

Les guichets uniques en matière d'accueil de jeunes enfants (EAJE) : quelles expériences dans un panel de pays ?

Catherine Collombet, Caisse nationale des Allocations familiales, Mission des relations européennes, internationales, et de la coopération.

Septembre 2019

En France les interlocuteurs des porteurs de projet en matière de structures d'accueil du jeune enfant sont multiples, rendant les démarches de ces derniers compliquées.

L'organisation française fait, en effet, intervenir trois acteurs principaux : la CAF pour le financement, la commune pour le financement et le permis de construire, la PMI pour l'autorisation et le contrôle¹.

Des tentatives de coordination comme les schémas directeurs des services aux familles ont été développées mais ont laissé demeurer des acteurs nombreux.

Une récente loi du 10 août 2018 "pour un Etat au service d'une société de confiance" a habilité (article 50) le gouvernement à prendre par ordonnances, d'ici février 2020, "toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'implantation, le développement et le maintien de modes d'accueil de la petite enfance".

Parmi les orientations privilégiées par le projet d'ordonnance ayant récemment donné lieu à consultation, l'une consiste à lancer, dans les territoires volontaires, des expérimentations visant à organiser localement des guichets uniques qui permettront aux porteurs de projet de déposer leur dossier auprès d'une seule des autorités compétentes. Celle-ci organisera la procédure d'instruction et son suivi.

Au vu de l'actualité de ce sujet en France, la MREIC a sollicité les conseillers pour les affaires sociales en Ambassade sur le sujet des acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant et de la répartition des compétences. Six pays ont ainsi été analysés : Allemagne, Danemark, Italie, Espagne, Suède, Royaume-Uni.

Ce travail de questionnement supposait un travail de clarification sur les notions. Différentes compétences sont en effet en jeu en matière de politique de l'accueil du jeune enfant : une compétence législative / normative ; une compétence relative au financement des structures ; une compétence de planification des besoins ; une compétence d'autorisation d'ouverture ; une compétence enfin de contrôle et évaluation.

On a considéré que pour que l'on puisse parler de chef de file, il n'était pas nécessaire qu'un unique acteur rassemble l'ensemble de ces compétences mais à tout le moins qu'il puisse planifier les besoins et prendre la décision permettant l'ouverture (et donc délivrer les autorisations d'ouverture et accorder le financement, même si celui-ci est supporté *in fine* par d'autres acteurs), ce qui le positionnait comme interlocuteur unique du porteur de projet. Lorsqu'il existe un droit opposable, le chef de file sera naturellement le débiteur de l'obligation de trouver une place.

¹ Un rapport récent (de la députée Michèle Peyron, « Pour sauver la PMI, Agissons maintenant ! 2019 », remis au Secrétaire d'Etat Adrien Taquet) propose de remédier au fait que les missions autour des modes de garde absorbent, pour les PMI, des moyens humains significatifs, d'expérimenter un transfert aux Caf des missions de la PMI sur les modes de garde. Une mission complémentaire (IGAS) a été diligentée pour analyser les conditions de ce transfert.

1) LES PAYS AYANT FAIT LE CHOIX D'UN CHEF DE FILE

Au sein de l'échantillon étudié, seuls deux pays ont véritablement défini un chef de file :

1.1 EN ALLEMAGNE, LE JUGENDAMT EST L'INTERLOCUTEUR UNIQUE DES PORTEURS DE PROJET ET LE DEBITEUR DU DROIT OPPOSABLE

En Allemagne, la prise en charge de la petite enfance est une compétence des *länder*, l'Etat fédéral ne disposant que d'une compétence purement normative. Ainsi, bien qu'il existe un cadre uniforme pour toute l'Allemagne, les lois d'exécution étant prises par les *länder* et les communes, les normes applicables aux crèches restent diverses sur le territoire allemand.

