3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Questions sociales

EPREUVE N° 12

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

Avant la réunion de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, le président du Conseil général vous demande une note faisant le point sur l'accueil des jeunes enfants, ainsi que sur l'opportunité de créer un schéma territorial de la petite enfance.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Yves LE DUC. Accueil des jeunes enfants : quelle coordination pour les politiques locales. ? EJE. N°8 déc. 2007/jan 2008	**Page 3**
Document n° 2	Décret n°2002-798 du 3 mai 2002 relatif à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants. Légifrance. JO N°105 du 5mai 2002 p.8660.	**Page 5**
Document n° 3	Solveig VANOVERMEIR. Dossier solidarité santé DREES n° 31 aout 2012.	**Page 8**
Document n° 4	CNAF. Les établissements d'accueil du jeune enfant : diversité de l'offre. L'e-ssentiel n°132 février 2013.	**Page 30**
Document n° 5	Emmanuelle STROESSER. Social : vers des schémas territoriaux de la petite enfance ? Maires de France n°300 mars 2013.	**Page 34**

Document n° 6	Marie Pierre HAMEL et Sylvain LEMOINE.. Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? CAS. La note d'analyse n°257 janvier 2012.	**Page 35**
Document n° 7	Haut Conseil de la Famille. La diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil des jeunes enfants. Extraits. p11 à 15. Avis rendu le 6 février 2013.	**Page 46**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



DOCUMENT n° 1

Accueil des jeunes enfants : Quelle coordination pour les politiques locales ?

Par Yves Le Duc,
Juriste et formateur
à l'IRTS de Paris

3

C'est aux communes que l'on a confié en France la responsabilité de créer les équipements collectifs de la petite enfance. Ce sont elles qui ont été considérées comme les mieux placées pour connaître les besoins des familles et y répondre concrètement. Elles le font avec une aide financière importante des Caisses d'allocations familiales (Caf), notamment dans le cadre des Contrats enfance.

Mais cette politique connaît plusieurs limites.
D'abord parce que l'accueil individuel des enfants par les assistantes maternelles continue à être largement majoritaire dans notre pays, supplantant l'accueil collectif. Ensuite parce que le service public local de la petite enfance n'est que facultatif et ne crée aucune obligation pour les communes (~~voir *EJE Journal n° 7*~~).

De ce fait, le rapprochement entre une offre éclatée et les demandes très diversifiées des parents peine à voir le jour. La planification et la coordination des interventions des différents acteurs sur un territoire donné sont souvent inexistantes.

Aussi, à l'occasion de la sortie du rapport du Centre d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance[1], il nous a paru intéressant de faire **un état des lieux des outils existants dans le domaine de la coordination des politiques de la petite enfance.**

Autant le reconnaître, la question n'a pas encore véritablement émergé comme un enjeu pour beaucoup d'élus locaux, malgré le développement non négligeable des politiques jeunesse et enfance dans le cadre de structures intercommunales. Et pourtant la diversification des modes d'accueil renforce la nécessité de construire une offre cohérente qui respecte les principes d'un service public de la petite enfance : égalité d'accès, qualité de l'accueil, couverture des besoins prioritaires, adaptation à l'évolution des besoins de la population.

C'est ce que s'attachent à faire les premiers outils de coordination créés depuis une vingtaine d'années…

1994 : Les schémas communaux pluri-annuels de développement

C'est dans la «Loi Famille» du 25 juillet 1994 qu'a été inscrite la possibilité pour toutes les communes d'établir, quelle que soit leur taille, un schéma pluri-annuel de développement des services d'accueil des jeunes enfants (Article L. 214-2 du Code de l'action sociale et des familles).
Au caractère facultatif du service public à rendre à la population répond logiquement le **caractère facultatif du schéma de développement** des services de la petite enfance à l'échelle communale.

Les textes précisent que le schéma communal doit être élaboré en concertation avec les partenaires concernés (notamment les associations), puis adopté par le Conseil municipal.
Il doit faire l'inventaire des services existants, y compris les places en école maternelle. Il recense les besoins et définit les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et des services de la petite enfance.

À l'exception de ceux réalisés avec les Caf dans le cadre des Contrats enfance, les schémas communaux de développement n'ont connu que peu de succès.
Une étude parue en juin 2005 dans la revue de la Cnaf[2] illustre l'inertie des collectivités en matière de gouvernance des politiques locales de la petite enfance et fait apparaître un sentiment d'impuissance à réguler l'offre d'accueil. Elle souligne également la difficulté des municipalités à faire participer durablement les parents, le maintien du cloisonnement entre accueils individuels et accueils collectifs, et finalement, l'incapacité à construire des politiques solidaires de la petite enfance, soucieuses de la cohésion sociale.

2002 : Les Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants

Les commissions départementales (CDAJE) ont été créées dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002 (~~voir *EJE Journal n°7, p.54*~~).

À la différence des schémas communaux, elles sont **obligatoires.**
Un décret en date du 3 mai 2002 a précisé leur rôle (Articles D. 214-1 à D. 214-8 du Code de l'action sociale et des familles). Ces structures, présidées par le président du conseil général, n'ont pas à proprement parler de rôle de coordination mais «*de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les institutions et organismes qui interviennent dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants*».

Leur mission consiste notamment à étudier les mesures favorisant la cohérence des politiques en faveur de l'accueil de la petite enfance dans le département, le développement des modes d'accueil, leur adaptation aux besoins, leur qualité, leur égalité d'accès et l'information des familles.

En outre, depuis 2007, elles doivent réaliser chaque année **un diagnostic territorial des besoins particuliers, concernant les difficultés d'accès de certaines familles** (notamment les titulaires de minima sociaux) aux modes d'accueil existants.
Un bilan devra être fait tous les ans sur cette politique d'accueil prioritaire, faisant apparaître les efforts des différents établissements et services d'accueil (Article D. 214 du Code de l'action sociale).

Figure également dans les missions des commissions l'examen annuel du rapport sur les besoins et l'offre d'accueil - établi par le conseil général et la Caf -, et du rapport sur l'état d'élaboration des schémas communaux de développement - établi par le préfet.

Enfin, les commissions sont informées par le président du conseil général de toutes les réalisations à caractère expérimental menées dans le département: micro-crèches, accueils occasionnels...

Mais à ce jour, les Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants n'ont été installées que dans les 2/3 des départements.

Le rapport du Centre d'analyse stratégique propose de renforcer le rôle de ces commissions **en leur confiant la responsabilité d'élaborer un schéma départemental d'accueil de la petite enfance**. Ce document ne serait qu'un simple document de programmation permettant d'éclairer les choix et décisions de tous les acteurs départementaux et notamment l'agrément des assistantes maternelles par le conseil général, la négociation de la Caf avec les différentes collectivités locales, et la création des dispositifs expérimentaux d'accueil dans le département.

2005 : Les Relais assistantes maternelles

Les premiers Relais assistantes maternelles (Ram) ont été créés par les Caf à partir de 1989. Dans certains cas cependant, ce sont les conseils généraux qui ont pris cette initiative.

Il a néanmoins fallu attendre 2005 pour que les Ram reçoivent une consécration officielle, avec le vote de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels. Elle en fait des outils au service des communes et groupements de communes.

On compte aujourd'hui près de 2 000 Relais assistantes maternelles répartis de manière très inégale sur le territoire. Leur création est soutenue financièrement par la Cnaf.

Leur rôle a été défini de façon restrictive par la loi (Article L. 214-2-1 du Code de l'action sociale et des familles). Il consiste simplement à offrir aux parents un accompagnement dans le choix du mode d'accueil de leur enfant et aux assistantes maternelles un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles.

Les postes d'animateurs/trices dans les Relais assistantes maternelles sont majoritairement occupés par des éducateurs/trices de jeunes enfants. Leurs fonctions paraissent très largement axées sur l'information individuelle des parents et des assistantes maternelles (grâce à des permanences) et sur l'animation de rencontres parents-professionnel(le)s.
Cela leur laisse peu de temps pour structurer le réseau des partenaires, identifier les besoins, monter de nouveaux projets et coordonner l'accueil au niveau des territoires.

Il semble pourtant que les Ram soient bien placés pour constituer l'une des composantes des futures politiques départementales d'accueil des jeunes enfants.

Quel avenir pour la coordination ?

Dans un contexte de pénurie des équipements et de places pour accueillir les jeunes enfants, une coordination efficace des politiques devrait se fixer 3 objectifs essentiels:
- le décloisonnement entre accueil individuel et accueil collectif.
- la coordination de l'offre publique et de l'offre associative ou privée.
- le développement d'un partenariat institutionnel entre le conseil général, la Caf, les communes et structures intercommunales, élargi le plus rapidement possible à l'Éducation nationale.

Aujourd'hui, ces objectifs sont rarement atteints.

Le statut de la fonction publique territoriale a pourtant anticipé les évolutions en créant **un cadre d'emploi de coordonnateurs territoriaux,** dont les missions s'exercent aussi bien à l'échelle des grandes villes qu'au sein des conseils généraux (responsables de circonscription ou conseillers techniques).
Les profils pour ces postes initialement occupés par des puéricultrices tendent à s'élargir. C'est particulièrement le cas dans les communautés de communes qui ont inscrit leur politique petite enfance dans une optique de développement local.

De son côté, le rapport du Centre d'analyse stratégique propose un moyen technique pour favoriser l'identification de l'ensemble des besoins de la population: **la création d'un numéro unique d'enregistrement des demandes des parents,** à l'image de la constitution des listes départementales des demandes de logements HLM.

Ce mode de repérage des besoins pourrait être relativement facile à mettre en œuvre. Il aurait un effet immédiat: celui de **rendre encore plus nécessaire une vraie coordination de l'offre** à tous les niveaux, communes, communautés de communes et départements.

1 - Centre d'analyse stratégique, *Rapport sur le service public de la petite enfance*, La documentation française, Avril 2007

2 - Cnaf, Lettre « Recherche et prévision » n° 80, Juin 2005

5

Legifrance
Journal officiel

DOCUMENT n° 2

Document précédent / Document suivant / Retour à la liste

J.O. Numéro 105 du 5 Mai 2002 page 8660

Textes généraux
Ministère de l'emploi et de la solidarité

Décret no 2002-798 du 3 mai 2002 relatif à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

NOR : MESA0221403D

Le Premier ministre,
Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité et de la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées,
Vu le code de l'action sociale et des familles, et notamment l'article L. 214-2 et l'article L. 214-5 issu de l'article 83 de la loi no 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
Vu le décret no 2000-762 du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) ;
Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 16 avril 2002,
Décrète :

Art. 1er. - La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants mentionnée à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles est une instance de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les institutions et les organismes qui interviennent, au titre d'une compétence légale ou d'une démarche volontaire, dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.
Elle étudie toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département, et propose, dans le cadre des orientations nationales et locales dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, les mesures permettant de favoriser notamment :
1o La cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département ;
2o Le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux ;
3o L'information et l'orientation des familles sur l'ensemble des dispositifs et prestations mis en place pour aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ;
4o L'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres ;
5o La qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser

6

l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.
La commission examine chaque année :
1. Un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales ;
2. Un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans visés à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, adoptés par les communes du département.
Elle est informée par le président du conseil général des réalisations de type expérimental visées à l'article R. 180-26 du code de la santé publique et en assure un suivi.

Art. 2. - La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants comprend :
1o Le président du conseil général ou un conseiller général désigné par lui ainsi que deux conseillers généraux ;
2o Deux représentants des services du département, dont le médecin responsable du service de protection maternelle et infantile ou son représentant, désignés par le président du conseil général ;
3o Le président du conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales ou un administrateur désigné par le conseil d'administration ;
4o Deux représentants des services de la caisse d'allocations familiales, désignés par le directeur, y compris celui-ci le cas échéant ;
5o Le président de la caisse de mutualité sociale agricole ou son représentant ;
6o Trois représentants des services de l'Etat désignés par le préfet ;
7o Cinq maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, désignés par l'association départementale des maires, dont un au moins d'une commune de plus de 10 000 habitants ou, si le département ne comporte pas de communes de cette taille, d'une commune de plus de 3 500 habitants, ou leurs représentants ; pour Paris, le maire et quatre membres du conseil de Paris, ou leurs représentants ;
8o Trois représentants d'associations ou d'organismes privés gestionnaires d'établissements et services d'accueil ou de leurs regroupements les plus représentatifs au plan départemental ;
9o Quatre représentants des professionnels de l'accueil des jeunes enfants représentatifs des différents modes d'accueil, sur proposition des organisations professionnelles ;
10o Le président de l'union départementale des associations familiales ou son représentant ;
11o Un représentant désigné par chacune des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives sur le plan national ;
12o Un représentant des entreprises désigné conjointement par la ou les chambres de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture ;
13o Trois personnes qualifiées dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants et de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, sur proposition du préfet.
En cas de pluralité de caisses d'allocations familiales dans le département, les présidents des conseils d'administration désignent d'un commun accord celui qui est chargé de les représenter. Les directeurs en font de même pour désigner les deux personnes chargées de représenter les services des caisses d'allocations familiales.
Les membres de la commission visés aux 8o, 9o et 13o ci-dessus sont désignés par le président du conseil général.
La liste des membres de la commission est arrêtée par le président du conseil général. Les membres visés aux 8e, 9o, 11o, 12o et 13o ci-dessus sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.
Le mandat des membres de la commission prend fin s'ils perdent la qualité au titre de laquelle ils ont été désignés.
Lorsqu'un membre cesse d'appartenir à la commission départementale avant l'expiration de son mandat, il est pourvu à son remplacement dans un délai d'un mois. Dans ce cas, les

7

fonctions du nouveau membre prennent fin à la date à laquelle auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé.
La commission est présidée par le président du conseil général ou le conseiller général le représentant. Elle a pour vice-président le président de la caisse d'allocations familiales.

Art. 3. - La commission départementale se réunit au moins trois fois par an sur convocation de son président, à l'initiative de celui-ci ou à celle d'un tiers de ses membres.
La commission élabore son règlement intérieur. Elle peut constituer en son sein des sous-commissions et des groupes de travail, et s'adjoindre le concours d'experts.
Le secrétariat de la commission est assuré dans les conditions fixées par le règlement intérieur.
Les membres de la commission exercent leur mandat à titre gratuit.

Art. 4. - La ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur et la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 3 mai 2002.

Lionel Jospin
Par le Premier ministre :

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'intérieur,
Daniel Vaillant

La ministre déléguée à la famille, à l'enfance
et aux personnes handicapées,
Ségolène Royal

DOCUMENT n° 3

8

Comparée à ses voisins de l'Union européenne, la France est dans une situation assez spécifique : elle présente à la fois une fécondité élevée et un taux d'activité féminin important[1]. Dans ce contexte, l'accueil des jeunes enfants et, par voie de conséquence, la conciliation entre les vies familiale et professionnelle, est un axe majeur de la politique familiale française.

Cette étude analyse l'organisation de l'accueil des jeunes enfants en France et son évolution au cours des dernières décennies : dans quelle mesure les différents modes d'accueil se sont-ils développés relativement au nombre d'enfants vivant dans le pays ? Comment les prestations familiales participent à ce développement ? Quelle est la place des parents qui gardent eux-mêmes leurs jeunes enfants et quelles sont les conséquences de cette garde parentale sur l'emploi des mères ? Enfin, quel rôle cette politique de l'accueil des jeunes enfants joue-t-il sur les politiques de l'emploi ?

Des naissances nombreuses et une activité féminine élevée

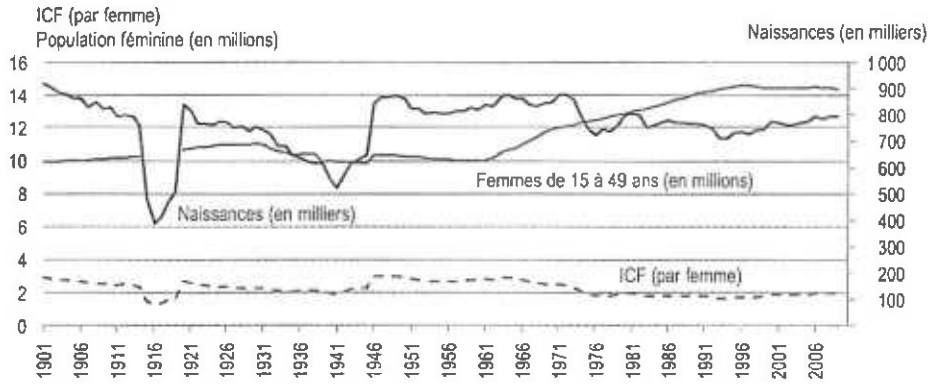
Le dynamisme des naissances

Après une courte augmentation au lendemain de la Première Guerre mondiale, le nombre de naissances poursuit, jusqu'en 1945, la décroissance entamée au siècle précédent (graphique 1). L'après-guerre, et l'essor de la politique familiale, signe le renouveau de la démographie française et le nombre de naissances augmente alors très fortement. C'est le début du baby-boom : les naissances resteront à un niveau élevé jusqu'en 1973, avant de baisser sensiblement jusqu'en 1976. Les trente années suivantes sont marquées par des naissances, certes, moins nombreuses, mais qui restent à un niveau important. La natalité est même particulièrement vive ces dernières années : près de 800 000 naissances sont enregistrées par an, en France métropolitaine, depuis 2006[2].

