté politique des élu-e-s locaux. Les petites villes ainsi que les zones rurales souffrent d'une pénurie criante (45% des places en crèches se situent dans la région parisienne). Comment accepter une telle inégalité de l'offre ? De plus, celle-ci induit des tensions entre l'offre et la demande en ce qui concerne les assistantes maternelles. Moins il y a de places en crèches (qui bénéficient de barèmes nationaux), plus les coûts horaires des assistantes maternelles sont élevés : ils peuvent varier de 2,30 euros par heure et par enfant à 1,90.

La notion de service public permettrait de garantir une desserte égale sur tout le territoire. C'est pourquoi le vote d'une loi-cadre, affirmant l'obligation d'offrir autant de places en crèches qu'il y a de demandes, s'avère indispensable. Le multi-accueil doit dans le même temps être favorisé : donner la priorité aux crèches collectives doit s'accompagner d'une volonté de regrouper les autres modes de garde (pensons par exemple aux régions rurales où le système de caravane permet de répondre aux contraintes géographiques) dans le cadre unifiant d'un service public d'accueil la petite enfance. Autrement dit, les assistantes maternelles doivent être mises à la même enseigne que les puéricultrices, notamment en termes de formation et de rémunération : leur rattachement aux crèches collectives doit permettre d'ouvrir des « maisons de la petite enfance ». Ainsi, l'enfant pourra passer en douceur d'un mode de garde à un autre.

Les objectifs devront être planifiés pour construire dans le temps des crèches collectives en nombre suffisant et couvrant tout le territoire. La gestion de ces équipements, qui bénéficieraient d'une aide importante de l'Etat en investissement et en fonctionnement, pourraient continuer à relever des collectivités locales (essentiellement les communes). Une telle proposition est évidemment ambitieuse. Elle requiert une farouche volonté politique mais n'est pas irréaliste. Des formules d'accueil public performants existent déjà dans d'autres pays, comme en Suède ou au Québec. Le Danemark a par exemple un taux de couverture de 70% : ce pays a opté pour une loi rendant obligatoire de trouver une solution publique collective pour tous ceux qui le demandent. Autrement dit, il s'agit d'un droit. En France, nous pourrions affirmer ce droit et **se fixer l'objectif de créer un million de places dans les quinze années à venir**. Pendant ce temps, aucune solution de garde collective actuellement existante ne doit être abandonnée : les nombreuses associations gérant des crèches ou haltes-garderie doivent pouvoir perdurer en bénéficiant de l'aide publique. Enfin, tout nouveau projet immobilier devra légalement être assorti de la création d'une ou plusieurs crèches.

Par ailleurs, une attention particulière devra être portée au personnel de ces équipements publics. En effet, la difficulté à recruter aujourd'hui est réelle : il faut donc savoir susciter des vocations. D'abord, nous pourrions **inciter les hommes à emprunter cette voie professionnelle**. Dans les crèches comme dans les écoles maternelles, le personnel est aujourd'hui à une écrasante majorité féminin. Quant aux emplois de maison, ils sont à 99,2% occupés par des femmes, le plus souvent d'origine immigrée. Cette situation conforte les stéréotypes (« les femmes sont les mieux à même de s'occuper des enfants ») et renforce la division sexuelle du travail. En outre, ces emplois sont le plus souvent précaires, soumis à la flexibilité, avec des bas salaires et souvent non déclarés. C'est pourquoi favoriser le développement de l'accueil collectif public des petits, c'est aussi assurer un revenu décent, une formation de qualité et un emploi stable à de nombreuses femmes. Un million de places en crèches supplémentaires correspond à **la création d'environ 150.000 nouveaux emplois**. Les assistantes maternelles (au nombre de 342.000 en 2002) devront bénéficier d'un système de validation des

acquis permettant d'intégrer des crèches publiques, avec le statut de la fonction publique territoriale afférent.