La fondation Bertelsman Stiftung signalait ainsi, en 2014, des écarts non négligeables de taux d'encadrement entre *länder* dans les structures accueillant les moins de 3 ans : 1 pour 3,2 en Brême ; 1 pour 3,3 en Bade-Wurtemberg; 1 pour 6,7 en Saxe.

La structure tarifaire des structures d'accueil du jeune enfant relève, par ailleurs, du niveau des *länder*. Là aussi, différents régimes se côtoient : alors que dans certains *länder* (à Brême, à Berlin ou en Rhénanie-du-Nord-Westphalie), la législation prévoit une structure tarifaire détaillée, d'autres (en Rhénanie-Palatinat) fixent uniquement un plafond et d'autres encore (en Bade-Wurtemberg, en Thuringe ou dans le Brandebourg) ne formulent que des recommandations abstraites, concernant notamment une dégressivité en fonction de critères sociaux. Enfin, dans les *länder* dans lesquels la structure tarifaire n'est pas imposée, elle est laissée à l'appréciation de l'organisme dont dépend la crèche.

De plus, le financement des structures se partage entre les trois niveaux du système, soit les communes, les *länder* et le Bund.

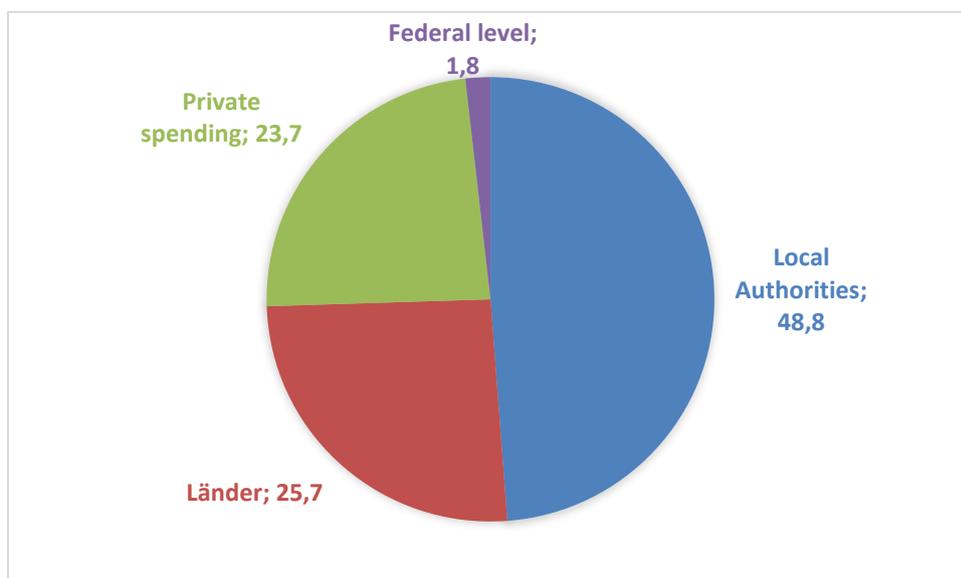
L'Etat fédéral accorde des financements directs qui relèvent de projets pilotes concernant plusieurs *länder*. Récemment, le gouvernement fédéral allemand a adopté la loi relative à la « bonne crèche » (*Gute-Kita-Gesetz*) qui a pour objectif d'améliorer la qualité de l'accueil de la petite enfance et d'alléger les frais pour les parents. Dans le cadre de ce projet, le Bund soutient, par des financements directs à hauteur de 5 Mrds € jusqu'en 2022, les *länder* s'inscrivant dans le programme.

Pour ce qui concerne le financement par les *länder* et les communes, les réglementations sont très différentes d'un Land à l'autre. On distingue les trois modèles suivants :

- contribution à parts égales du Land et de la commune aux frais d'exploitation (par exemple en Bavière, où le Land et la commune assument conjointement 80 % de ces frais ou en Rhénanie du Nord-Westphalie, où cette subvention est de 30 %) ;
- subvention fixe du Land conjuguée à un apport de la commune (en Saxe, Saxe-Anhalt ou dans le Schleswig-Holstein par exemple) ;
- subvention fixe du Land conjuguée à une garantie de déficit de la commune (par exemple en Thuringe).