Ce dynamisme des naissances résulte des évolutions du nombre de femmes en âge d'avoir des enfants d'une part, et de leur fécondité d'autre part (graphique 1). La fécondité française, mesurée par l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF)[3], est, en effet, particulièrement élevée, notamment au regard de ses voisins européens[4]. Après une baisse dans les années 1970, l'ICF augmente, en particulier depuis le milieu des années 1990, pour être désormais à un niveau plus élevé que dans les années 1980, puisqu'il approche les 2 enfants par femme en 2009. L'évolution de l'ICF est en partie liée à celle de l'âge moyen à la maternité qui a été importante. En effet, alors que l'âge moyen à la maternité est de 29 ans en 1945, il diminue jusqu'à atteindre 27 ans en 1980 et connaît ensuite une forte hausse, puisqu'il est de 30 ans en 2009. La CNAF (Bac C., Legendre F., Thibault F., 2006) a mené des travaux permettant de calculer un ICF corrigé des variations de l'âge moyen à la maternité. Il en ressort notamment que l'ICF « brut » sous-estime assez sensiblement la fécondité au cours des années 1980 et 1990 et que, alors que l'indicateur « brut » pourrait amener à conclure à une reprise de la fécondité depuis 1995, l'indicateur corrigé de l'âge moyen à la maternité conduit plutôt à une stabilisation de la fécondité à partir de 2000. En conséquence, les auteurs indiquent « qu'il est impropre de parler d'une reprise de la natalité », mais rappellent que la France demeure une excep-

GRAPHIQUE 1

Population féminine, naissances et indicateur conjoncturel de fécondité



Lecture • En 2009, en France métropolitaine, 14,4 millions de femmes sont âgées de 15 à 49 ans, 793 400 naissances sont enregistrées, et l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) est de 1,99.

Champ • France métropolitaine.

Sources • INSEE, Estimations de population et statistiques de l'état civil.

1. Certains pays de l'Union européenne présentent des taux d'activité féminine plus élevés que la France, mais ont toujours une fécondité moins importante. À l'inverse, si l'Irlande présente, comme la France, une fécondité assez importante, l'activité féminine y est beaucoup plus faible qu'en France.

2. Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans cette étude portent sur la France métropolitaine.

3. L'indicateur conjoncturel de fécondité mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

4. En moyenne, au sein de l'Union européenne, l'ICF s'élève en 2009 à 1,59 enfant par femme (source : Eurostat). Seule l'Irlande présente un ICF plus élevé que la France.

tion en Europe quant au « maintien à un niveau notable et relativement élevé de la fécondité ».

Des besoins d'accueil des jeunes enfants importants

La dynamique des naissances est liée à celle de l'accueil des jeunes enfants. Des naissances nombreuses impliquent, à court terme, un potentiel besoin de garde élevé. À plus long terme, ces enfants, devenus parents à leur tour, devront faire garder leurs propres enfants. En effet, la population d'enfants âgés de moins de 3 ans évolue selon le même profil que les naissances, en raison de la stabilité de la mortalité infantile et des flux migratoires à ces âges. En 2010, plus de 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans vivent en France métropolitaine, soit 168 000 enfants de plus qu'en 1980, mais 137 000 de moins qu'en 1970 (graphique 2).

Progression de la participation des femmes au marché du travail...

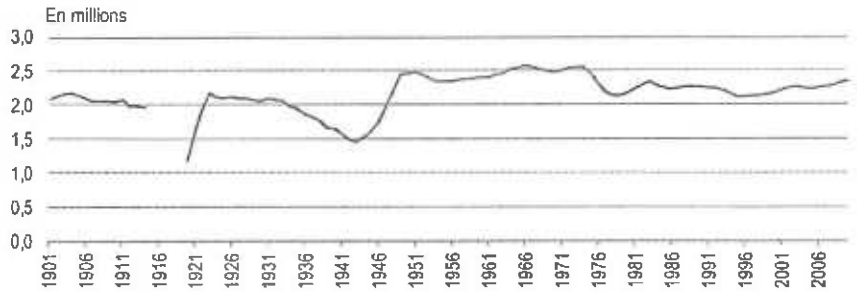
La France parvient globalement à concilier cette fécondité assez élevée avec une participation importante des femmes au marché du travail. En 2010, 95 % des hommes âgés de 25 à 49 ans travaillent ou sont au chômage, soit une légère baisse par rapport à 1975 (graphique 3). Même s'il reste très inférieur à celui des hommes, le taux d'activité des femmes en France (84 % des 25-49 ans en 2010) est très élevé par rapport à la plupart des autres pays européens[5]. Tout en parvenant à maintenir élevé le niveau des naissances, le taux d'activité des femmes augmente considérablement depuis les années 1970, puisqu'il était inférieur à 60 % en 1975. C'est au début de la période que cette hausse est la plus forte : +12 points entre 1975 et 1985, +8 points entre 1985 et 1995, +1 point entre 1995 et 2005 et +2 points entre 2005 et 2010.

...mais plus contrastée en présence d'enfants, en particulier en bas âge

Les mères sont moins présentes sur le marché du travail lorsque le nombre de leurs enfants augmente et, plus particulièrement, lorsque ces enfants sont en bas âge. Ainsi, les femmes ayant au moins un enfant de moins de 3 ans sont d'autant moins actives qu'elles ont plus d'enfants à leur charge : en 2010, 80 % des

GRAPHIQUE 2

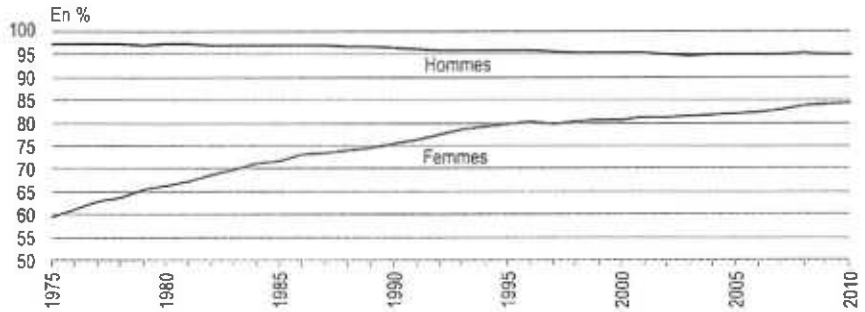
Évolution du nombre d'enfants de moins de 3 ans



Lecture • En 2010, 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans vivent en France métropolitaine.
Champ • France métropolitaine.
Sources • INSEE, Estimations de population et statistiques de l'état civil.

GRAPHIQUE 3

Taux d'activité des hommes et des femmes entre 25 et 49 ans



Note • Données de 1975 à 2010, corrigées pour les ruptures de série.
Lecture • En 2010, entre 25 et 49 ans, 94,8 % des hommes et 84,2 % des femmes sont actifs.
Champ • France métropolitaine, population des ménages, personnes de 25 à 49 ans.
Sources • INSEE, enquêtes Emploi (calculs INSEE).

5. En 2009, le taux d'activité des femmes française âgées de 25 à 54 ans dépasse celui des femmes de l'Union européenne de près de 6 points (source : Eurostat). Seuls la Slovénie, les pays baltes et les pays nordiques présentent un taux d'activité féminine plus élevé que la France.

10

femmes avec un enfant de moins de 3 ans sont actives contre 67 % de celles qui ont deux enfants et 43 % de celles qui ont au moins trois enfants (graphique 4). Lorsque le benjamin a plus de 3 ans, et qu'il peut donc être scolarisé, les taux d'activité féminine sont plus élevés (89 % de celles qui ont un seul enfant et 88 % de celles qui en ont deux), même si à partir de trois enfants le taux d'activité est plus faible (74 %). En revanche, le taux d'activité des hommes reste élevé (supérieur à 90 %), quels que soient le nombre et l'âge des enfants.

Bien qu'étant les moins présentes sur le marché du travail, les mères de familles nombreuses ont un taux d'activité qui a très nettement augmenté depuis le début des années 1990. Ainsi, le taux d'activité des mères de trois enfants ou plus, âgés de plus de 3 ans, a progressé de 15 points de 1990 à 2002. Les taux d'activité des mères d'un seul enfant et des mères de deux enfants de plus de 3 ans progressent également, mais moins fortement. La situation des mères de deux enfants dont l'un est âgé de moins de 3 ans est particulière. Leur taux d'activité progresse au début des années 1990 (+2 points entre 1990 et 1995), mais connaît ensuite une forte chute (-11 points entre 1995 et 2002). Cette baisse est en partie imputable à l'incitation au retrait du travail des mères de deux enfants, mise en œuvre au milieu des années 1990 via l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) *[infra]*.

Le temps partiel : surtout féminin...

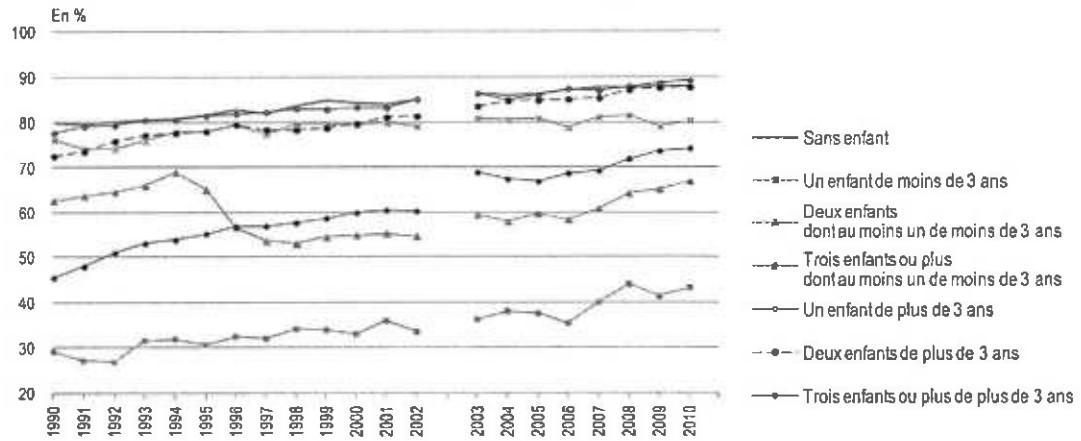
Le temps partiel est une caractéristique essentielle de la participation au marché du travail. Il est souvent mis en avant en matière de conciliation entre les vies familiale et professionnelle. En effet, travailler à temps partiel peut être considéré comme une modalité permettant d'articuler plus facilement les vies professionnelle et familiale des parents. Cependant, le temps partiel implique également des salaires moindres et des perspectives d'emploi et de droits à la retraite moins favorables. En 2010, 29 % des femmes de 25 à 49 ans qui travaillent sont à temps partiel contre seulement 5 % des hommes (graphique 5). Le temps partiel féminin progresse surtout au cours des années 1980 (+5 points) et 1990 (+9 points) ; il se stabilise ensuite (29 % en 2010, comme en 2001). Le temps partiel masculin progresse également, mais reste encore assez rare (+4 points de 1980 à 2010).

... et particulièrement important en présence d'enfants

Plus les enfants sont nombreux, plus le temps partiel féminin est fréquent. Ainsi, en 2010, parmi les mères qui ont au moins un enfant de moins de 3 ans et qui travaillent, 26 % sont à temps partiel lorsqu'elles ont un seul enfant contre 45 % lorsqu'elles en ont deux, et 56 % lorsqu'elles en ont trois ou plus. Quels que soient le nombre et l'âge des enfants, c'est dans la décennie 1990 que la progression du temps partiel est la plus forte. La décennie suivante est plutôt le cadre d'une stabilisation. Les femmes avec un unique enfant âgé de moins de 3 ans constituent cependant une exception notable : leur recours au temps partiel augmente de 7 points entre 2003 et 2010, conséquence possible de l'in-

GRAPHIQUE 4

Taux d'activité des femmes selon le nombre et l'âge des enfants entre 1990 et 2010



Note • En raison du passage en 2003 d'une collecte annuelle de l'enquête Emploi à une collecte en continu, les différences de méthodologie rendent non comparables directement les données issues de ces deux sources.

Lecture • En 2010, le taux d'activité des femmes âgées de 20 à 49 ans, vivant en couple et mères d'un seul enfant âgé de moins de 3 ans est de 88 %.

Champ • France entière, personne de référence (ou conjoint) âgé de 20 à 49 ans vivant en couple.

Sources • INSEE, enquêtes Emploi annuelles de 1990 à 2002 et enquêtes Emploi en continu de 2003 à 2010, calculs DREES.

troduction du complément de libre choix d'activité (CLCA) qui, à partir de 2004, offre une prestation financière à ces mères *(infra)*. Comme pour les femmes, plus les enfants sont nombreux, plus les hommes travaillent à temps partiel. Cela reste cependant extrêmement rare, quels que soient la période, le nombre et l'âge des enfants.

La politique de l'accueil du jeune enfant entre le modèle « de la mère au foyer » et le soutien à l'activité féminine

Pour concilier le développement de l'activité féminine et le maintien de la natalité à un haut niveau, un des axes de la politique familiale est d'offrir aux familles la possibilité de faire garder leurs enfants. Plusieurs modalités d'accueil leur sont proposées : de l'accueil dit « individuel » (assistante maternelle, garde au domicile des parents) à l'accueil « collectif » (crèche, jardin d'enfant, halte-garderie, école maternelle). Les questions du nombre de places disponibles sur le territoire et de leur adéquation aux besoins potentiels sont centrales, même si d'autres questions d'ordre plus qualitatif se posent également (adéquation du type d'offre au besoin des familles, mode d'accueil et bien-être de l'enfant, possibilité de choix entre plusieurs modalités d'accueil, qualité des différents modes d'accueil etc.).

Les étapes de la politique en matière d'accueil des jeunes enfants n'ont pas été linéaires et ont été influencées par les préoccupations qui ont émergé différemment selon les périodes. Schématiquement, trois grandes périodes peuvent être distinguées, les orientations en termes d'accueil des jeunes enfants variant plus ou moins selon ces périodes (Commaille *et alii*).

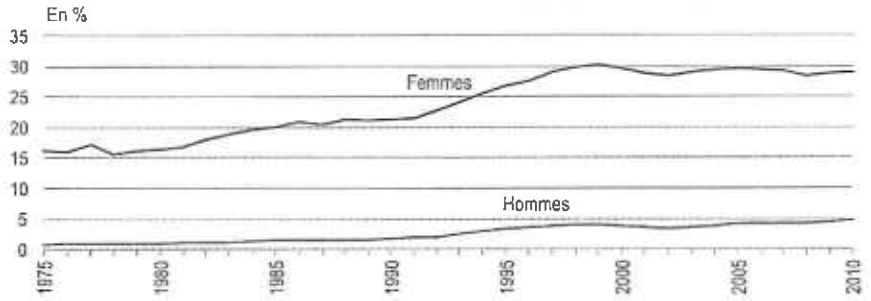
Avant les années 1970, le modèle « dominant » est celui du père qui travaille et de la mère qui reste au foyer pour s'occuper de ses enfants. Cette orientation est identifiable dans les prestations familiales, puisqu'elles sont surtout destinées aux familles où la mère n'exerce pas d'activité professionnelle (dispositif du quotient conjugal, allocation de salaire unique et allocation de mère au foyer).

Les années 1970 et 1980 s'éloignent de ce modèle et se réorientent vers l'objectif d'une organisation plus favorable à l'activité féminine. L'allocation de salaire unique est ainsi mise sous condition de ressources et une allocation pour frais de garde, destinée aux familles modestes où la femme travaille, est créée. En outre, la question des crèches devient également plus centrale dans la politique familiale, car les nombreux enfants nés après la guerre sont devenus adultes et parents. Parallèlement à l'élévation de leur niveau d'éducation, les femmes aspirent plus souvent à travailler et moins fréquemment à rester au foyer pour s'occuper de leurs enfants (Ancelin J., 1997). La demande de garde émanant des femmes travaillant ou souhaitant travailler devient alors plus importante. La politique familiale s'infléchit pour permettre des créations plus nombreuses de places de crèches, même si les besoins ne restent que très partiellement couverts : l'Inspection générale des affaires sociales estime ainsi qu'en 1976, les crèches ne couvrent que 6 % à 7 % des besoins.

Parallèlement à cette diversification de la politique familiale, un axe « nataliste » se maintient par une solvabilisation accrue des familles de trois enfants ou plus (augmentation des allocations postnatales pour la troisième naissance). L'infléchissement vers la promotion de l'activité féminine est plus sensible au début des années 1980, avec l'accroissement du nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants (*via* les contrats crèches et le renforcement de l'accueil individuel notamment). Le « modèle » de la mère au foyer ne

GRAPHIQUE 5

Part des femmes et des hommes travaillant à temps partiel depuis 1975



Note • Données de 1975 à 2010 corrigées pour les ruptures de série.