Le coût d'une telle mesure est difficile à chiffrer. Les budgets en investissement sont variables d'un lieu à l'autre et suivant le type de structure d'accueil. Mais pour avoir un ordre de grandeur, on estime en moyenne à environ 20.000 euros le coût d'investissement pour un berceau en crèche collective. Ce chiffre peut monter à 48.000 euros à Paris ! Un million de places représenteraient donc un effort de l'ordre de 20 milliards d'euros, soit environ un milliard par an. Chacun s'accorde à estimer que la plus grosse difficulté n'est pas l'investissement (même si la réalisation concrète bute aussi sur les normes requises pour construire une crèche) mais le coût de fonctionnement. En moyenne, il faut compter environ 60 euros par jour et par enfant en crèche collective, à raison de 20 jours par mois sur 10 mois par an (évidemment, les montants varient suivant le gestionnaire, l'ancienneté de la structure, l'amplitude d'ouverture...). Aussi l'objectif d'un million de berceaux supplémentaires correspond-il à un effort de l'ordre de 12 milliards d'euros annuels, traditionnellement répartis entre différents budgets (Etat, collectivités, familles). Cette somme peut être mise en perspective, par exemple avec les 50 milliards annuellement consacrés dans le budget de l'Etat à la CAF. En outre, de nouvelles recettes peuvent être trouvées. Pourquoi ne pas taxer les entreprises ? Une contribution patronale, sur le modèle du 1% logement, pourrait être imaginée. Enfin, des péréquations importantes pourraient être opérées au sein de la branche famille. A terme, quand l'offre d'accueil public sera satisfaisant, nous pensons que des aides de type APE et AGED, aujourd'hui refondues sous le même label « PAJE » qui regroupe toutes les prestations d'accueil des jeunes enfants, devront être arrêtées. Nous pourrions également envisager une suppression du quotient familial, à condition de l'assortir d'une importante revalorisation des allocations familiales, également à repenser et à accorder dès le premier enfant.

Vers la gratuité

De nombreux experts s'écharpent pour savoir si la scolarisation des moins de 3 ans est bénéfique pour l'enfant. Ne sommes-nous pas là dans un faux débat ? En

effet, si la crèche était gratuite et les places en nombre suffisant, il y a fort à parier que personne ne débattrait de l'ouverture aux plus petits des écoles maternelles (notons au passage que cette appellation n'est pas neutre et que l'on pourrait utilement la rebaptiser « école enfantine » ou « école de la petite enfance »). La vraie question à mettre en débat est celle du projet pédagogique pour un collectif d'enfants de deux ans, un an... Rien ne justifie que la donne change si singulièrement à partir de trois ans (ou deux ans et demi) : non seulement chaque enfant doit trouver une place mais la gratuité doit être de mise. Cette gratuité serait surtout le gage pour les femmes que l'argument économique n'entrerait à aucun moment en compte dans le choix de l'organisation familiale. Autrement dit, pour les plus défavorisés, la crèche serait enfin accessible puisque sans aucun effort financier : la gratuité permettrait donc à de nombreuses femmes de ne pas être contraintes de rester à la maison. Pour les plus aisés, qui aujourd'hui ont tout intérêt soit à ce que la mère ne travaille pas, soit à opter pour un mode de garde individuel, la gratuité constituerait un argument pour aider les femmes à être autonomes financièrement et contribuerait - autant faire ce peut - à assurer une mixité sociale dans les crèches.

Ceci étant, la gratuité a un coût et il semble difficile de tout mener de front : rattraper le retard du nombre de berceaux et offrir en même temps la gratuité pour tous. C'est pourquoi nous proposons **la gratuité immédiate pour les familles aux plus bas revenus.**

Les « pragmatiques » ou « réalistes » auto-proclamés expliqueront que c'est impossible, bien trop coûteux. Que la mise en œuvre d'un ambitieux « plan crèches » se donnant pour objectif d'ouvrir autant de berceaux que le pays compte de jeunes enfants ne saurait être financé. Le fonctionnement d'une crèche, avec le taux d'encadrement en personnel qualifié nécessaire, est évidemment onéreux. Mais rappelons-nous l'effort collectivement consenti pendant plus de trente ans pour assurer la pré-scolarisation d'enfants et la scolarisation d'adolescents autrefois exclus du système éducatif. Parce que nous l'avons collectivement jugé légitime et nécessaire, nous avons dégagé les moyens permettant de multiplier par trois le nombre d'écoles maternelles entre 1960 et 1990, soit un rythme exceptionnel : une nouvelle école inaugurée chaque jour pendant trente ans ! Le temps des crèches n'est-il pas venu ? C'est une nécessité sociale. Ce doit devenir

un objectif politique prioritaire d'une gauche éprise de justice sociale et de lutte contre les inégalités entre les sexes, d'une gauche redevenue offensive sur le terrain du service public.