Pour autant, les circuits financiers simplifient à 2 acteurs ce schéma initialement à trois acteurs : le Bund contribue mais via un programme fédéral transparent pour le porteur de projet car intégré dans l'apport financier du Land, et apportant de la visibilité aux communes sur les financements nationaux dont elles pourront bénéficier.

Le financement des structures d'accueil du jeune enfant en Allemagne en 2013 (en % du total des dépenses)



Source: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016

En outre, à partir du début des années 2000, l'Allemagne s'est dotée de politiques contraignantes afin d'inciter les acteurs locaux à développer l'offre d'accueil collectif des jeunes enfants. Elle a, pour ce faire, identifié un chef de file ayant des responsabilités juridiques, voire financières. Ainsi, le *Jugendamt*, qui se situe au niveau communal, fonctionne comme interlocuteur unique avec les parents et les porteurs de projets.

Les lois en matière de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant en Allemagne – extraits de la note de France Stratégie²

Les élections fédérales de 2002 ont marqué un tournant dans la politique d'accueil du jeune enfant en Allemagne : le contrat de coalition entre le SPD et les Verts prévoyait un taux de couverture en accueil collectif d'au moins 20 % des jeunes enfants pour 2010. En 2005, la nouvelle coalition CDU-SPD n'a pas remis en cause cette volonté politique. Par la suite, trois grandes lois ont été adoptées, qui fixent des objectifs quantitatifs de places en crèche de plus en plus élevés et contraignants : Loi *Tagesbetreuungsgesetz* (TAG) du 27 décembre 2004, loi *Kinderförderungsgesetz* (KifoG) du 28 août 2008 et *Gesetz zur weiteren Entlastung der Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*, 22 décembre 2014.

² Collombet C, Maigne G., Palier B., Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? France stratégie, Note d'analyse N°56, mai 2017

Le bureau de protection de la jeunesse (*Jugendamt*) est, en Allemagne, une administration publique chargée, au niveau communal, de l'aide sociale, de la protection de la jeunesse et de l'assistance aux familles. Les bureaux de protection de la jeunesse dans les municipalités sont le pivot central de la politique d'accueil du jeune enfant. Le *Jugendamt* est en charge d'inscrire ou non la structure au niveau du plan local annuel de services petite enfance et décide de délivrer les financements (à condition que la structure soit accréditée, ce qui suppose qu'il réponde aux critères posés au niveau du *Land*). Il vérifie les qualifications des professionnels de la structure. C'est également le *Jugendamt* qui place les professionnels de la petite enfance que sont les *Erzieher*, et qui délivre les permis d'exercer. Le *Jugendamt* a aussi un rôle de conseil et information auprès des parents et professionnels. Enfin, c'est sur le *Jugendamt* que repose la responsabilité, en vertu de la loi de 2008, d'offrir des solutions d'accueil appropriées au besoin des parents pour tous les enfants au-dessus de l'âge d'un an (à partir d'août 2013).

Les interlocuteurs du porteur de projet d'un mode d'accueil du jeune enfant en Allemagne

L'étude des besoins sur le territoire ?	JUGENDAMT
Le choix du statut et le mode de gestion ?	JUGENDAMT
La recherche d'un terrain/local adapté ?	JUGENDAMT
Le permis de construire ou de rénover ?	JUGENDAMT
L'autorisation d'ouverture ?	JUGENDAMT
Les autorisations en matière de sécurité, hygiène, accessibilité ?	JUGENDAMT
La restauration ?	JUGENDAMT
La recherche de financements et l'élaboration du budget ?	JUGENDAMT
La définition du projet pédagogique ?	JUGENDAMT
La définition du projet pédagogique ?	JUGENDAMT
Le suivi des normes ?	JUGENDAMT