Lecture • En 2010, 29,1 % des femmes âgées de 25 à 49 ans qui travaillent sont à temps partiel.

Champ • France métropolitaine, population des ménages, personnes de 25 à 49 ans.

Sources • INSEE, enquêtes Emploi (calculs INSEE).

12

disparaît toutefois pas complètement, en particulier pour les familles nombreuses. Cela s'observe avec l'instauration de l'allocation parentale d'éducation (APE), alors destinée aux mères d'au moins trois enfants et qui sont, possiblement, assez éloignées de l'emploi.

Dans les années 1990, la politique de la famille se trouve sous l'influence des politiques de l'emploi (Commaille *et alii*). En effet, cette décennie est marquée par un chômage de masse et toutes les politiques sociales, celle de la famille y comprise, intègrent – dans des mesures différentes – la dimension de lutte contre le chômage. L'accueil des jeunes enfants est vu non seulement comme favorisant l'emploi des mères, en facilitant la conciliation entre les vies familiale et professionnelle, mais aussi comme un potentiel gisement d'emplois, en particulier pour les femmes peu qualifiées. Cette politique est marquée par le soutien au recours à la garde individuelle, avec un renforcement des prestations destinées aux parents recourant à ce type d'accueil. De façon concomitante, le retrait du marché du travail est rendu plus attractif (notamment via la réforme de l'APE) [encadré 1].

Enfin, les années 2000 sont marquées par une plus grande prise en compte des ressources dans les politiques familiales et par la réforme majeure qu'a constituée la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) [encadré 1], présentée comme

ENCADRÉ 1

Les principales prestations relatives à l'accueil des jeunes enfants

Cet encadré, qui s'inspire pour partie du chapitre 8.1, « Évolution de la législation familiale en métropole depuis 1945 », de la brochure de la CNAF, *Prestations familiales 2010 – Statistiques nationales*, établit un bref panorama des principales mesures relatives à l'accueil des jeunes enfants.

Allocation de salaire unique : créée en 1946, elle est destinée à aider les familles ayant au moins un enfant à charge et dont le couple comprend un seul salarié. Son champ (en termes d'âge des enfants) et son montant sont ensuite progressivement réduits, et cette allocation est mise sous condition de ressources en 1972.

Allocation de la mère au foyer : créée en 1955, elle constitue le pendant de l'allocation de salaire unique pour les travailleurs non salariés.

Allocation pour frais de garde : créée en 1972, elle est attribuée sous condition de ressources aux ménages dans lesquels la femme est active (ou aux personnes seules exerçant une activité). Seul un nombre limité de familles a perçu l'allocation pour frais de garde.

Complément familial : créé en 1974 à la place de l'allocation de salaire unique, de l'allocation de mère au foyer et de l'allocation pour frais de garde. Il est accordé aux familles de trois enfants ou plus ou aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans. Cette allocation est également plafonnée. À partir de 1985, seules les familles d'au moins trois enfants de plus de 3 ans sont susceptibles de percevoir le complément familial.

Allocation parentale d'éducation (APE) : créée en 1985, elle est destinée aux personnes qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant. Initialement, elle concerne les familles de trois enfants ou plus, mais elle est étendue aux familles de deux enfants en 1994. L'APE sera progressivement remplacée par le complément de libre choix d'activité (CLCA) à partir de 2004.

Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) : créée en 1991, elle prend d'abord uniquement en charge les cotisations sociales dues par les parents employeurs d'assistantes maternelles, puis son champ s'élargit : dès 1992, l'AFEAMA subventionne également une partie du salaire versé à la professionnelle. Il s'agit d'une prestation versée sans condition de ressources, mais, en 2000, son montant est modulé selon les revenus de la famille. L'AFEAMA est remplacée progressivement par le complément mode de garde – assistante maternelle à partir de 2004.

Allocation pour la garde d'enfants à domicile (AGED) : créée en 1987, elle prend en charge, dans la limite d'un plafond, les cotisations sociales dues par les parents employeurs d'une garde d'enfants à domicile. L'AGED est remplacée progressivement par le complément mode de garde – garde à domicile à partir de 2004.

Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) : ce dispositif entre en vigueur en 2004. Il est formé de quatre composantes :

- Prime à la naissance : prestation forfaitaire versée sous condition de ressources pendant la grossesse.
- Allocation de base : prestation forfaitaire, soumise à des conditions de ressources, versée mensuellement aux familles avec enfant(s) de moins de 3 ans.
- Complément de libre choix du mode de garde (CMG) : prestation versée aux parents recourant aux services d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde à domicile pour la garde de leurs enfants. Le CMG prend en charge les cotisations sociales, en totalité pour l'emploi d'une assistante maternelle, et partiellement pour l'emploi d'une garde d'enfants à domicile. Il inclut également un versement (modulé selon l'âge de l'enfant et les revenus de la famille) pour prendre en charge une partie du coût de la garde.
- Complément de libre choix d'activité (CLCA) : il s'adresse aux parents d'enfants de moins de 3 ans qui ne travaillent plus (CLCA à taux plein) ou qui travaillent à temps partiel (au plus à 80 % d'un temps complet, CLCA à taux réduit). Pour bénéficier du CLCA, les parents doivent remplir certaines conditions quant à leur activité professionnelle passée. Il peut être versé pendant six mois pour le premier enfant, alors que les familles ayant deux enfants ou plus peuvent le percevoir jusqu'au mois précédant le 3e anniversaire de l'enfant. Le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), entré en vigueur le 1er juillet 2006, permet aux familles de trois enfants et plus d'opter pour une prestation d'un montant plus élevé, mais qui sera versé pendant une durée plus courte. Comme le CLCA, le COLCA est attribué sous condition d'activité professionnelle.

permettant d'améliorer le « libre choix » des familles entre les différentes solutions de garde de leurs enfants (garde par les parents ou gardes « formelles » quelles qu'elles soient).

Ces différentes périodes montrent que la politique familiale française tend à osciller entre deux « modèles » : celui où les jeunes enfants sont surtout gardés par leurs parents - leur mère le plus souvent - et celui où les parents participent au marché du travail et où les enfants sont confiés à un tiers.

Une offre globale d'accueil en forte augmentation depuis vingt ans

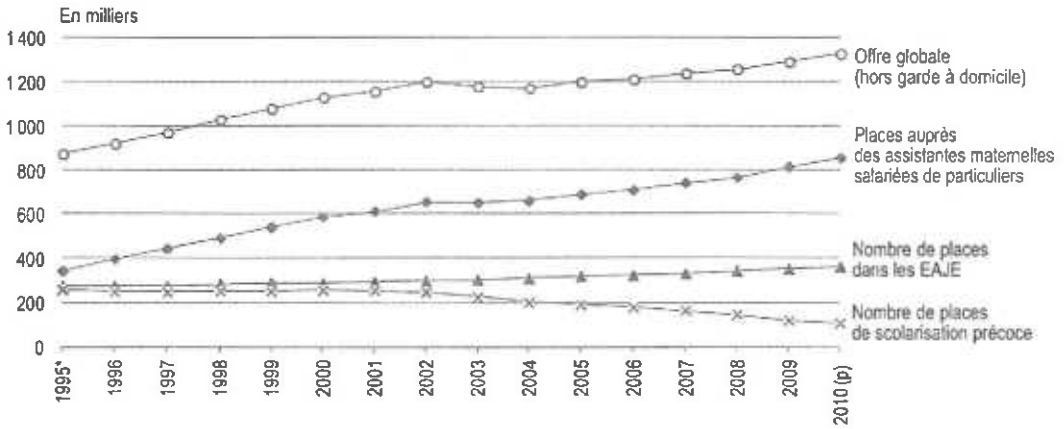
Depuis le début des années 1970, et aujourd'hui encore, améliorer l'offre d'accueil des jeunes enfants, quantitativement notamment, est un des axes majeurs de la politique familiale. Une estimation peut être réalisée, mais elle comporte certaines limites (encadré 2). L'offre globale d'accueil (hors garde à domicile[6]) des enfants de moins de 3 ans a augmenté ces dernières années, passant de 874 000 places en 1995 à plus de 1,3 million de places en 2010, soit une croissance de 3% par an en moyenne sur cette période (graphique 6). L'offre d'accueil des jeunes enfants s'est surtout développée durant la seconde moitié des années 1990. La décennie 2000 est, quant à elle, marquée par un ralentissement de la progression de cette offre.

Les différentes composantes de cette offre globale n'évoluent pas parallèlement. Alors qu'au cours des années 1970 et 1980, l'accent est mis plutôt sur la création de places dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), la décennie 1990 voit se développer l'accueil par les assistantes maternelles agréées. L'offre de l'Éducation nationale destinée aux enfants de moins de 3 ans – la scolarisation précoce – connaît globalement une augmentation au cours des années 1960, 1970 et 1980 jusqu'à atteindre un niveau maximum au début des années 1990.

Au cours des quinze dernières années, la croissance de l'offre globale d'accueil des jeunes enfants est portée par celle de l'offre des assistantes maternelles agréées, signe que l'accent mis sur ce type d'offre depuis le début des années 1990 perdure. En effet, entre 1995 et 2010, le nombre de places proposées par les assistantes maternelles agréées augmente en moyenne de 6 % par an. La croissance la plus forte est celle de la fin des années 1990 (+11 % par an en moyenne). La décennie 2000 marque un ralentissement de la croissance du nombre de places chez les assistantes maternelles. Cette offre des assistantes maternelles continue cependant d'augmenter (+3 % par an en moyenne entre 2000 et 2005, +4 % entre 2005 et 2010), notamment au regard des autres composantes de l'offre globale d'accueil. L'offre des EAJE croît moins vite, avec un nombre de places dans ces établissements qui progresse d'environ 2 % par an entre 1995 et 2010, rythme assez stable sur la période. En revanche, le nombre de places de scolarisation à destination des enfants de 2 ans diminue fortement entre 1995 et 2010 (-6 % par an en moyenne), résultat d'une offre relative, certes stable

GRAPHIQUE 6

Offre globale d'accueil des jeunes enfants (hors garde à domicile)



* 1994 pour les enfants de 2 ans scolarisés.

Lecture • En 2010, l'offre globale d'accueil des jeunes enfants (hors garde à domicile) est de 1 327 000 places : 855 000 places auprès des assistantes maternelles agréées, 362 000 places dans les établissements d'accueil du jeune enfant et 109 000 places destinées aux enfants de 2 ans dans les écoles maternelles.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES ; IRCEM ; Éducation nationale.

6. Le nombre de places offertes par les salariés à domicile, qui ne peut être approché que par le nombre d'enfants effectivement gardés ainsi, n'est pas intégré ici à l'offre globale d'accueil. En effet, on ne dispose pour mesurer cette offre que des données relatives aux prestations familiales versées aux utilisateurs de ce type de garde. Cependant, pour les années les plus anciennes, seul le nombre de familles percevant ce type de prestations est disponible et non le nombre d'enfants « couverts » par ces prestations. Des précisions sur la garde à domicile sont apportées plus loin.

14

ENCADRÉ 2

Calcul d'une offre globale d'accueil des jeunes enfants

Les parents qui font accueillir leurs jeunes enfants peuvent recourir à quatre grands types d'accueil « formel » : les assistantes maternelles agréées, la garde par un salarié à leur domicile, les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et, pour les enfants âgés de 2 à 3 ans, l'école maternelle.

Le souhait d'analyser l'offre globale d'accueil disponible nécessite de sommer les capacités d'accueil de ces différents modes d'accueil, alors même que les modalités d'accueil sont différentes. Plusieurs limites méthodologiques imposent d'utiliser cet indicateur avec prudence.

Offre d'accueil ou accueil effectif

Pour les assistantes maternelles et pour les EAJE on dispose, via l'enquête de la DREES auprès des services de protection maternelle et infantile (PMI), des capacités d'accueil agréées par les conseils généraux, collectivités locales en charge de ces questions[1].

En revanche, la notion de place est inexistante pour ce qui concerne la scolarisation précoce, puisque les enfants ne sont accueillis que s'il reste de la place dans les écoles une fois scolarisés tous les enfants âgés d'au moins 3 ans. L'offre est donc approchée par le nombre d'enfants de 2 ans effectivement scolarisés, ce qui revient à considérer que toutes les « places » de scolarisation précoce proposées par les écoles maternelles sont effectivement occupées.

Pour l'accueil par des salariés au domicile des parents, le nombre de places offertes est également inconnu, notamment parce que ce type d'accueil ne nécessite pas d'agrément. En revanche, les parents recourant à ces services perçoivent le CMG-garde à domicile : les familles bénéficiant de cette prestation sont donc recensées dès lors qu'elles déclarent leur salarié. Il n'y a cependant pas d'enfant de moins de 3 ans dans toutes ces familles puisque le CMG-garde à domicile peut également être reçu pour l'accueil d'enfants plus âgés.

Le montant du CMG-garde à domicile est cependant différent selon l'âge de l'enfant gardé. Ainsi, la CNAF peut déterminer le nombre de familles où au moins un enfant de moins de 3 ans est présent et le nombre de familles où tous les enfants sont âgés de 3 ans ou plus. Par ailleurs, même si plusieurs enfants d'une même famille sont gardés par un salarié à domicile, un seul CMG-garde à domicile est perçu (contrairement au CMG-assistante maternelle). Le nombre de familles avec enfants de moins de 3 ans percevant le CMG-garde à domicile n'est donc pas tout à fait équivalent au nombre d'enfants de moins de 3 ans effectivement gardés par un salarié à domicile. Pour évaluer le nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés par un salarié à domicile, la CNAF fait l'hypothèse que si une famille recourt à une telle garde, alors tous les enfants de moins de 3 ans de cette famille sont ainsi gardés.

En 2010, 67 300 familles bénéficient d'un CMG-garde à domicile et il y a au moins un enfant de moins de 3 ans dans 58 % d'entre elles : globalement, la CNAF estime que 39 000 enfants de moins de 3 ans sont gardés par une salariée à domicile. L'offre globale présentée dans cette étude ne tient pas compte des enfants gardés par un salarié à domicile, puisqu'il est impossible d'effectuer cette estimation du nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis par un salarié à domicile avant 2004.

Âge des enfants

L'offre globale d'accueil que l'on cherche à mesurer ici est celle proposée aux enfants de moins de 3 ans, puisque l'Éducation nationale n'a pas obligation de scolariser ces enfants. Cependant, la plupart des modes de garde peuvent également accueillir des enfants plus âgés : les assistantes maternelles et les salariés à domicile peuvent également s'occuper d'enfants âgés de 3 à 6 ans (le plus souvent le mercredi et après l'école) et les EAJE peuvent accueillir les enfants jusqu'à 4 ans (sans compter certaines structures telles que les jardins d'enfants qui peuvent accueillir des enfants plus âgés). Des travaux ont été menés pour distinguer, parmi les places offertes auprès d'assistantes maternelles, celles qui sont destinées aux moins de 3 ans (encadré 3), mais il n'est pas possible d'analyser ces places potentiellement destinées aux enfants de moins de 3 ans sur une période relativement longue. Pour l'estimation de l'offre globale de garde à destination des jeunes enfants, on additionne donc toutes les places, que celles-ci soient ou non spécifiquement destinées aux enfants de moins de 3 ans.

Un enfant n'est pas forcément « égal » à une place

Une autre limite du calcul de l'offre globale d'accueil est qu'il revient à considérer que pour un enfant, il faut une place d'accueil. Or, concrètement, la situation est plus complexe. L'exemple le plus explicite est celui des enfants scolarisés à 2 ans. Ces derniers sont majoritairement accueillis à l'école uniquement le matin. En conséquence, pour être formellement accueillis toute la journée, ils doivent également disposer d'une place d'accueil l'après-midi, par exemple chez une assistante maternelle. D'autres situations où un même enfant a besoin de plusieurs solutions d'accueil existent. Il s'agit, par exemple, des enfants qui sont formellement gardés la journée (par une crèche ou une assistante maternelle), mais dont les horaires d'accueil sont insuffisants pour permettre aux parents de prendre le relais. Ces derniers doivent alors faire appel à une autre structure qui fera le relais entre le mode d'accueil « principal » et eux (comme dans le cas d'enfants accueillis par une assistante maternelle agréée et, à la suite de cet accueil, par une garde à domicile).

Calcul de l'offre globale d'accueil des enfants de moins de 3 ans

Afin d'analyser sur longue période l'évolution de l'offre de garde au regard des évolutions sociodémographiques, tout en restant conscient des limites qui viennent d'être mentionnées, on calcule l'offre globale en sommant les places auprès des assistantes maternelles agréées, les places agréées dans les EAJE et les places de scolarisation précoce (approchées par le nombre d'enfants de 2 ans effectivement scolarisés), en excluant l'offre d'accueil des salariés à domicile. Pour relativiser cette offre globale au regard de l'évolution démographique, on la rapporte au nombre d'enfants de moins de 3 ans afin de définir un « taux d'équipement global ».

