



CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE
AVEC CONSULTATION DU CONSEIL DE LA FAMILLE

AVIS

ARTICLE 10

« GOUVERNANCE EN MATIERE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT » DU PROJET DE LOI POUR LE PLEIN EMPLOI

NOR : MTRD2313163L

**En application de l'article L. 142-1
du code de l'action sociale et des familles**

**Sur saisine
transmise par la Direction générale de la cohésion sociale**

PUBLIE LE 26 MAI 2023

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est saisi pour avis sur l'article 10 du projet de loi pour le Plein emploi, conformément à sa mission en application de l'article L. 142-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'article 10, qui modifie notamment le code de l'action sociale et des familles, porte sur la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant. Il indique que celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une « stratégie nationale » adoptée par le ministre chargé de la famille et fixant des objectifs en matière de développement quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil du jeune enfant et de formation des professionnels de la petite enfance.

Le texte confie aux communes la qualité « d'autorité organisatrice » (AO) de l'accueil du jeune enfant et précise les modalités de transfert éventuel de cette compétence à l'échelon intercommunal. En tant qu'AO, les communes doivent assurer certaines missions, dont le périmètre croît avec la taille de la commune. Toutes les communes doivent informer les parents sur les services d'accueil du jeune enfant et recenser les besoins en matière d'accueil et l'offre disponible. Les communes de plus de 3 500 habitants doivent élaborer et mettre en œuvre un « schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant », en concertation avec les Caf et en cohérence avec le schéma départemental des services aux familles. Le texte précise le contenu de ce schéma pluriannuel dont la réalisation doit être évaluée par le Comité départemental des services aux familles. Dans les cas où des manquements dans la mise en œuvre de ces obligations seraient constatés et ne pourraient être résolus, le représentant de l'État dans le département mandate la Caf pour mettre en place les actions de déploiement des modes d'accueils. Enfin, les communes de plus de 10 000 habitants doivent disposer d'un Relais petite enfance (RPE).

Le texte élargit par ailleurs les missions des RPE, qui peuvent désormais accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales pour le compte des parents employeurs d'assistantes maternelles.

Pour améliorer la régulation de l'implantation de l'offre d'accueil, il prévoit de définir les zones marquées par un déficit d'offre d'accueil, pour lesquelles des dispositifs d'aide spécifique peuvent être mis en place par les caisses d'allocations familiales, et celles déjà bien couvertes, pour lesquelles serait requis l'avis préalable de l'AO sur les demandes d'implantation.

Cet article précise également que les régions doivent tenir compte des besoins de professionnels de la petite enfance dans l'élaboration de leur schéma des formations sanitaires et sociales.

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence et le Conseil de la famille du HCFEA considèrent que l'article 10 du projet de loi pour le plein emploi, représente un pas dans la direction d'une amélioration quantitative et qualitative de l'offre d'accueil du jeune enfant en clarifiant sa gouvernance locale. Sans présumer des décrets d'application, il correspond dans ses motivations aux priorités plusieurs fois détaillées dans les rapports du Conseil de la famille comme du Conseil de l'enfance et de l'adolescence.

Le HCFEA regrette cependant que l'ambition attendue d'un Service public de la petite enfance ne figure pas nommément dans l'article 10 et certains points retiennent l'attention des deux Conseils.

1. Accueil et bénéfice pour tous les enfants de moins de 3 ans

Le fait que la gouvernance de l'accueil du jeune enfant soit inscrite dans la loi pour le Plein emploi et non dans un véhicule législatif consacré à l'enfance et associant gouvernance et qualité d'accueil, oriente l'article dans le sens d'une meilleure réponse aux besoins de conciliation avec la vie professionnelle des parents. En cela, il renforce les missions classiquement assignées à ces services. Des travaux récents ont néanmoins montré l'utilité d'élargir les finalités de l'accueil du jeune enfant en réponse aussi aux besoins du développement et de la socialisation de tous les enfants, y compris ceux dont les parents ne recourent pas encore à des accueils formels ou ne sont pas en emploi. L'enjeu est celui d'un accès universel de tous les enfants dont les parents le souhaiteraient à un accueil de qualité. C'est pourquoi le Haut Conseil recommande que soient prises également des mesures qualitatives dans des délais rapprochés, notamment dans la suite des rapports récents du HCFEA, du Cese et de l'Igas.