Le droit opposable à un mode d'accueil à un an en Allemagne – extraits de la note France Stratégie

Un droit opposable à un mode d'accueil pour les jeunes enfants dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont dans le besoin a été mis en place en 2004. Ce droit opposable a d'abord valu pour les enfants de 2 ans (depuis 2010) puis pour ceux âgés d'un an (depuis le 1^{er} août 2013). Les autorités locales ont obligation de garantir un nombre suffisant de places d'accueil et des sanctions financières sont prévues à l'encontre des communes en cas de carence. Ce droit donne la possibilité aux parents à qui le *Jugendamt* n'a pas trouvé de place dans les trois mois suivant la demande, de saisir le tribunal administratif. La commune prend en charge le dédommagement s'il est prouvé qu'elle est responsable du manque de places sur son territoire. La loi telle qu'interprétée par la jurisprudence prévoit que la place offerte doit être « proche du domicile » (30 minutes ou 5 km en ville selon les interprétations des juges), mais sans préciser si la place doit être à temps plein ou à temps partiel. Les législations des Länder varient sur ce point, certaines ne posant même pas de normes minimales. Les communes se contentent souvent en conséquence d'offrir une place à mi-temps, notamment si les deux parents ne travaillent pas à temps plein. Par ailleurs, le droit opposable n'implique pas l'accès à une place en accueil collectif stricto sensu, le juge pouvant estimer que le droit

est respecté si le *Jugendamt* a proposé une place auprès d'une assistante maternelle. En revanche, s'il n'y a pas de solution d'accueil, les parents peuvent inscrire leur enfant dans une crèche privée et se faire rembourser la différence de coût par la commune, dans la limite du raisonnable. Cette obligation de satisfaire les demandes des parents, sanctionnée financièrement en cas de manquement, a été pour les communes une forte incitation à créer des places, d'autant que la pression de la demande s'est accrue. Le taux de parents d'enfants de moins de 3 ans souhaitant un mode d'accueil est passé de 35 % en 2005 à 46 % en 2016.

1.2 AU DANEMARK, LA MUNICIPALITE DETIENT L'ENSEMBLE DES COMPETENCES

Au Danemark également, c'est l'échelon communal qui est central dans la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant. Le système y est encore plus unifié qu'en Allemagne.

En Allemagne, les compétences normatives sont détenues par les *länder* et le financement est partagé entre les *länder* et les communes, mais le *Jugendamt* « masque » cette complexité en servant d'interlocuteur unique. Au Danemark, chaque municipalité est chargée d'offrir un financement, un permis d'exploitation et une inspection régulière des établissements, et peut même lever les impôts pour financer l'offre, avec toutefois une péréquation assurée par l'Etat.

En vertu de la loi de décentralisation de 2007, les municipalités danoises sont ainsi responsables et autonomes dans leur gestion des établissements d'accueil du jeune enfant, impliquant que chaque localité est chargée d'offrir un financement, un permis d'exploitation et une inspection régulière des établissements.

Les interlocuteurs du porteur de projet d'un mode d'accueil du jeune enfant au Danemark

L'étude des besoins sur le territoire ?	MUNICIPALITE
Le choix du statut et le mode de gestion ?	MUNICIPALITE
La recherche d'un terrain/local adapté ?	MUNICIPALITE
Le permis de construire ou de rénover ?	MUNICIPALITE
L'autorisation d'ouverture ?	MUNICIPALITE
Les autorisations en matière de sécurité, hygiène, accessibilité ?	MUNICIPALITE
La restauration ?	MUNICIPALITE
La recherche de financements et l'élaboration du budget ?	MUNICIPALITE
La définition du projet pédagogique ?	MUNICIPALITE
La définition du projet pédagogique ?	MUNICIPALITE
Le suivi des normes ?	MUNICIPALITE

2) DES PAYS A LA GOUVERNANCE PLUS ECLATEE

2.1 LE ROYAUME-UNI ET L'ESPAGNE SONT ORGANISES AUTOUR D'UN BINOME DE 2 ACTEURS

- Au Royaume-Uni, les autorités locales sont chargées de s'assurer de la couverture des besoins sur le territoire, tandis que le suivi et le contrôle des structures sont réalisés par OFSTED.