Les travaux menés par l'Observatoire national de la petite enfance ont permis de calculer un indicateur d'offre globale d'accueil des jeunes enfants dépassant certaines des limites exprimées plus haut. Cette offre d'accueil somme les places offertes par les EAJE (quel que soit l'âge des enfants accueillis), les places offertes par les assistantes maternelles potentiellement destinées aux enfants de moins de 3 ans, les places offertes par les salariés à domicile estimées par le nombre d'enfants de moins de 3 ans vivant dans des familles percevant un CMG-garde à domicile pour enfants de moins de 3 ans et le nombre de places de scolarisation précoce estimé par le nombre d'enfants de 2 ans effectivement scolarisés. Selon ce mode de calcul, pour 100 enfants de moins de 3 ans, 48,7 places d'accueil sont disponibles en France, en 2009 (Observatoire national de la petite enfance, 2011). Cet indicateur ne peut cependant pas être calculé pour les années antérieures à la mise en œuvre de la PAJE en 2004.

1. Le calcul de l'offre d'accueil des assistantes maternelles tient également compte des données fournies par l'IRCEM. En effet, les capacités agréées collectées par l'enquête PMI incluent également l'offre des assistantes maternelles exerçant dans des crèches familiales (or l'offre de ces crèches est intégrée dans l'offre des EAJE) et les capacités d'accueil théoriques d'assistantes maternelles n'exerçant pas effectivement.

dans les années 1990, mais en forte décroissance dans la décennie 2000. Globalement, sur la période 1995-2010, 513 000 places auprès des assistantes maternelles agréées et 89 000 places dans les EAJE s'ouvrent alors que 149 000 places de scolarisation précoce disparaissent[7] ; soit une création nette de 453 000 places d'accueil (hors garde à domicile).

Pour que l'analyse soit plus pertinente, cette offre d'accueil (hors garde à domicile) doit être rapportée au « besoin de garde ». Faute de pouvoir le mesurer précisément, voire de le définir, l'offre d'accueil est ici rapportée au nombre total d'enfants de moins de 3 ans, que l'on peut considérer comme étant la borne supérieure du besoin de garde. Ainsi, si on juge que tous les enfants, quelles que soient les caractéristiques sociales et professionnelles de leurs parents (notamment qu'ils travaillent ou non) devraient être accueillis par un mode de garde formel, 57 % des enfants de moins de 3 ans pourraient effectivement être accueillis[8] en 2010. L'équipement en matière d'accueil des jeunes enfants n'est cependant pas réparti uniformément sur le territoire métropolitain (encadré 3). Cette capacité du système d'accueil des jeunes enfants à couvrir les besoins potentiels de garde s'améliore : en 1995, on ne disposait sur le territoire métropolitain que de 41 places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans. En effet, l'augmentation de l'offre globale d'accueil entre 1995 et 2010 est plus importante que celle du nombre d'enfants de moins de 3 ans (+0,6 % par an en moyenne).

Des modes d'accueil différents selon les catégories sociales

Dans sa diversité, l'offre d'accueil des jeunes enfants permet de répondre à des besoins très variés, que ce soit en termes de plages horaires, de proximité avec le lieu de travail ou de résidence, etc. Le coût de ces différents modes d'accueil est également un facteur important pour les parents. Ainsi, les profils des familles dans les différents modes d'accueil varient selon les caractéristiques sociales et professionnelles des parents. En 2007, 64 % des enfants de moins de 3 ans dont les parents travaillent à temps complet sont principalement gardés par un mode d'accueil formel, contre seulement 8 % des enfants dont au moins un parent ne travaille pas (tableau 1).

TABLEAU 1

Mode de garde principal, la semaine, en journée, des enfants de moins de 3 ans selon l'activité professionnelle des parents et les revenus

En %

	Mode de garde principal (1)								Hors garde familiale, assistant maternel	Hors garde familiale, crèche
	Parents	Grands-parents ou autres membres de la famille	Assistant maternel agréé	Crèches	École	Garde à domicile	Autre mode de garde (2)	Ensemble		
Activité des parents (3)										
Au moins un parent inactif ou au chômage	92	1	3	3	1	0	0	100	43	37
Au moins un parent travaille à 50 % ou moins (4)	77	0	8	12	3	0	0	100	33	52
Au moins un parent à temps partiel à plus de 50 % (5)	40	7	31	16	3	0	3	100	59	29
Les deux parents travaillent à temps complet	27	9	37	18	3	4	2	100	57	28
Revenu par unité de consommation (6)										
Premier quintile	91	1	2	4	1	0	1	100	26	48
Deuxième quintile	84	2	5	5	2	0	2	100	38	38
Troisième quintile	64	7	18	9	2	0	1	100	60	29
Quatrième quintile	44	7	29	16	2	1	1	100	59	34
Cinquième quintile	32	5	37	16	3	7	1	100	58	25
Ensemble	63	4	18	10	2	2	1	100	55	30

(1) Mode d'accueil avec lequel l'enfant passe le plus de temps du lundi au vendredi de 8 h à 19 h.
(2) Autre mode de garde : ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, assistante maternelle non agréée ou établissement spécialisé.
(3) Ou parent unique s'il s'agit d'une famille monoparentale.
(4) Si en couple, l'autre travaille soit à 50 % ou moins, soit à plus de 50 %, soit à temps complet.
(5) Si en couple, l'autre travaille à plus de 50 % ou à temps complet.
(6) Pour un ménage donné le nombre d'unités de consommation est calculé en attribuant la valeur 1 au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres adultes et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Note de lecture • Parmi les enfants âgés de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent à temps complet, 37 % sont principalement gardés par un assistant maternel agréé en journée au cours de la semaine.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2007.

7. Comparer l'offre des EAJE ou des assistantes maternelles à la scolarisation précoce nécessite cependant quelques précautions. En effet, la scolarisation à 2 ans se fait surtout à temps partiel, l'enfant fréquentant l'école uniquement le matin (Legendre, 2011, Blanpain, 2005).
En conséquence, certains de ces enfants scolarisés à temps partiel occupent également une autre place d'accueil l'après-midi.

8. Compte tenu des limites de cet indicateur (encadré 2), il ne s'agit que d'une estimation. Par exemple, la prise en compte de toutes les places offertes par les assistantes maternelles, y compris celles destinées *a priori* aux enfants de 3 ans ou plus, tend à surestimer la valeur de cet indicateur, alors que la non prise en compte de l'offre des salariés à domicile tend à la sous-estimer, dans des proportions moindres.

16

ENCADRÉ 3

Inégalités territoriales d'offre de modes d'accueil

De fortes inégalités départementales en matière d'offre globale d'accueil des jeunes enfants

En 2010, pour 100 enfants de moins de 3 ans en France métropolitaine, on dispose en moyenne de 57 places d'accueil pour jeunes enfants (hors accueil à domicile, encadré 2). Selon les départements, l'offre globale est cependant extrêmement variable. En 2010, un quart des départements offre plus de 71 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, contre moins de 51 places pour un autre quart des départements, le rapport interquartile normé[1] (IQ), qui permet de mesurer le degré de disparités, s'élève à 33 %. Les départements bretons font notamment partie des départements les mieux dotés en matière d'offre globale d'accueil pour jeunes enfants alors que la plupart des départements franciliens ainsi que les départements du pourtour méditerranéen sont parmi les moins fortement équipés (carte 1).

Évolution des disparités départementales d'offre d'accueil des jeunes enfants entre 1995 et 2010

Taux d'équipement départemental (pour 100 enfants de moins de 3 ans)	Assistantes maternelles agréées				Établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)				Scolarisation à 2 ans				Offre globale d'accueil des jeunes enfants (hors garde à domicile)			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
Premier quartile	ND	21	23	30	7	7	8	9	9	9	5	3	ND	46	47	51
Médiane	ND	32	35	44	10	10	10	12	14	14	9	5	ND	55	55	61
Troisième quartile	ND	40	44	54	13	14	14	15	19	18	12	7	ND	64	65	71
Intervalle interquartile normé (en %)	**ND**	**59**	**61**	**55**	**58**	**64**	**66**	**54**	**71**	**68**	**78**	**84**	**ND**	**34**	**32**	**33**

ND : Non disponible.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES, enquête PMI ; DEPP, base centrale de pilotage et enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; INSEE.

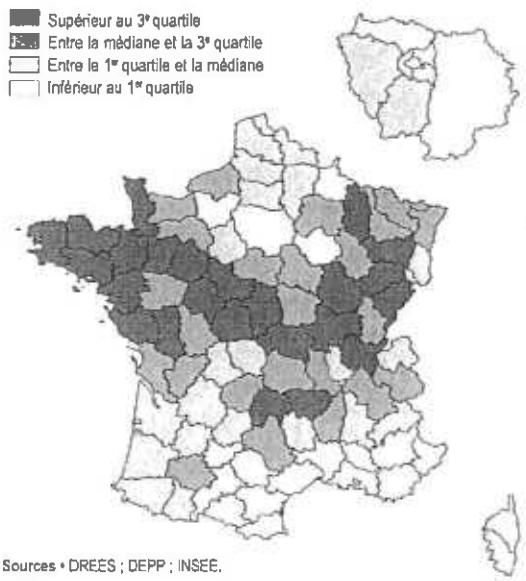
Inégalités départementales selon le type d'accueil

Le niveau de l'offre globale d'accueil des jeunes enfants des départements reflète, dans une large mesure, leur situation en termes d'offre d'assistantes maternelles. En effet, ces dernières représentent environ 65 % de l'offre globale d'accueil. Pour ce mode d'accueil, l'IQ s'élève à 55 % (carte 2) et, comme pour l'offre globale, les départements méditerranéens et franciliens font partie des départements les moins bien équipés.

Les disparités observées pour les EAJE sont sensiblement du même niveau (IQ de 54 %), mais les départements faiblement ou fortement équipés sont différents. En effet, contrairement aux assistantes maternelles, les départements franciliens et méditerranéens font plutôt partie des territoires les mieux équipés en EAJE (carte 3).

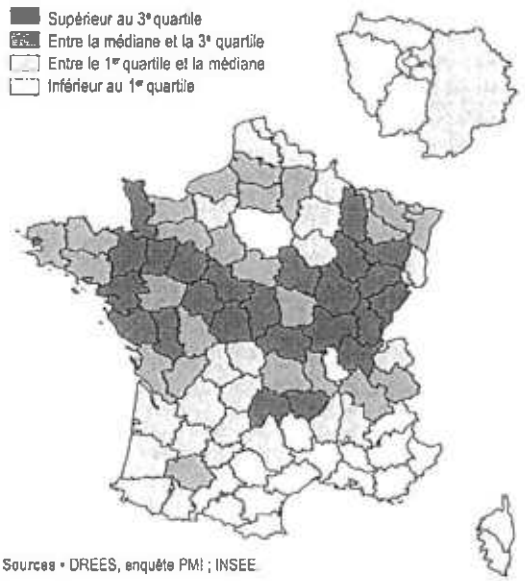
Enfin, l'offre de la scolarisation précoce est particulièrement inégale puisque l'IQ s'élève pour elle à 84 %. Les taux de scolarisation à 2 ans sont plus souvent élevés dans les départements où l'enseignement privé est développé et dans les départe-

Carte 1
Taux d'équipement
Offre globale en 2010
(hors garde à domicile, pour 100 enfants de moins de 3 ans)



Sources • DREES ; DEPP ; INSEE.

Carte 2
Taux d'équipement
Assistantes maternelles agréées en 2010
(pour 100 enfants de moins de 3 ans)



Sources • DREES, enquête PMI ; INSEE.

1. L'intervalle interquartile normé (IQ) est un indicateur synthétique de dispersion. Il se calcule comme la différence entre le 3e et le 1er quartile, rapportée à la médiane et se présente en pourcentage. Une diminution de son niveau indique une réduction des disparités entre les départements et inversement.

• • •

ments où le taux d'encadrement des élèves – mesuré par le nombre d'enseignants par élève – est important (Legendre, 2011). La scolarisation précoce est ainsi importante dans le Nord - Pas-de-Calais et en Bretagne, alors qu'elle est peu élevée en Île-de-France et dans certains départements limitrophes (carte 4).

L'offre d'accueil des salariés à domicile n'est pas ici déclinée par départements, il est cependant évident que, pour ce type d'accueil, les disparités territoriales sont particulièrement importantes puisque, à titre principal, la garde à domicile ne concerne quasiment que des familles franciliennes.

Les offres des différents types d'accueil se compensent en partie

Les disparités observées en matière d'offre globale sont inférieures à celles observées pour chaque mode d'accueil puisque, en partie tout au moins, les offres des différents types d'accueil se compensent entre elles. Les départements disposant de relativement peu de places auprès d'assistantes maternelles, la région parisienne et les départements méridionaux notamment, sont aussi les mieux lotis en EAJE par exemple. Inversement, un taux d'équipement en EAJE relativement faible va souvent de pair avec un équipement relativement élevé pour les assistantes maternelles. Le nombre de places de scolarisation précoce est corrélé négativement avec le nombre de places d'EAJE : en moyenne, plus ces dernières sont nombreuses, moins la scolarisation précoce est fréquente. Cependant, ce lien entre scolarisation précoce et équipement en EAJE est de moins en moins fort, non sans rapport avec la forte limitation du nombre de places de scolarisation précoce.

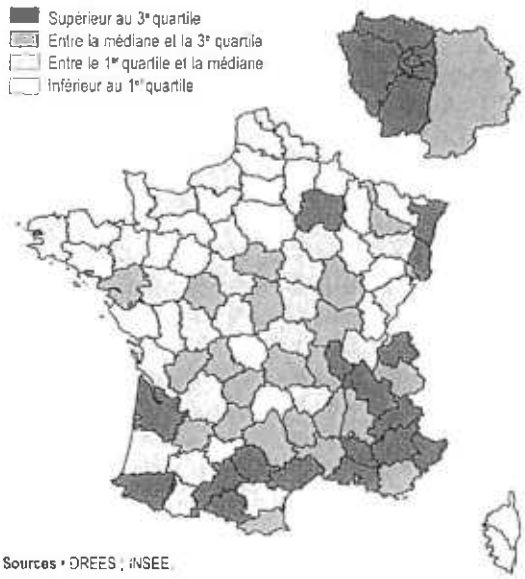
Stabilité des disparités départementales d'offre globale d'accueil sur la décennie 2000

Malgré la croissance de l'offre d'accueil observée depuis le début des années 2000, les disparités départementales concernant l'offre globale d'accueil des jeunes enfants n'ont pas sensiblement diminué. L'IQ est en effet passé de 34 % en 2000 à 32 % en 2005 et à 33 % en 2010 (tableau p. 10). L'évolution des disparités départementales d'offre auprès des assistantes maternelles est un peu plus sensible ; après une légère augmentation au cours de la première moitié de la décennie 2000 (IQ de 59 % en 2000 et de 61 % en 2005), les disparités diminuent dans la seconde moitié de la décennie (IQ de 55 % en 2010). Quant aux EAJE, alors que les disparités augmentent assez fortement de 1995 à 2005 (IQ de 58 % en 1995 et de 66 % en 2005), elles se réduisent nettement dans la seconde moitié des années 2000 pour atteindre en 2010 un niveau inférieur à celui de 1995 (IQ de 54 % en 2010). Enfin, les disparités en termes de scolarisation précoces se sont, quant à elles, accrues (71 % en 1995, 84 % en 2010).

Des disparités d'accès à un mode d'accueil selon le lieu d'habitation de la famille

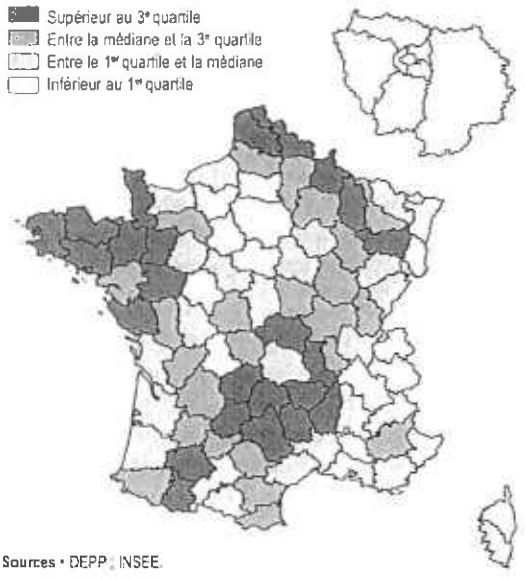
Au-delà du seul département, le mode d'accueil des enfants de moins de 3 ans varie selon le type de zone d'habitation de la famille, l'accès à un mode d'accueil pour son jeune enfant étant évidemment un élément très localisé. La crèche apparaît ainsi comme un mode d'accueil plutôt urbain. En effet, en 2007, seuls 3 % des enfants de moins de 3 ans sont principalement accueillis par une crèche dans les communes rurales, contre 9 % dans les zones urbaines de taille moyenne (entre 50 000 et 200 000 habitants) et 21 % dans l'unité urbaine de Paris. Inversement, l'accueil par une assistante maternelle agréée est plus développé dans les zones rurales (26 %) que dans les zones urbaines (17 % dans les plus grandes agglomérations, hors Paris). Un constat similaire était déjà dressé cinq ans plus tôt.