Le projet de loi indique p. 27 que le schéma pluriannuel « 1° *Fait l'inventaire des modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de trois ans, y compris les places d'école maternelle, ainsi que des services de soutien à la parentalité accessibles aux enfants de moins de trois ans ;* ». Le Haut Conseil rappelle qu'il est favorable au recensement, au suivi et au développement d'une offre d'accueils flexibles du jeune enfant, à des fins de meilleur accompagnement de la parentalité et de meilleure égalité entre tous les enfants dès avant l'entrée à l'école. Cette offre comprend les lieux d'accueil enfants-parents, les accueils formels quand ils intègrent une dimension flexible de socialisation, avec les parents, mais aussi les lieux d'accueil du public proposant des activités de socialisation, les accueils nomades, mobiles, itinérants, allant vers les familles, et les accueils et classes passerelles.

Afin que le projet de loi associe également la ministre en charge de l'enfance et les acteurs de la petite enfance à la stratégie nationale, il propose l'amendement suivant :

« II. – La politique d'accueil du jeune enfant est conduite dans le cadre d'une stratégie nationale adoptée par arrêté conjoint du ministre chargé de la famille et de la ministre chargée de l'enfance, après concertation avec les acteurs de l'accueil du jeune enfant, et qui détermine notamment des priorités et objectifs nationaux pluriannuels en matière ».

2. Renforcer le maillage et les missions des relais petite enfance

Le HCFEA approuve l'objectif de renforcer et rééquilibrer le maillage territorial des RPE, *via* l'obligation pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants d'avoir un RPE.

Il approuve également la volonté de simplifier les démarches pour les parents (en autorisant les RPE à réaliser des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales pour le compte des parents employeurs d'assistantes maternelles qui le souhaitent). Cette extension des missions des RPE est cohérente avec les recommandations du Conseil de la famille dans son rapport de 2023 « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique » et du Conseil de l'enfance dans son rapport de 2019 « Piloter la qualité affective éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant ».

Le Haut Conseil recommande cependant qu'une étude de l'impact sur les assistantes maternelles soit menée, car la relation contractuelle entre employeur et salarié pourrait s'en trouver modifiée. D'autre part, il souligne la question des moyens des RPE, du nombre et de la qualification des professionnels en mesure d'assurer cette nouvelle mission, sans se départir de leur rôle de présence, de disponibilité et d'accueil personnalisé des parents et des enfants, et de lien entre les services et les professionnels du territoire. Cette extension et diversification des missions des RPE nécessite non seulement une hausse du nombre de professionnels y travaillant, mais aussi qu'ils soient formés au regard de cette nouvelle mission. Enfin, le Haut Conseil demande que ce nouveau dispositif fasse l'objet d'une campagne d'information au moment de sa mise en œuvre, en direction des parents, des assistantes maternelles et des autres services concernés.

3. Les communes, autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant

Le HCFEA prend acte que la commune est positionnée comme « autorité organisatrice », alors que le Conseil de la famille recommandait dans son rapport de 2023 « Vers un service public de la petite enfance » de privilégier, dans la mesure du possible, une procédure mutualisant l'offre au niveau des EPCI. Or, le projet de loi prévoit des obligations limitées en matière d'accueil du jeune enfant pour les communes de moins de 3 500 habitants. Le HCFEA souligne que le choix de la commune comme autorité organisatrice peut conduire à ce que des familles résidant dans des petites communes soient insuffisamment accompagnées dans leur recherche de solution. Le HCFEA reconnaît toutefois que les possibilités, décrites dans le projet de loi, de transfert de la compétence à un EPCI ou à un

syndicat mixte s'accompagnent d'obligations élargies et sont de nature à favoriser le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant pour les familles résidant dans des communes de moins de 3 500 habitants, à la condition que l'EPCI ou le syndicat mixte considère que l'objectif est de répondre aux besoins d'accueil des habitants de l'ensemble du territoire et pas seulement des grandes communes.

Le HCFEA note également que la création d'une compétence obligatoire en matière de pilotage quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil pour les communes de plus de 3 500 habitants, et d'information des familles pour toutes les communes, devrait être de nature à favoriser tant le développement et le bien-être des enfants accueillis, que la lutte contre les inégalités sociales et territoriales.