OFSET (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), organisme de type agence, en charge de l'agrément et de l'inspection des structures sociales et éducatives, enregistre en effet les demandes d'ouvertures, inspecte les prestataires pour vérifier qu'ils continuent à satisfaire les exigences légales et prend des mesures contraignantes lorsque les conditions ne sont pas remplies. Un dialogue étroit existe entre l'agence et chaque autorité locale.

OFSET (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)

OFSTED est un département non ministériel du gouvernement britannique, responsable de l'inspection des écoles mais aussi de l'inspection et de la régulation des acteurs de l'accueil du jeune enfant (structures de types crèches, structures préscolaire adossées aux écoles, *childminders*, garde à domicile, *children's centres*, centres sociaux, centres de loisirs), des fournisseurs de formation initiale des professionnels et des services sociaux.

L'organisme dispose d'offices locaux répartis sur le territoire de l'Angleterre (un office similaire existe pour les autres parties du Royaume-Uni). Il rend compte au Parlement, par un rapport annuel, de la qualité des structures éducatives et d'accueil du jeune enfant. Il s'assure de la qualité des soins et de l'éducation fournie par elles.

Tout acteur de l'accueil du jeune enfant doit s'enregistrer auprès d'Ofsted (ou d'une agence de *childminding* quand il s'agit d'une garde à domicile) avant de pouvoir exercer (dès qu'il a en charge un jeune enfant de moins de 8 ans plus de 2h par semaine).

L'Ofsted inspecte la structure (ou l'agence de *childminding* pour les gardes à domicile) dans les 30 premiers mois après son enregistrement et ensuite tous les 4 ans pour s'assurer que sont respectées les obligations liées à l'enregistrement au registre de *childcare* (qui définit notamment le nombre d'enfant maximum que peut garder le *childminder* ou encore le ratio d'encadrement qui doit être celui de la structure) et à celles du curriculum (dit *Early years foundation stage* (EYFS)), qui définit le cadre pédagogique qui doit être celui des structures accueillant les enfants de moins de 5 ans.

L'enregistrement à Ofsted conditionne, pour les parents qui utilisent le service, de pouvoir demander le bénéfice des crédits d'impôt et d'utiliser les bons (ou *vouchers*) pour les aider à prendre en charge les coûts de l'accueil.

Ofsted fournit sur ses pages un service qui permet aux parents de rechercher les structures les plus proches de son domicile ; qui les informe des coordonnées et des caractéristiques de la structure (en reroutant sur les pages internet de celle-ci) ; qui met en ligne les précédents rapports d'inspection menés sur la structure ; qui informe du niveau de qualité de la structure (issu de la notation d'Ofsted) ainsi que sur les éléments que la structure doit améliorer à l'issue de l'inspection qui a été menée par Ofsted.

Les interlocuteurs du porteur de projet d'un mode d'accueil du jeune enfant au Royaume-Uni

L'étude des besoins sur le territoire ?	Les autorités locales, le <i>Department for Education</i> (section 6 du « <i>Childcare Act 2006</i> »)
Le choix du statut et le mode de gestion ?	OFSTED
La recherche d'un terrain/local adapté ?	
Le permis de construire ou de rénover ?	OFSTED, les autorités locales
L'autorisation d'ouverture ?	OFSTED, les autorités locales
Les autorisations en matière de sécurité, hygiène, accessibilité ?	OFSTED, les autorités locales
La restauration ?	OFSTED, les autorités locales et <i>Public Health England</i> ³
La recherche de financements et l'élaboration du budget ?	Les autorités locales
La définition du projet pédagogique ?	<i>Department for Education</i> , OFSTED (section 41 du « <i>Childcare Act 2006</i> »)
La définition du projet pédagogique ?	<i>Department for Education</i> , OFSTED
Le suivi des normes ?	OFSTED, les autorités locales (section 49 et 50 du « <i>Childcare Act 2006</i> »)