Carte 3
Taux d'équipement
EAJE en 2010
(pour 100 enfants de moins de 3 ans)



Sources : DREES ; INSEE.

Carte 4
Taux d'équipement
Scolarisation à 2 ans en 2010
(pour 100 enfants de moins de 3 ans)



Sources : DEPP ; INSEE.

Par ailleurs, alors que les enfants des familles les plus modestes fréquentent surtout les crèches, les enfants des familles les plus aisées sont davantage accueillis chez une assistante maternelle. En effet, parmi les enfants de moins de 3 ans qui ne sont pas principalement gardés par leur famille[9], la moitié de ceux vivant dans les familles les moins aisées (les 20 % ayant le revenu par unité de consommation le plus faible) sont gardés en crèche contre un quart de ceux qui vivent dans les familles les plus favorisées (les 20 % ayant le revenu par unité de consommation le plus élevé) [tableau 1]. À l'inverse, parmi les enfants qui ne sont pas gardés principalement par leur famille, 26 % des enfants vivant dans les familles les moins aisées sont accueillis principalement par une assistante maternelle agréée, contre 58 % des enfants vivant dans les familles les plus aisées.

Une étude de la DREES (Blanpain, 2009) indique que, pour chaque niveau de revenu, les coûts horaires nets à la charge des parents – après allocations et réductions fiscales – de la crèche et de l'assistante maternelle agréée sont assez proches. Ainsi, pour les 25 % de familles les plus modestes, le coût horaire net après allocations et réductions fiscales s'élève à 0,6 euro pour la crèche et à 0,7 euro pour l'assistante maternelle agréée. Pour les familles les plus aisées, les coûts sont respectivement de 1,8 euros et 1,9 euros. De même, après allocations et réductions fiscales, la part du revenu consacrée à la garde d'un enfant est assez proche, que l'enfant soit accueilli par une assistante maternelle ou dans une crèche (entre 5% et 7 % selon le niveau de revenu de la famille). Cependant, avant ces aides, les taux d'effort sont sensiblement plus importants pour le recours à une assistante maternelle que pour la fréquentation d'une crèche. C'est en particulier le cas des plus modestes : avant allocations et réductions fiscales, la part des revenus consacrée à la garde s'élève à 27 % pour une assistante maternelle contre 11 % pour une crèche. La nécessité d'avancer les frais de garde[10] et donc de consacrer initialement une part plus importante de ses revenus à la garde peut en partie expliquer les recours différenciés aux modes de garde selon les ressources parentales

Il existe, schématiquement, un gradient quant aux modes d'accueil entre les familles où un parent, généralement la mère, ne travaille pas et garde l'enfant, les parents qui travaillent à temps partiel et qui gardent assez souvent leurs enfants, et les parents qui travaillent tous deux à temps complet et qui font le plus souvent garder leurs enfants *via* un mode d'accueil formel. Pour les recours aux modes d'accueil formels, la fréquentation des crèches décroît avec les revenus, alors que le recours aux assistantes maternelles et aux gardes à domicile augmente. L'évolution de chaque type de mode d'accueil présente donc non seulement une dimension « quantitative » dans la mesure où elle module l'offre globale de garde, mais également une dimension « sociale », puisque les différents types d'accueil ne concernent pas les mêmes types de familles dans les mêmes mesures.

Cependant, la relation entre les modes d'accueil et le positionnement social des parents peut évoluer au cours du temps, notamment sous l'impulsion de certaines politiques publiques. Ainsi, entre 2002 et 2007, la garde des jeunes enfants par leurs parents s'est nettement réduite (-7 points). Mais lorsqu'au moins un parent ne travaille pas, la situation reste inchangée : 92 % des enfants de moins de 3 ans vivant dans ces familles sont principalement gardés par leurs parents, et ce, en 2002 comme en 2007. Plus les parents travaillent, plus la diminution de la garde par les parents a été sensible. La part des enfants principalement gardés par leurs parents a ainsi diminué de 25 points pour les familles dans lesquelles les deux parents travaillent à temps complet.

Les assistantes maternelles agréées : une reconnaissance obtenue à la fin des années 1970, un développement depuis le début des années 1990

La dénomination « assistante maternelle » est introduite par une loi de 1977, qui donne un cadre légal à ces professionnelles pour l'exercice de leur métier. Cette loi précise les modalités d'agrément de leur activité et leur confère explicitement, au-delà de la seule « garde », des fonctions éducatives auprès des enfants qu'elles accueillent.

Au début des années 1990, les pouvoirs publics mettent l'accent sur le rôle et la place des assistantes maternelles au sein du système de garde et d'accueil des jeunes enfants, ce qui se traduit par la mise en place de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA, encadré 1) en 1991. C'est un signal fort, puisque cette allocation procure une aide financière aux familles qui recourent aux services d'une assistante maternelle agréée. Cette prestation n'est versée que lorsque les assistantes maternelles sont agréées et déclarées. Cela permet probablement de diminuer le recours aux assistantes maternelles non déclarées. Des avantages fiscaux existent aussi : au début des années 1990, une réduction d'impôt est créée à destination des parents faisant garder leur enfant à l'extérieur de leur domicile, notamment par une assistante

9. Que ce soient leurs parents, leurs grands-parents ou un autre membre de la famille.

10. Habituellement, les tarifs payés par les parents pour un EAJE tiennent déjà compte des revenus de la famille - les tarifs sont généralement dégressifs - alors que ce n'est pas le cas pour le recours aux assistantes maternelles. Pour ces dernières, ce sont les aides perçues par les parents qui permettent de rapprocher le coût net de celui d'un EAJE. La durée est plus courte entre le paiement des frais de garde et la perception du CMG puisque ce dernier est versé mensuellement (contrairement à la prestation antérieure qui était versée trimestriellement).

maternelle ou dans une crèche. Les parents peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt d'un montant équivalent à 25 % des sommes versées au mode d'accueil. Du côté des professionnelles, leur statut instauré en 1977 est modifié en 1992, conduisant à plus de formation, à une revalorisation salariale ainsi qu'à une simplification de l'agrément.

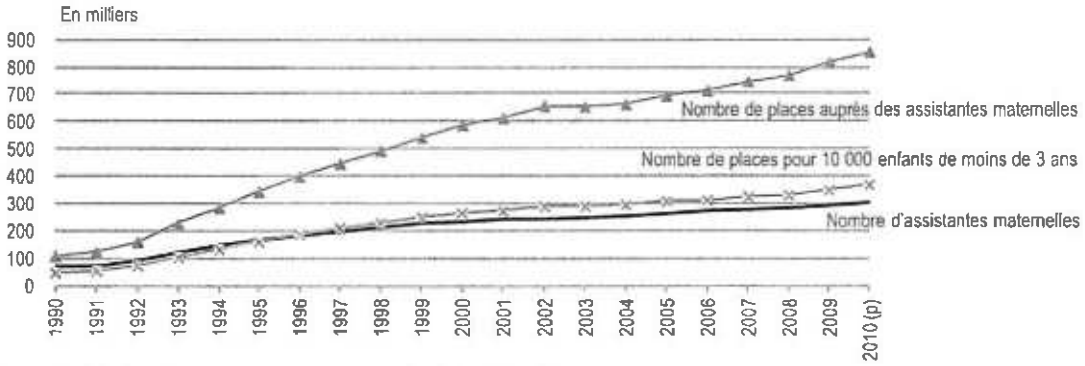
Progression de l'offre des assistantes maternelles portée par les réformes des années 1990 et 2000

La progression de l'offre des assistantes maternelles agréées est forte au cours des années 1990, à la suite de l'instauration des premières aides au recours à ce type d'accueil. Ainsi, au cours de la décennie 1990, le nombre d'assistantes maternelles augmente de 13 % par an en moyenne et le nombre de places proposées par ces professionnelles de 18 %. L'offre des assistantes maternelles continue d'augmenter entre 2000 et 2010, mais le rythme a très sensiblement diminué : +4 % par an en moyenne entre 2000 et 2010. En 2007, 18 % des enfants de moins de 3 ans sont principalement gardés par une assistante maternelle agréée, soit 4,5 points de plus qu'en 2002. En 2010, 300 000 assistantes maternelles agréées sont directement employées par des particuliers[11] et peuvent accueillir environ 855 000 enfants (graphique 7).

L'évolution de l'offre des assistantes maternelles peut être mise en parallèle avec les prestations familiales introduites pour favoriser l'accueil par ces professionnelles. Alors qu'en 1991, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) ne prend en charge que les cotisations sociales, elle se développe dès 1992 en offrant un complément qui subventionne également une partie du salaire. En 1994, le montant de cette prestation est fortement revalorisé. Au début des années 2000, l'AFEAMA est modulée en fonction du revenu des familles (et du nombre d'enfants) et son plafond est réduit à 85 % du salaire net versé à la professionnelle, contre 100 % auparavant. L'AFEAMA connaît un réel succès à sa création puisque dès 1991, 110 000 familles la perçoivent (graphique 8). Ce nombre ne cesse d'augmenter année après année, même si le rythme ralentit : en 2003, 627 000 familles sont bénéficiaires de l'AFEAMA, soit près de six fois plus qu'à sa création. La seconde réforme d'ampleur est introduite, en 2004, dans le cadre de la PAJE, puisque l'AFEAMA est alors remplacée progressivement par le complément de libre choix du mode de garde (CMG), dont l'un des volets s'adresse aux parents employeurs d'assistantes maternelles agréées (CMG-assistante maternelle). Ses principes sont similaires à ceux de l'AFEAMA, mais les montants ont été sensiblement revalorisés. Son montant global (cotisations et complément) est supérieur ou égal à celui de l'AFEAMA, quelles que soient les tranches de revenu, la différence étant particulièrement importante pour les familles modestes. Le nombre de familles bénéficiaires de l'AFEAMA ou du CMG-assistante maternelle[12] augmente également fortement en 2004 : +7 % par rapport à 2003, soit 669 000 familles au total. Depuis, le nombre de bénéficiaires d'une telle prestation ne cesse de croître, mais moins fortement, et atteint 741 000 familles en 2010. Une même famille peut bénéficier plusieurs fois du CMG-assistante maternelle si plusieurs de ses enfants sont accueillis par une assistante maternelle. En outre, tout comme cela

GRAPHIQUE 7

Assistantes maternelles agréées et places auprès des assistantes maternelles agrées



Note • Assistantes maternelles en exercice directement salariées de particuliers.

Lecture • En 2010, 300 000 assistantes maternelles sont en exercice en étant salariées de particuliers. Elles offrent 855 000 places d'accueil.

Champ • France métropolitaine, situation au 31 décembre.

Sources • DREES, enquête PMI ; IRCEM ; INSEE.

11. L'offre des assistantes maternelles est estimée à partir de l'enquête de la DREES auprès des services de PMI d'une part et des données de l'IRCEM d'autre part. Ces dernières permettent d'estimer l'offre des assistantes maternelles agréées en exercice (certaines assistantes maternelles sont en effet agréées auprès du conseil général, mais ne sont pas en activité), salariées de particuliers (certaines assistantes maternelles exercent en effet leur activité au sein de crèches familiales dont l'activité est mesurée avec les autres établissements).

12. Même après 2004 et la mise en œuvre du CMG-assistante maternelle, les familles n'ayant aucun enfant né après le 1er janvier 2004 ne peuvent percevoir que l'AFEAMA. Le CMG-assistante maternelle est en effet destiné aux enfants nés après la réforme.

était le cas pour l'AFEAMA, il existe deux types de CMG-assistante maternelle : le premier à taux plein s'adresse aux enfants de moins de 3 ans, alors que le second, dont le montant est réduit, s'adresse aux enfants âgés de 3 à 6 ans. Ainsi, en 2010, 587 500 enfants de moins de 3 ans et 268 700 enfants de 3 à 6 ans bénéficient du CMG-assistante maternelle.

Deux réformes rendent l'avantage fiscal destiné aux parents employeurs d'assistantes maternelles plus attractif, en particulier pour les familles modestes : la loi de finances pour 2005 qui remplace la réduction d'impôt par un crédit d'impôt (ce qui rend l'accueil plus intéressant financièrement pour les familles payant peu ou pas d'impôt) et la loi de finances pour 2006 qui porte le taux du crédit d'impôt de 25 % à 50 %.

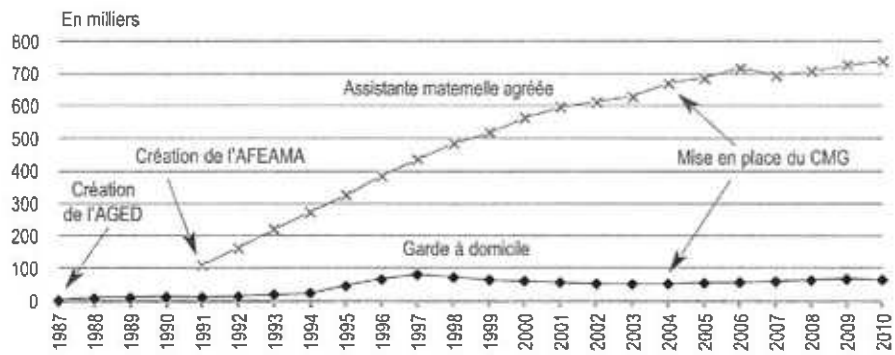
Plus d'assistantes maternelles mais aussi plus de places par assistante maternelle

La présence sur le marché du travail d'un plus grand nombre d'assistantes maternelles explique pour partie la progression du nombre de places. En effet, en 2010, 300 000 professionnelles sont en exercice en étant salariées directement par les parents, contre seulement 69 000 en 1990 (graphique 7). Cette progression du nombre d'assistantes maternelles peut être la conséquence d'un plus grand attrait pour ce métier (en étant parfois incitées pour cela par les pouvoirs publics, comme par l'augmentation des besoins), mais aussi de la « légitimation de l'offre ». En effet, certaines assistantes maternelles exerçant auparavant leur activité sans être agréées ont pu demander un agrément auprès du conseil général : le développement des aides à la garde par une assistante maternelle agréée – AFEAMA puis CMG-assistante maternelle – a incité les parents à recourir à une garde déclarée. Entre 2002 et 2007, le recours à des assistantes maternelles non agréées a ainsi sensiblement diminué (Blanpain, 2009) : 1,5 % à 3 % des enfants de moins de 3 ans non scolarisés étaient gardés par une assistante maternelle non agréée en 2002, alors que cette proportion est comprise entre 0,5 % et 2,0 % en 2007. Le statut et les conditions de travail des assistantes maternelles s'améliorent également : en 2005, notamment avec la Convention collective nationale des assistantes maternelles et l'adoption d'une loi rénovant le statut des assistantes maternelles.

Le nombre de professionnelles n'est pas le seul facteur de la progression du nombre de places, puisque son augmentation est moins forte que celle du nombre de places disponibles. Ainsi, le nombre moyen de places par assistante maternelle tend à augmenter, surtout au cours des années 1990 (1,6 en 1990, 2,5 en 2000 et 2,9 en 2010). Pour exercer son activité, une assistante maternelle doit solliciter, auprès du conseil général, un agrément qui détermine le nombre d'enfants qu'elle peut garder simultanément. Avant 2009, les conseils généraux ne pouvaient pas accorder d'agrément pour une garde simultanée de plus de trois enfants. Ils ont désormais la possibilité d'en accorder pour une garde simultanée jusqu'à quatre enfants. Entre 2008 et 2009 et entre 2009 et 2010, le nombre de places a ainsi progressé un peu plus fortement que précédemment (+6,2 % et +4,7 % contre 3,3 % entre 2007 et 2008). Le nombre d'assistantes maternelles a également augmenté (+3,2 % entre

GRAPHIQUE 8

Familles bénéficiaires d'une prestation d'aide à la garde par une assistante maternelle agréée ou d'aide à la garde à domicile



Lecture • En 2010, 741 000 familles bénéficient d'une prestation d'aide à la garde par une assistante maternelle (CMG-assistante maternelle) et 66 000 familles bénéficient d'une prestation d'aide à la garde à domicile (CMG-garde à domicile).

Champ • France métropolitaine, tous régimes.

Sources • CNAF.