Enfin, le HCFEA fait remarquer que le projet de loi pourrait être plus précis sur le contenu du « schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant », c'est-à-dire la concertation menée par l'AO avant et au cours de sa définition et mise en œuvre, et son articulation avec les schémas départementaux des services aux familles et les conventions territoriales globales. L'enjeu est celui de l'effectivité des interactions et coopérations, c'est-à-dire de la coordination entre l'ensemble des acteurs et échelons territoriaux et nationaux. Le HCFEA s'interroge en particulier sur l'articulation avec la dynamique de préscolarisation des enfants de plus de 2 ans. Les places à l'école préélémentaire sont en effet intégrées à l'inventaire des modes d'accueil disponibles, mais sans que soient précisées les compétences de l'AO en la matière. Or, les rapports du HCFEA insistent tous sur l'importance de toutes les formes d'initiatives passerelles et la continuité éducative entre famille, modes d'accueil et scolarité entre 0 et 6 ans. De même, le HCFEA s'interroge sur l'articulation avec « les services de soutien à la parentalité » sans pour autant qu'une compétence en la matière ne soit mentionnée.

4. La régulation de l'offre sur les territoires

Le HCFEA considère que l'obligation de recenser les besoins, d'identifier les zones sous et sur-dotées, et de pouvoir contribuer à un rééquilibrage territorial de l'offre par des dispositifs de soutien pour les premières et un avis préalable à l'installation pour les secondes, est une avancée. De même, il apprécie que le projet s'attache à résoudre une situation de pénurie des professionnels de la petite enfance, identifiée de longue date, et pour ce faire associe l'ensemble des acteurs territoriaux. Le projet de loi appelle ainsi la région à la prise en compte des besoins des professionnels dans son plan de formation, modifie le code de l'urbanisme pour prendre en compte le développement des services aux familles, et le code de l'éducation pour intégrer les besoins en professionnels de l'accueil du jeune enfant. Le HCFEA considère que cette transversalité témoigne d'un effort de mise en cohérence globale des objectifs en matière d'accueil.

À cet égard, il serait important de préciser le cadre dans lequel se déploie la compétence des communes en matière de qualité des modes d'accueil, en référence aux compétences

gouvernementales et départementales sur cet enjeu. Le Haut Conseil suggère les amendements suivants :

« Art. L. 214-1-3 4° Assurer le soutien à la qualité de l'accueil des modes définis au I de l'article L. 214-1-1, dans le cadre des objectifs et priorités définis au 1° du II de l'article L. 214-1 et en articulation avec les missions des départements en la matière ».

« Art. L. 214-2. – I. – Le schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant est établi et périodiquement actualisé en cohérence avec le schéma départemental des services aux familles défini à l'article L. 214-5, et en concertation avec les organismes débiteurs des prestations familiales et les conseils départementaux ainsi que, le cas échéant, avec les associations, les entreprises qui concourent à l'accueil du jeune enfant et les fédérations d'usagers ».

5. Le rôle de la protection maternelle et infantile

Dans le projet de loi, la protection maternelle et infantile est positionnée comme devant mettre en œuvre les priorités fixées par le ministre en charge des familles, dont elle assure déjà les missions d'agrément, d'autorisation et d'avis d'ouverture, de suivi et de contrôle des modes d'accueil collectif comme individuel. Il n'est pas précisé en quoi ses missions évoluent, comment elles s'articulent aux missions existantes et avec quels moyens et quel coût, le cas échéant.

Afin d'associer la ministre en charge de l'enfance à ces dispositions, le Haut Conseil suggère les amendements suivants :

b) Après le premier alinéa, il est ajouté l'alinéa suivant : « Dans le cadre de la stratégie nationale prévue au II de l'article L. 214-1, des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile relevant du 4° du II du présent article sont fixées conjointement par le ministre chargé de la famille et la ministre chargée de l'enfance, en concertation avec les représentants des départements, dans des conditions fixées par voie réglementaire et en articulation avec les priorités définies au premier alinéa. ».

Le Haut Conseil sera attentif à l'arrêté qui déterminera la stratégie nationale et le schéma pluriannuel, aux textes réglementaires qui fixeront les modalités de fonctionnement, les missions élargies du RPE, de la PMI et le financement d'ensemble, et au niveau des différents échelons, de ces dispositions, ainsi qu'aux suites données au projet de création d'un service public de la petite enfance.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :
www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)
Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres - 75015 PARIS