- En Espagne : l'ouverture d'une structure implique une double autorisation, par le conseil d'éducation de la communauté autonome et par la mairie.

Les Conseils d'Education des Communautés autonomes sont (même si les dénominations sont variables (Conseil du Bien-Être social, Conseil de l'Education, Conseil de l'Égalité et de la Famille...)), avec les mairies, les acteurs directement en charge des structures d'accueil du jeune enfant comme des écoles. Ils donnent conjointement leur accord pour l'ouverture de ces services, signent des conventions pour les financements, décident de la fermeture éventuelle d'un centre.

Les réglementations relatives aux conditions d'ouverture des structures d'accueil du jeune enfant sont définies au niveau de chaque Communauté autonome.

En règle générale, les exigences concernent les conditions d'hygiène, d'acoustique, d'accessibilité et de sécurité générale établies par la législation en vigueur.

Les questions d'urbanisme relèvent du conseil municipal, de la commission d'urbanisme provinciale, ou du Ministère de l'Équipement. Les municipalités peuvent notamment réserver des sites pour des

³ Agence exécutive du ministère de la Santé et des Affaires sociales.

« centres d'enseignement, publics ou privés, des centres d'assistance et de santé, et autres services d'intérêt public et social ».

La FEMP (Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces) a produit un Guide pour monter des projets et construire des structures d'accueil des jeunes enfants. Ce guide indique notamment qu'il faut, pour ouvrir une structure un certain nombre de documents émanant d'acteurs différents :

- une autorisation du Conseil d'Education de la Communauté Autonome ;
- une licence d'ouverture et de fonctionnement délivrée par la mairie ;
- une inscription au Registre étatique des centres éducatifs non universitaires du Ministère de l'Education.

2.2 EN ITALIE, LA COMMUNE JOUE UN ROLE IMPORTANT (AUTORISATION, ACCREDITATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE), MAIS SON INTERVENTION S'ARTICULE AVEC CELLE DE LA « ZONE » (INTERCOMMUNALITE) ET L'AGENCE SANITAIRE LOCALE

La plupart des régions ont encadré en Italie les procédures d'autorisation d'ouverture et d'accréditation. Les autres régions ont réglementé uniquement l'autorisation d'ouverture en laissant aux collectivités locales une autonomie pour régler l'accréditation du service.

Le projet pédagogique est défini par l'organisme de coordination pédagogique situé au niveau de l'intercommunalité.

Les autorisations en matière de sécurité, hygiène et accessibilité combinent l'intervention de la commune et de l'agence sanitaire locale (*Azienda Sanitaria Locale*) qui dépend directement du système sanitaire national italien (ou SSN).

Les interlocuteurs du porteur de projet d'un mode d'accueil du jeune enfant en Italie

L'étude des besoins sur le territoire ?	COMMUNE OU ZONE
Le choix du statut et le mode de gestion ?	
La recherche d'un terrain/local adapté ?	COMMUNE
Le permis de construire ou de rénover ?	AUTORITES LOCALES
L'autorisation d'ouverture ?	COMMUNE
Les autorisations en matière de sécurité, hygiène, accessibilité ?	COMMUNE ET AGENCE SANITAIRE LOCALE
La restauration ?	
La recherche de financements et l'élaboration du budget ?	COMMUNE
La définition du projet pédagogique ?	ZONE
La définition du projet pédagogique ?	
Le suivi des normes ?	COMMUNE