2008 et 2009 et entre 2009 et 2010, contre +1,8 % entre 2007 et 2008), tout comme le nombre moyen de places par assistante maternelle agréée (respectivement 2,7, 2,8 et 2,9 enfants en 2008, 2009 et 2010). Toutefois, l'agrément étant délivré par le conseil général au regard des conditions d'accueil offertes par l'assistante maternelle (caractéristiques de son logement, nombre et âge de ses propres enfants notamment, Pillayre, Robert-Bobée, 2010), toutes les assistantes maternelles en exercice ne pourront probablement pas obtenir un tel agrément pour l'accueil simultané de quatre enfants. L'enquête de la DREES auprès des services de PMI indique que cette nouvelle réglementation n'est pas encore appliquée couramment : sur les 237 200 agréments en vigueur à la fin 2010, dans les 56 départements ayant renseigné ce champ de l'enquête, seuls 48 500 (soit 20 %) autorisent l'accueil simultané de quatre enfants (Borderies, 2012).

En 2010, 37 places chez les assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de 3 ans

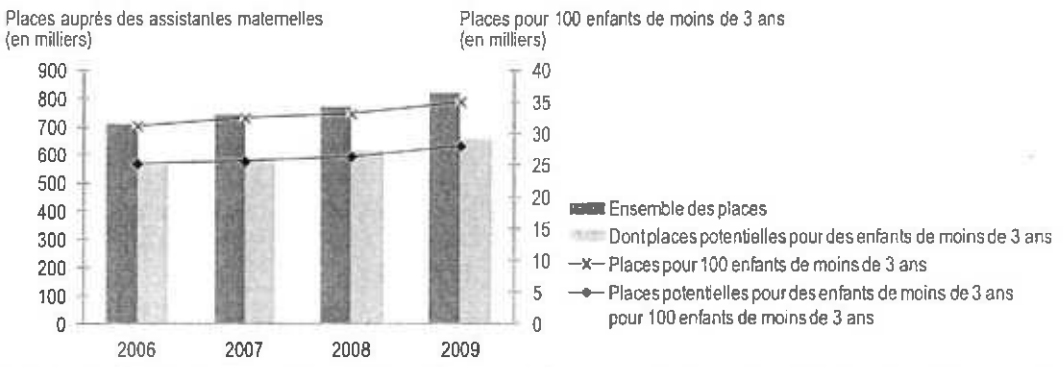
Le « taux d'équipement » – rapportant le nombre de places offertes par ces professionnelles au nombre d'enfants de moins de 3 ans – s'est très sensiblement amélioré au cours des vingt dernières années : 37 % en 2010 contre 5 % en 1990 et 27 % en 2000 (graphique 7). Potentiellement, les assistantes maternelles seraient ainsi en mesure d'accueillir, à elles seules, plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans. Ce n'est toutefois pas tout à fait le cas puisque les assistantes maternelles peuvent également accueillir des enfants plus âgés[13] (encadré 4).

ENCADRÉ 4

Les places d'assistantes maternelles potentiellement destinées aux enfants de moins de 3 ans

Les assistantes maternelles peuvent accueillir des enfants de moins de 3 ans, mais aussi des enfants âgés de 3 à 6 ans. Les enfants sont alors généralement présents chez l'assistante maternelle avant ou après l'école, ou le mercredi. Les places offertes par les assistantes maternelles employées directement par des particuliers ne sont donc pas toutes destinées aux plus jeunes enfants. Le taux d'équipement rapportant le nombre de places auprès des assistantes maternelles au nombre d'enfants de moins de 3 ans est donc une surestimation de l'offre effectivement dévolue aux moins de 3 ans. Dans le cadre de l'Observatoire national de la petite enfance, des travaux ont été menés afin d'estimer le nombre de places potentiellement dédiées aux enfants de moins de 3 ans. Ces travaux utilisent des données de la CNAF portant sur le CMG-assistante maternelle. En effet, cette prestation prend en charge les cotisations sociales et il est possible de distinguer les cotisations correspondant à la garde d'enfants de moins de 3 ans et celles correspondant à la garde d'enfants âgés de 3 à 6 ans. Une clef de répartition est alors calculée au niveau départemental et est appliquée au nombre total de places offertes par les assistantes maternelles dans chaque département. En 2009, selon ce mode de calcul, 80 % des places offertes par les assistantes maternelles en France métropolitaine seraient destinées à des enfants de moins de 3 ans, soit 652 500 places. Ainsi, pour 100 enfants de moins de 3 ans, 28 places sont offertes par les assistantes maternelles (contre 35 places si on tient compte de toutes les places). Ce taux d'équipement, tenant uniquement compte des places potentiellement destinées aux enfants de moins de 3 ans, progresse, lui aussi, puisqu'en 2006 il s'élevait à 25 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Sur les dernières années, cette progression est légèrement inférieure à celle de l'ensemble des places.

Évolution du nombre de places auprès des assistantes maternelles agréées potentiellement destinées aux enfants de moins de 3 an



Note • La répartition des places auprès des assistantes maternelles entre les places potentielles pour des enfants de moins de 3 ans et les places potentielles pour des enfants de 3 ans et plus est estimée à partir des cotisations sociales connues par la CNAF. Nombre de places au 31 décembre de l'année n rapportée au nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier de l'année n+1.

Lecture • En 2009, les assistantes maternelles agréées en exercice salariées de particuliers offrent 817 000 places. Parmi elles, on estime que 652 000 places sont destinées à des enfants de moins de 3 ans.

Champ • France métropolitaine.

Source • DREES ; IIRCEM ; CNAF ; INSEE.

13. Les assistantes maternelles agréées accueillent les enfants de moins de 3 ans, mais peuvent aussi prendre en charge des enfants âgés de 3 à 6 ans (avant et après l'école, le mercredi par exemple).

La garde à domicile : pour les familles les plus aisées

La garde par un salarié au domicile des parents est beaucoup plus rare. En 2007, seuls 2 % des enfants de moins de 3 ans sont ainsi accueillis à titre principal (en légère progression par rapport à 2002, [Ananian, Robert-Bobée, 2007]). La garde à domicile est souvent partagée entre plusieurs familles. Ce type d'accueil est très spécifique, notamment parce que même si on tient compte des prestations perçues et des aides fiscales, il est plus onéreux que les autres modes de garde (Blanpain, 2009). Schématiquement, il concerne surtout des familles où les parents travaillent tous les deux à temps complet, qui ont des niveaux de vie relativement élevés et qui vivent dans l'agglomération parisienne. Contrairement aux assistantes maternelles, ces salariées à domicile ne sont pas soumises à un agrément pour exercer leur activité : il n'est donc pas possible d'évaluer directement le nombre de places qu'elles proposent.

Des prestations familiales et des aides fiscales pour la garde à domicile, mais un recours assez limité

La première prestation familiale destinée à ce type de garde, l'allocation pour la garde d'enfants à domicile (AGED [encadré 1]) est instaurée en 1987, alors que les pouvoirs publics cherchent à développer l'accueil individuel. Elle prend en charge les cotisations sociales dues par les familles (dans la limite d'un plafond). En 1987, seules 2 000 familles bénéficient de l'AGED ; en 1994, date à laquelle cette prestation est revalorisée, elles sont 25 000 (graphique 8). Ce type de garde se développe au cours de la seconde moitié des années 1990 : 82 000 familles bénéficient de l'AGED en 1997 (soit plus de trois fois plus qu'en 1994). Au-delà de cette prestation familiale, le législateur rend ce type d'accueil plus intéressant financièrement *via* des aides fiscales. Ainsi, en 1991, une réduction d'impôt est accordée aux personnes employant des salariés à leur domicile, en particulier des salariés chargés de garder des enfants. Le montant de cette réduction d'impôt est égal à 50 % des salaires versés au salarié, mais il est plafonné. Au milieu des années 1990, l'AGED est rendue plus attractive : le montant est revalorisé et le plafond est supprimé. La réduction fiscale est également modifiée à plusieurs reprises : son plafond est augmenté au milieu des années 1990, mais est ensuite divisé par deux en 1997. L'année suivante, une réforme de l'AGED durcit ses conditions d'attribution : elle instaure une prise en charge partielle des cotisations sociales (la prise en charge était totale jusque-là) et réintègre un plafond. De 1998 à 2003, le nombre de familles bénéficiaires décroît sensiblement chaque année.

La mise en œuvre de la PAJE en 2004 remplace progressivement l'AGED par le volet garde à domicile du CMG. Le fonctionnement de celui-ci diffère de celui du CMG-assistante maternelle. Le salaire est partiellement financé et la prise en charge des cotisations sociales, intégrale pour les assistantes maternelles, est limité à 50 % des cotisations pour la garde à domicile. Par ailleurs, un seul CMG-garde à domicile est versé, quel que soit le nombre d'enfants ainsi gardés (dans le cas d'une garde partagée, chaque famille peut percevoir le CMG-garde à domicile). À la suite de l'instauration du CMG-garde à domicile, le nombre de familles qui en sont bénéficiaires connaît de nouveau une croissance, mais celle-ci reste limitée. En 2010, 66 000 familles sont bénéficiaires du CMG-garde à domicile, ce qui reste extrêmement faible, en particulier au regard du nombre de familles bénéficiaires d'un CMG-assistante maternelle, qui est onze fois plus élevé. Comme pour les assistantes maternelles, l'accueil par les salariés à domicile n'est pas uniquement destiné aux enfants de moins de 3 ans : aucun enfant de moins de 3 ans ne vit dans 42 % des foyers bénéficiaires.

Les avantages fiscaux sont également remaniés. Le plafond de la réduction d'impôt est d'abord relevé plusieurs fois, puis un relèvement de 1 500 euros par enfant à charge (dans la limite de 3 000 euros) est mis en place en 2005 (Marbot, Roy, 2011). De plus, en 2007, cette réduction fiscale est transformée en crédit d'impôt. Celui-ci n'est versé qu'aux foyers fiscaux où tous les adultes sont actifs. Les familles payant peu ou pas d'impôts peuvent donc profiter pleinement de cet avantage. Le coût de la garde à domicile reste cependant élevé pour les familles les plus modestes, d'autant que les aides accordées *via* le système fiscal ne sont pas versées en continu : les familles doivent avancer les dépenses avant de percevoir le crédit d'impôt ultérieurement.

Même s'ils ne concernent pas spécifiquement la garde d'enfants à domicile, d'autres encouragements au recours à ces services sont instaurés au cours des vingt dernières années : le cofinancement par les entreprises du recours de leurs salariés à de tels services (*via* le Cesu préfinancé par exemple), la création de la notion « d'organisme agréé de services à la personne », la simplification des démarches administratives ou encore le plan de développement des services à la personne.

Développer les places de crèches : une préoccupation qui émerge au début des années 1970

Les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont le second mode de garde formel le plus

fréquent pour les enfants de moins de 3 ans : en 2007, 10 % d'entre eux sont principalement gardés par une telle structure (soit 1,5 point de plus qu'en 2002, [Ananian, Robert-Bobée, 2009]). Globalement, près d'un tiers (27 %) des enfants de moins de 3 ans non principalement gardés par leurs parents fréquentent une crèche.

Entre 1970 et 1980, sous l'impulsion des pouvoirs publics, les places dans les crèches collectives sont multipliées par deux (DREES, 2000). Le mouvement continue dans les années 1980 *via* notamment les contrats crèches et les contrats enfance : nouveau doublement du nombre de places dans les crèches collectives.

Le nombre de places dans les établissements augmente de 30 % en quinze ans

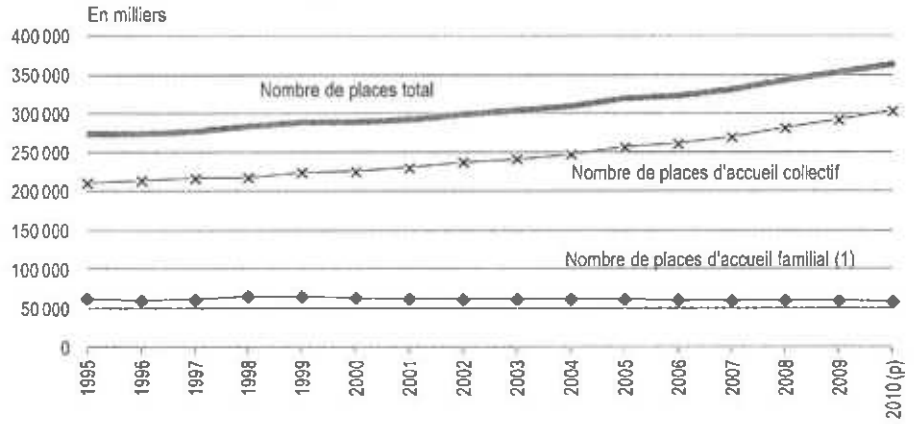
Même si avec le développement des modes d'accueil individuel, « le milieu des années 1980 marque la fin de l'hégémonie de ce type de structures » (Périvier, 2003), les EAJE restent au cœur de la problématique. Leur développement perdure mais à un rythme moins soutenu. La loi Famille de 1994, qui est surtout centrée sur l'accueil individuel et la garde parentale, fait tout de même référence à la création de places de crèches. Le nombre total de places augmente ainsi sensiblement : +33 % entre 1995 et 2010 (graphique 9). Le rythme de création de places est plus soutenu dans les années 2000 qu'il ne l'était dans la seconde moitié des années 1990, signe d'un rééquilibrage des efforts entre les différents types de modes d'accueil. Entre 2000 et 2010, le nombre de places dans les EAJE progresse en moyenne de 2 % par an, alors que l'augmentation moyenne entre 1995 et 2000 était de 1 % par an. Du fait des différences observées dans l'évolution du nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans, le taux d'équipement en EAJE reste stable, autour de 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans sur la période 1995-2000, puis augmente dans les années 2000 jusqu'à atteindre 16 places pour 100 enfants en 2010 (graphique 10).

Les crèches familiales : un intermédiaire entre l'accueil collectif et l'assistante maternelle, mais dont la capacité d'accueil tend à décroître

Deux types d'EAJE peuvent être distingués selon la nature de leurs activités : les établissements collectifs (qu'ils soient « de quartier » ou « traditionnel », de personnel, parentaux, multi ou mono accueil etc.) et les crèches familiales. Dans ces dernières, les enfants ne sont pas quotidiennement accueillis dans un établissement, mais au domicile d'une assistante maternelle. Les assistantes maternelles exerçant leur activité au sein d'une crèche familiale ne sont pas salariées par les parents mais par la structure. Le mode de financement d'une crèche familiale est tout à fait similaire à celui des autres EAJE, les parents rémunérant la crèche, généralement selon un barème progressif en fonction du revenu, et non l'assistante maternelle directement. Alors que le nombre de places dans les crèches collectives a connu une très forte progression entre 1995 et 2010 (+44 %), le nombre de places dans les crèches familiales diminue de 6 % sur la même période (graphique 9). Avec l'amélioration du statut et des conditions d'emploi des assistantes maternelles salariées directement par les familles,

GRAPHIQUE 9

Nombre d'EAJE et nombre de places en EAJE



(1) Pour l'accueil familial, la notion de "places" n'est introduite dans le questionnaire de l'enquête PMI qu'en 1998 ; avant cette date, seule l'information sur les enfants inscrits était disponible.

Lecture • En 2010, les établissements d'accueil du jeune enfant offrent 301 600 places d'accueil collectif et 59 100 places d'accueil familial.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES, enquête PMI.

24

certaines de ces professionnelles qui travaillaient dans des crèches familiales ont peut-être préféré être directement rémunérées par les parents.

Entre fonctionnement et investissement : les aides de la politique familiale aux crèches

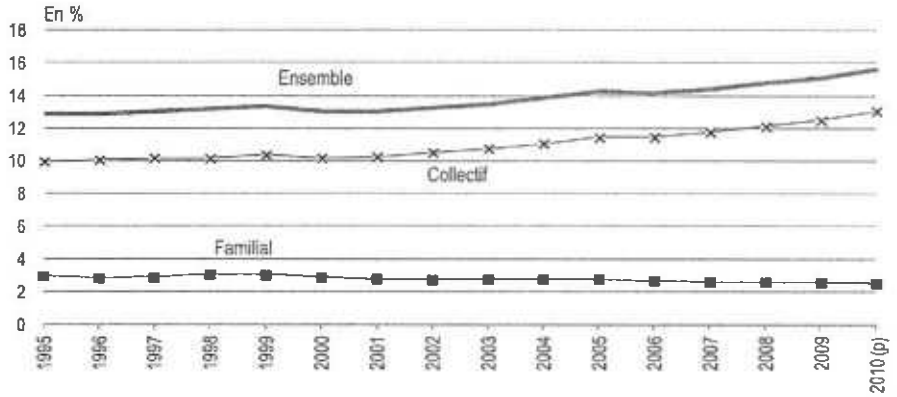
Les parents recourant à des EAJE bénéficient d'un crédit d'impôt du fait de l'accueil de leurs enfants à l'extérieur de leur domicile, dans les mêmes conditions que pour l'accueil par une assistante maternelle agréée. En revanche, ces parents ne perçoivent pas de prestation familiale spécifique « en espèce ». La politique familiale contribue tout de même très significativement à les aider financièrement, mais le mode de financement est différent. En effet, la plupart des EAJE perçoivent la prestation de service unique (PSU), qui contribue à leur fonctionnement. La PSU repose sur l'application d'un barème national unique pour tous les enfants et pour tous les types d'EAJE. Pour la percevoir, les établissements doivent appliquer ce barème dans la facturation faite aux familles. Le tarif de l'EAJE est alors progressif avec le revenu des parents (avec l'application d'un prix plancher et d'un prix plafond), la CAF contribuant davantage lorsque la famille participe peu. Tout comme pour les assistantes maternelles et pour la garde à domicile, les familles ne payent donc pas le coût « réel » de l'accueil en crèche, mais un coût minoré des participations de la politique familiale. Par ailleurs, l'investissement est également subventionné. Cela pourrait d'ailleurs expliquer pour partie la croissance plus soutenue du rythme de création de places en crèches depuis le début des années 2000. Depuis cette date, en effet, sept « plans crèches » ont été mis en place permettant de soutenir financièrement la création de nouvelles places d'EAJE (Observatoire national de la petite enfance, 2010). Mais même si leur place est majeure, les EAJE ne sont pas les seules structures à accueillir de jeunes enfants. Les écoles maternelles scolarisent de jeunes enfants à partir de 3 ans, voire de 2 ans, et, de fait, assurent ainsi leur accueil.

La scolarisation dès 2 ans : un mode d'accueil comme un autre ?

Mettre sur un même plan l'enseignement pré-élémentaire et les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants tels que les assistantes maternelles ou les crèches ne va pas de soi. Les objectifs assignés à l'Éducation nationale quant à la scolarisation des enfants à l'école maternelle sont sensiblement éloignés de ceux des modes d'accueil des jeunes enfants. Ces derniers assurent la « garde » des enfants dans la mesure où ils garantissent une présence responsable auprès des enfants, tout en leur offrant des activités favorisant leur éveil et leur éducation. En revanche, l'école a pour vocation première l'instruction des enfants, conformément aux programmes fixés par le ministère de l'Éducation nationale. Les proximités entre les écoles maternelles et les modes d'accueil des jeunes enfants ne sont cependant pas inexistantes : un rapport d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat, réalisé par le groupe

GRAPHIQUE 10

Nombre de places d'EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans



(1) Pour l'accueil familial, la notion de "places" n'est introduite dans le questionnaire de l'enquête PMI qu'en 1998 ; avant cette date, seule l'information sur les enfants inscrits était disponible.

Lecture • En 2010, les établissements d'accueil du jeune enfant proposent en moyenne 13 places d'accueil collectif et 3 places d'accueil familial pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES, enquête PMI.

de travail sur la scolarisation des jeunes enfants et édité en 2008, indique même qu'il y a « plus de similitudes que de différences » entre les crèches et les écoles maternelles. La scolarisation à l'école maternelle étant rendue possible sous certaines conditions dès l'âge de 2 ans, l'Éducation nationale contribue, elle aussi, à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans. En effet, tout ou partie des besoins d'accueil des enfants de 2 ans scolarisés sont satisfaits du fait même de leur fréquentation de l'école maternelle.

À partir de 3 ans, la scolarisation à l'école maternelle est entrée dans les mœurs

L'accès des enfants aux écoles « maternelles » est ancien, puisque ces structures sont reconnues et institutionnalisées par les pouvoirs publics dès la fin du XIX^{e} siècle et le début du XX^{e} siècle (Sénat, 2008) : d'abord utilisée surtout par les familles les plus défavorisées, une mutation importante de l'école maternelle intervient après la Seconde Guerre mondiale, puisqu'elle commence alors à concerner l'ensemble des enfants, quelle que soit leur catégorie sociale. Le nombre d'enfants scolarisés dans ces écoles connaît ensuite une croissance très importante : 400 000 entre 1930 et 1940, 800 000 en 1958, 1,3 million en 1968 et 1,9 million en 1978. Alors même que l'école maternelle n'est pas obligatoire, l'âge d'entrée à l'école décroît au fur et à mesure des décennies : 100 % des enfants de 5 ans sont scolarisés en 1970 et 100 % des enfants de 4 ans le sont en 1980. Depuis 1990, quasiment tous les enfants de 3 ans ou plus sont scolarisés, l'Éducation nationale a d'ailleurs obligation de scolariser tous les enfants à partir de 3 ans dont les parents en font la demande.

Enfants scolarisés à 2 ans : oui, mais sous certaines conditions

Sous certaines conditions, des enfants peuvent être scolarisés dès l'âge de 2 ans (Legendre, 2011). Comme pour les enfants de 3 à 6 ans, les parents doivent en faire la demande. L'enfant doit également être propre et jugé suffisamment mature. Enfin, la dernière condition porte sur l'offre disponible dans les écoles maternelles. En effet, l'Éducation nationale n'est soumise à aucune obligation quant à la scolarisation de ces enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de 3 ans. L'Éducation nationale ne fixe pas un nombre de « places » offertes aux enfants de 2 ans, puisque ces derniers occupent les places qui restent inoccupées, une fois que tous les enfants de plus de 3 ans sont scolarisés. Dans son rapport de 2008, le Sénat indique même que « l'entrée à l'école maternelle des jeunes enfants est une faculté offerte aux familles et aux enfants, qui relève plus d'une variable d'ajustement que d'une action concertée et anticipée ». Faute de notion de « places », on estime l'offre de l'Éducation nationale pour l'accueil des moins de 3 ans par le nombre d'enfants de 2 ans effectivement accueillis : ce qui revient à indiquer que toute l'offre serait occupée et qu'aucune école proposant l'accueil d'enfants de moins de 3 ans ne parviendrait à occuper ces places.

Scolarisation à 2 ans : à son plus haut niveau dans les années 1990, mais en décroissance sensible depuis

Au cours des années 1960, le taux de scolarisation des enfants de 2 ans a presque doublé : 10 % en 1960, 19 % en 1970 (graphique 11). La décennie suivante voit la scolarisation précoce continuer à progresser : plus de 35 % des enfants de 2 ans sont scolarisés en 1980. Ce niveau est assez élevé, d'autant que ce taux de scolarisation rapporte les enfants de 2 ans scolarisés à l'ensemble des enfants âgés de 2 ans à la fin de l'année. Si on se réfère à la population réellement susceptible d'être scolarisée, celle âgée de 2 ans en septembre, le taux de scolarisation apparaît bien plus élevé (autour de 50 %). Au début des années 1980, le taux de scolarisation précoce diminue légèrement, mais amorce une remontée dès 1985. Le niveau de la scolarisation précoce reste alors élevé durant les années 1990 - autour de 35 % - mais chute depuis. Alors qu'en 2000, 35 % des enfants de 2 ans sont scolarisés, ils sont moins de 14 % à l'être en 2010.

Les parents : premier « mode d'accueil » des jeunes enfants ?

La conciliation entre les vies familiale et professionnelle des parents est rendue plus aisée lorsque ces derniers peuvent faire garder leurs enfants pendant leur temps de travail. Dans cette optique, l'offre d'accueil des jeunes enfants est ainsi l'un des critères permettant de présenter une activité féminine élevée sans conséquences négatives sur la natalité. Mais que ce soit chez une assistante maternelle, dans une crèche, par un salarié au domicile des parents ou à l'école maternelle, le système d'accueil des jeunes enfants ne permet pas d'accueillir tous les enfants de moins de 3 ans puisque, avec les limites indiquées et sans tenir compte de l'accueil par un salarié à domicile, la France propose 57 places d'accueil pour jeunes enfants pour 100 enfants de moins de 3 ans. Que ce soit faute de places disponibles, faute de places adaptées ou par réel choix de la famille, certains

26

enfants sont gardés de manière informelle, le plus souvent par leur mère.

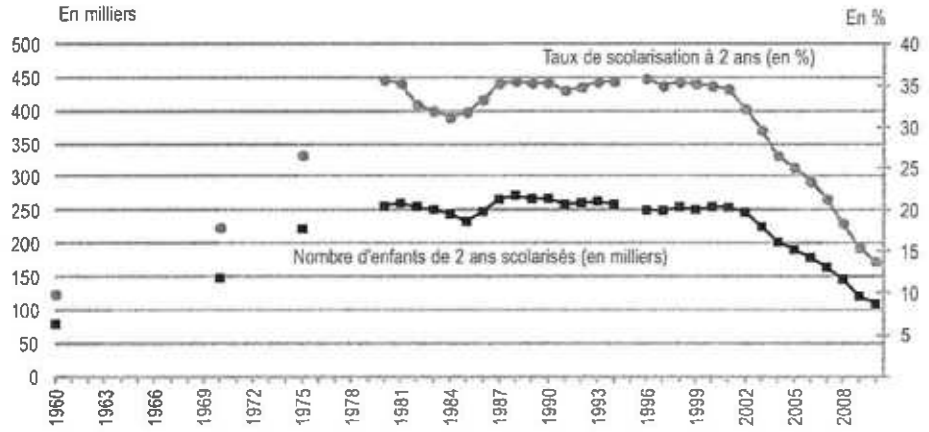
En 2007, la grande majorité (63 %) des enfants de moins de 3 ans sont principalement gardés[14] par leurs parents la journée, en semaine (Ananian et Robert-Bobée, 2009), cette part étant évidemment moins importante lorsque les parents travaillent, en particulier à temps complet. Pour autant, même lorsque c'est le cas, près de 30 % des jeunes enfants sont principalement gardés par leurs parents (tableau 1). Cela est rendu possible quand ces derniers exercent une activité professionnelle à domicile, ou quand, dans certaines familles, les parents ne travaillent pas dans les mêmes plages horaires, non sans lien avec des activités professionnelles exercées à des horaires ou des jours atypiques (Sautory, 2010). La garde parentale associée à une présence forte des parents sur le marché du travail n'est ainsi possible que si les conditions de travail des parents sont particulières et avec des modes d'organisation familiale adaptés (stratégie de parents-relais etc.).

Une interdépendance entre garde parentale et garde formelle

Les questions relatives à l'offre d'accueil « formel » et celles relatives à la garde parentale – et plus largement à la garde informelle – sont intimement liées. En effet, dans notre analyse de l'offre de garde, celle-ci était rapportée au nombre total d'enfants de moins de 3 ans, afin d'estimer en quelque sorte la « part des besoins » qui sont couverts par le système d'accueil des jeunes enfants. Comme on l'indique plus haut, il s'agit d'une surestimation, puisqu'il est probable que tous les enfants de moins de 3 ans n'aient pas réellement besoin d'une garde formelle. Mais si le taux « effectif » d'équipement en accueil des jeunes enfants (offre globale d'accueil rapportée à une demande théorique et non mesurée) est probablement supérieur à ce taux d'équipement « surestimé », il n'en reste pas moins que l'accueil informel a des conséquences sur cet accueil formel. En effet, si la part des enfants gardés par leurs parents devait chuter fortement (à la suite des réformes d'ampleur des prestations familiales concernées) sans adaptation du système de garde, alors les tensions sur le « marché » de l'accueil des jeunes enfants deviendraient beaucoup plus fortes. En 2010, le Haut conseil de la famille (HCF) a d'ailleurs étudié les voies possibles de réforme du complément de libre choix d'activité (CLCA), prestation versée à une partie des parents ne travaillant pas ou travaillant à temps partiel pour s'occuper de leurs jeunes enfants *(supra)*. Dans son avis publié le 11 février 2010, le HCF indique que « pour alléger les contraintes pesant sur les personnes qui bénéficient du CLCA, des efforts sont nécessaires sur les modes d'accueil (...) » Il est ainsi précisé « qu'il convient d'améliorer significativement l'offre de modes d'accueil, afin qu'elle soit plus abondante et plus diversifiée ». Lorsque le HCF apporte des précisions quant à ces créations de places d'accueil, il indique également, non sans rapport avec l'analyse précédente de l'évolution de l'offre d'accueil des jeunes enfants par type d'accueil, qu'« il devrait s'agir [...] d'une création « nette » qui ne serait pas annulée par la réduction de la

GRAPHIQUE 11

Nombre d'enfants scolarisés et taux de scolarisation à 2 ans



Lecture • En 2010, 109 000 enfants âgés de 2 ans sont scolarisés, soit 13,8 % des enfants âgés de 2 ans à la fin de l'année.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DEPP, Base centrale de pilotage, enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire, "Repères et références statistiques", édition 2011.

14. Il s'agit du mode d'accueil ou de garde avec lequel l'enfant passe le plus de temps du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures. La proportion d'enfants gardés par leurs parents paraît importante comparativement à l'offre globale d'accueil des enfants de moins de 3 ans qui permet d'estimer qu'un enfant sur deux pourrait être accueilli par un mode d'accueil formel. Notons cependant que certains enfants, principalement gardés par leurs parents au sens de l'enquête Modes de garde, fréquentent malgré cela un ou plusieurs modes d'accueil formels, mais ils passent, sur la période considérée, plus de temps avec leurs parents que dans chacun des ces modes d'accueil.

préscolarisation des enfants de moins de 3 ans [...] et qui n'entraînerait pas de dégradation de la qualité de l'accueil ».

L'allocation parentale d'éducation (APE) : l'introduction de conditions sur l'activité antérieure des parents

Après les prestations « historiques » comme l'allocation de salaire unique et l'allocation de mère au foyer, qui étaient initialement versées sans condition sur l'activité antérieure des femmes, une nouvelle prestation, l'allocation parentale d'éducation (APE), est introduite en 1985. L'APE est versée alors au maximum pendant deux ans, sans condition de ressources (cette caractéristique restera inchangée malgré les réformes importantes de ce dispositif) et se destine spécifiquement aux parents d'au moins trois enfants, dont l'un au moins a moins de 3 ans. Contrairement aux anciennes prestations, percevoir l'APE nécessite d'avoir déjà travaillé auparavant et ne s'adresse donc pas à toutes les « mères au foyer ». À l'époque, les conditions d'activité antérieure requises sont alors assez strictes puisque les bénéficiaires doivent justifier d'une activité professionnelle de deux ans au cours des trente mois précédant. L'APE peut donc être alors considérée comme une prestation encourageant les femmes à se retirer du marché du travail. En 1985, seules 3 000 familles perçoivent l'APE (graphique 12). Dès 1987, des premières modifications interviennent. L'APE peut désormais être versée jusqu'au 3e anniversaire du benjamin et les conditions d'activité antérieures sont considérablement assouplies (deux années d'activité dans les dix dernières années). Dès lors, l'APE connaît une première expansion notable : 162 000 familles en bénéficient en 1987, soit six fois plus que l'année précédente.

L'extension de l'APE en 1994 : une augmentation considérable du nombre de bénéficiaires

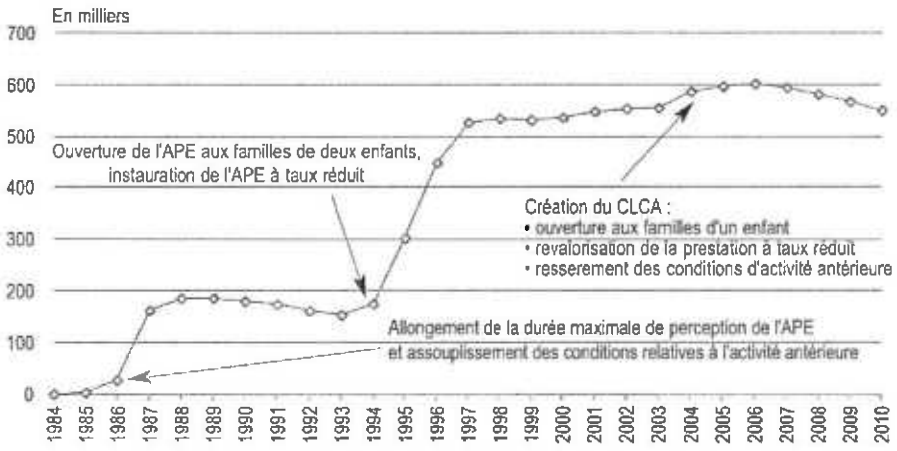
La réforme la plus importante intervient en 1994 : d'une part, la possibilité est désormais offerte de percevoir l'APE à taux réduit lorsque le parent travaille à temps partiel et, d'autre part, la prestation est ouverte dès le deuxième enfant, augmentant dès lors très nettement le nombre de parents éligibles à cette prestation. Les parents de deux enfants doivent justifier d'une activité professionnelle de deux ans au cours des cinq dernières années (les conditions restent les mêmes qu'avant la réforme à partir du troisième enfant). Avec cette extension considérable de son champ, l'APE connaît alors une croissance très importante de son nombre de bénéficiaires : +73 % entre 1994 et 1995, +48 % entre 1995 et 1996 et +18 % entre 1996 et 1997. Le maximum est atteint en 2003 : 556 000 familles perçoivent l'APE soit quatre fois plus qu'en 1993, avant la réforme.

Le complément de libre choix d'activité : ouverture aux parents d'un premier enfant et incitation au travail à temps partiel

À partir de 2004, l'APE est progressivement remplacée par le complément de libre choix d'activité (CLCA), [encadré 1]. Il peut être perçu dès le premier enfant, mais la durée de perception est alors assez courte (six mois au maximum à compter de la

GRAPHIQUE 12

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'APE et du CLCA



Lecture • En 2010, 551 000 familles bénéficient du complément de libre choix d'activité (CLCA).
Champ • France métropolitaine.
Sources • CNAF.

28

fin du congé maternité). La perception de la prestation pour un travail à temps partiel est également rendue plus incitative puisque le montant du CLCA à taux réduit est supérieur de 15 % au montant de l'APE à taux réduit. En revanche, les conditions d'activité antérieure sont très nettement resserrées : deux ans au cours des deux dernières années pour le premier enfant, deux ans dans les quatre dernières années pour le deuxième enfant et deux ans au cours des cinq dernières années à partir du troisième enfant. Ce durcissement des conditions d'activité antérieure permet d'inciter des parents déjà fortement éloignés de l'emploi à essayer de reprendre une activité professionnelle, puisque leur inactivité ne peut être « rémunérée » *via* le CLCA, mais il incite également des parents mieux insérés à se retirer, probablement temporairement, du marché du travail.

Le nombre de bénéficiaires du CLCA ou de l'APE connaît une nette croissance dès 2004 : +8 % entre 2003 et 2004, sur le champ du régime général (graphique 13). Une grande partie de cette croissance peut s'expliquer par l'entrée dans le dispositif des parents d'un seul enfant : en effet, en 2004, 552 000 parents bénéficient du CLCA ou de l'APE, soit 39 000 de plus que l'année précédente, chiffre assez proche du nombre de bénéficiaires au titre d'un premier enfant en 2004 (31 000). L'incitation à la prise d'un CLCA à taux réduit agit dès 2004 : le nombre de bénéficiaires à taux réduit augmente de 13 % pour les parents de deux enfants et de +11 % pour les parents de trois enfants ou plus, et 12 000 parents d'un premier enfant perçoivent la prestation à taux réduit.

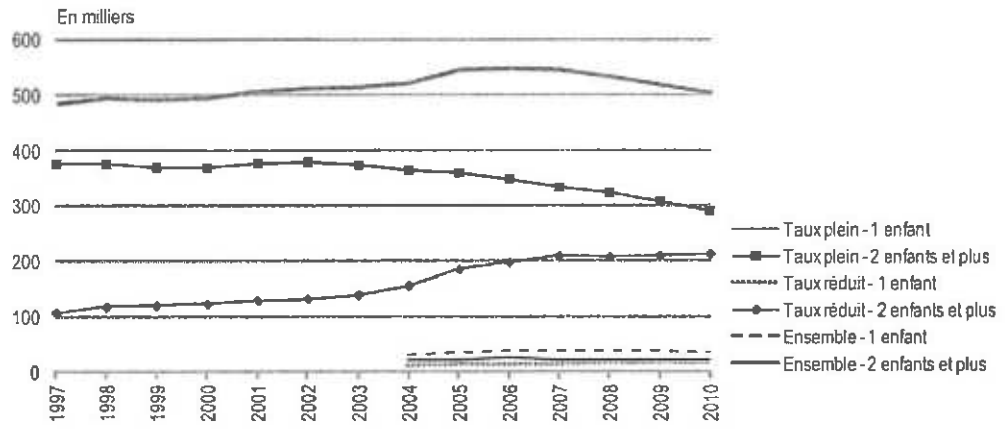
L'APE et le CLCA à taux plein apportent une compensation financière aux parents ne travaillant pas pour s'occuper de leurs enfants. Le CLCA et l'APE à taux réduit offrent, quant à eux, la possibilité aux parents de ne pas se retirer complètement du marché du travail en continuant à travailler mais à temps partiel. L'incitation au travail à temps partiel, plutôt qu'au retrait d'activité, a été augmentée lors de l'introduction du CLCA, puisque le montant du CLCA à taux réduit a été majoré de 15 % par rapport à celui de l'APE à taux réduit. Par ailleurs, l'APE à taux réduit était cumulable avec l'AFEAMA. Le CLCA à taux réduit est, lui aussi, cumulable avec le CMG ; les montants de ces deux prestations étant plus élevés que ceux de l'APE à taux réduit et de l'AFEAMA, l'incitation à préférer le temps partiel à l'inactivité augmente.

En revanche, le nombre de bénéficiaires de la prestation à taux plein diminue sensiblement dès 2005. Cette contraction du nombre de bénéficiaires à taux plein peut être mise en parallèle avec l'évolution du taux d'activité des mères de jeunes enfants : par exemple, entre 2004 et 2010, le taux d'activité des mères de deux enfants dont l'un au moins a moins de 3 ans a augmenté de 8 points (graphique 4). Cette contraction peut aussi en partie s'expliquer par l'indexation sur les prix du montant du CLCA, qui se traduit par une baisse progressive du « taux de remplacement » rapportant le montant du CLCA au salaire moyen des mères de jeunes enfants.

Globalement, le nombre total de bénéficiaires du CLCA augmente jusqu'en 2006, mais, à partir de

GRAPHIQUE 13

Évolution du nombre de familles bénéficiaires de l'APE ou du CLCA selon le nombre d'enfants et le type de prestation



Note : Jusqu'en 2003, il s'agit des familles bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation (APE). A partir de 2004, il s'agit des familles bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), sauf si la famille n'a aucun enfant né après le 1er janvier 2004, auquel cas elle perçoit l'APE et non le CLCA.

Lecture • En 2010, 510 000 familles perçoivent le CLCA à taux plein, 20 000 ont un seul enfant et 290 000 ont au moins deux enfants.

Champ • France entière, régime général.

Sources • CNAF.

cette date, la décrue est entamée, la croissance du nombre de bénéficiaires à taux réduit ne suffisant pas à compenser la décroissance du nombre de bénéficiaires à taux plein (le nombre de bénéficiaires pour un premier enfant reste, lui, globalement assez stable). En 2010, 551 000 familles bénéficient du CLCA, soit un niveau proche de celui du début des années 2000, alors même que le CLCA n'était pas encore en place. Si elle reste majoritaire, la part des bénéficiaires à taux plein tend à diminuer (58 % des bénéficiaires sont à taux plein en 2010 contre 70 % en 2004).

Une dernière réforme du CLCA intervient en 2006 puisqu'un nouveau volet de la prestation est introduit : le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA). Il est uniquement destiné aux parents d'au moins trois enfants et ne peut être perçu qu'à taux plein. L'objectif est d'offrir à ces parents une prestation d'un montant nettement plus élevé (au 1er janvier 2011, 621 euros contre 380 euros pour le CLCA à taux plein), mais sur une période de perception nettement plus courte (jusqu'au premier anniversaire de l'enfant). Très peu de familles recourent à ce dispositif : en 2010, seules 2 250 familles contre plus de 100 000 familles d'au moins trois enfants pour le CLCA à taux plein.

Prestations familiales et activité des mères de jeunes enfants

Extension de l'APE aux parents de deux enfants : une baisse de 10 points du taux d'activité des mères de deux enfants dont l'un a moins de 3 ans

La participation des parents, en particulier celle des mères de jeunes enfants, au marché du travail est sensiblement modifiée du fait des prestations destinées aux parents assurant eux-mêmes la garde de leurs enfants. Ainsi, le taux d'activité des mères diminue-t-il nettement lorsque des prestations de ce type sont réformées. L'année 1994, date de l'extension de l'APE aux parents de deux enfants, est particulièrement significative de cette relation. En effet, à cette date, le taux d'activité des mères de deux enfants dont l'un au moins a moins de 3 ans diminue extrêmement fortement : alors qu'il s'élevait à près de 70 % en 1994, il passe en dessous de la barre des 60 % dès 1996 (graphique 4). Sur la même période, les taux d'activité des mères d'un seul enfant de moins de 3 ans et des mères d'au moins trois enfants (dont un de moins de 3 ans) sont, eux, restés stables. La seule réforme d'une prestation familiale, l'APE, a de ce fait eu un impact considérable sur la situation de l'emploi féminin[15].

La mise en œuvre du CLCA : conséquences sur les mères d'un premier enfant et sur le temps partiel

L'instauration du CLCA s'est également traduite par quelques modifications de l'activité et de l'emploi de certaines mères du fait des deux principales différences entre le CLCA et l'APE : l'ouverture de la prestation dès le premier enfant d'une part et la revalorisation de la prestation pour le travail à temps partiel d'autre part (Ananian, 2010).

Malgré l'ouverture du CLCA dès le premier enfant, dans des conditions assez strictes en termes de durée de perception et d'activité professionnelle antérieure, l'activité des mères d'un seul enfant de moins de 3 ans reste globalement stable. L'instauration du CLCA à taux plein dès le premier enfant a effectivement réduit l'activité des mères d'un premier enfant de moins de 9 mois (le CLCA pour le premier enfant pouvant être pris pendant six mois à compter de la fin du congé maternité), mais cette interruption d'activité est temporaire, puisque l'activité retrouve son niveau initial dès que l'enfant a plus de 9 mois. Le CLCA à taux plein de rang 1 serait ainsi pris comme un prolongement du congé maternité (bien qu'avec une rémunération moindre), sans que l'impact sur l'activité ultérieure des mères ne soit prégnant. En revanche, on observe une progression du recours au temps partiel des mères d'un premier enfant : en 2010, 26 % des mères d'un seul enfant de moins de 3 ans qui travaillent sont à temps partiel, contre 20 % en 2004. L'emploi des mères de plusieurs enfants est également modifié, puisque « la fréquence des temps partiels pendant les trois premières années du benjamin augmente en effet significativement après 2004 » (Ananian, 2010). En outre, une grande partie des bénéficiaires du CLCA à taux réduit restent à temps partiel, même après la fin de leur droit au CLCA, et une partie non négligeable des anciens bénéficiaires d'un CLCA à taux plein qui retravaillent reprennent leur activité à temps partiel (Legendre, Vanovermeir, 2010). ■

15. Il convient néanmoins de rappeler que l'APE pour le 2e enfant a été créée dans une conjoncture économique très dégradée, et que la baisse du taux d'activité qu'elle a entraînée a en partie conduit des mères au chômage à quitter le statut de demandeur d'emploi.

N° 132 - février 2013

l'e-ssentiel

30

Publication électronique de la Caisse nationale des Allocations familiales
Direction des statistiques, des études et de la recherche

DOCUMENT n° 4

Les établissements d'accueil du jeune enfant : diversité de l'offre

Au 31 décembre 2010, les caisses d'Allocations familiales (Caf), qui versent une aide au fonctionnement sous forme de prestation de service aux établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje), dénombraient 11 007 Eaje sur le territoire national (10 744 en Métropole et 263 dans les Dom).

Ces équipements, de 33 places en moyenne, constituent une offre d'accueil de 359 000 places, totalisant 589 millions d'heures d'accueil.

Ces structures couramment appelées crèches ne concernent que 12 % des communes. Pour l'essentiel (70 %) les communes couvertes ne disposent que d'une structure et quatre communes en totalisent plus de 100. Deux tiers de ces équipements sont gérés par des collectivités locales ou par le secteur associatif.

ALLOCATIONS FAMILIALES

Les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) proposent un peu plus de 359 000 places correspondant aux agréments délivrés par la protection maternelle et infantile (Pmi). Ce volume de places peut être considéré comme la capacité d'accueil théorique maximum : au 31 décembre 2010, les Eaje pouvaient accueillir simultanément, au plus 359 000 enfants âgés de moins de 6 ans (348 599 en Métropole et 10 451 pour les Dom). Cet indicateur ne tient pas compte des places non financées par la prestation de service unique (Psu) qui peuvent correspondent à des crèches de personnel exclusivement, à des crèches n'appliquant pas le barème national de facturation aux familles ou à des micro-crèches dont le financement passe par un complément de mode de garde (Cmg) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). En 2010, d'après les données de l'Observatoire national de la petite enfance, on recensait environ 10 200 places non couvertes par la Psu pour l'une ou l'autre des raisons évoquées ci-dessus.

Une moyenne de 33 places dans un Eaje

Les Eaje sont implantés sur 4 469 communes (tableau 1), soit 12 % des communes françaises, qui concentrent 72 % des enfants âgés de moins de 3 ans (*Cf.* Pélamourgues B., *l'e-ssentiel* n° 127).

Près des trois quarts (70 %) des communes disposant d'un Eaje ne comptent qu'une seule structure. À l'autre extrémité, 2,9 % des communes détiennent dix équipements ou plus. L'offre en Eaje est principalement le fait de communes ne comportant qu'un seul équipement (28 % des Eaje et 20 % des places) d'une part et dans des communes dotées d'au moins 10 équipements (35 % des Eaje et 42 % des places), d'autre part.

Quatre grandes villes (Paris, Lyon, Marseille et Toulouse) comptent chacune plus de 100 Eaje. Elles détiennent 10 % des Eaje et 13 % des places. On dénombre 678 Eaje à Paris concentrant un peu plus de 6 % des Eaje et un peu plus de 8 % des places. En moyenne l'offre d'un Eaje se situe aux alentours de 33 places (32,6 places). La médiane s'établit à 25 places : la moitié des Eaje a donc une capacité inférieure à cette valeur et l'autre moitié, une capacité plus grande.

La moitié des Eaje comporte entre 10 et 25 places. Environ 5,8 % des Eaje correspondent à de « grosses » structures dotées de plus de 70 places. Les petites structures de moins de 10 places constituent 5 % du parc. Un tiers d'entre elles sont des micro-crèches, celles qui perçoivent la Psu.

Les collectivités locales, principal gestionnaire d'Eaje

Les collectivités locales, communes ou intercommunalités, constituent le principal gestionnaire d'Eaje (graphique 1).

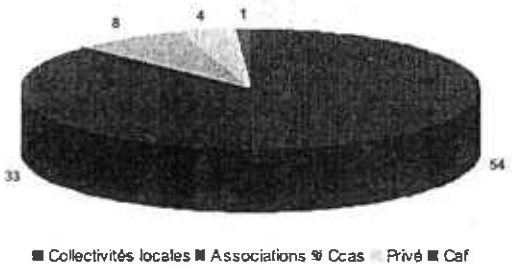
Elles assurent la gestion de 54 % des structures concentrant près de 60 % des places (graphique 2).

Le second gestionnaire par ordre d'importance est le secteur associatif qui gère le tiers des équipements et un peu plus du quart des places. Les conseils généraux quant à eux gèrent un peu plus de 8 % des équipements. Le secteur privé, qui représente 4 % de l'offre est un opérateur qui monte en puissance. Il gérait 289 équipements en 2009, 400 en 2010.

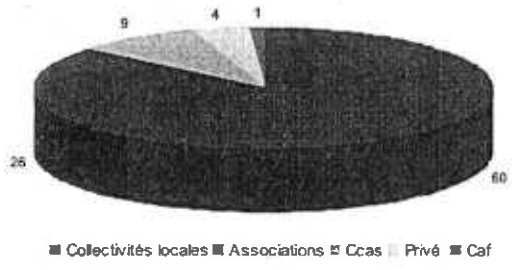
Le secteur associatif et les caisses d'Allocations familiales (Caf) assurent la gestion de structures globalement plus petites que les autres gestionnaires (tableau 2). 68 % du parc associatif et 64 % de celui des Caf comptent moins de 26 places. Les collectivités locales et les centres communaux d'action sociale (Ccas) sont proportionnellement moins investis sur ce type d'établissements (respectivement 48,7 % et 47,3 %) au profit de plus grosses structures de plus de 55 places (respectivement 20,8 % et 18,5 %). Les collectivités locales ainsi que le secteur privé sont globalement moins investis sur les « petits » équipements (moins de 26 places), respectivement à hauteur de 49 % et 29 % de leur parc et a contrario plus présents sur les « grandes structures » (plus de 56 places), respectivement 21 et 20 % de leur parc.

L'activité des Eaje :
une moyenne de 2 239 heures par an
Quelques uns des 11 007 Eaje financés par la Psu (149) ne déclarent aucune activité d'accueil d'enfants âgés de moins de 4 ans.

Graphique 1 - Répartition des Eaje selon le statut du gestionnaire (en %)



Graphique 2 - Répartition des places en Eaje selon le statut du gestionnaire (en %)



Source : Cnaf/Mteaje 2010.

Tableau 1 - Ventilation de l'offre en Eaje entre les communes selon leur nombre d'équipements

Nombre d'Eaje dans la commune	Nombre de communes		Répartition selon le nombre d'Eaje présents dans la commune	
	En effectif	En %	Du nombre d'Eaje en %	Du nombre de places en %
■ 1	3 127	70,0	28,4	19,7
■ 2	580	13,0	10,5	9,7
■ 3	206	4,6	5,6	5,7
■ 4	139	3,1	5,0	5,4
■ 5	87	1,9	4,0	4,4
■ 6	54	1,2	2,9	3,3
■ 7	55	1,2	3,5	3,8
■ 8	42	0,9	3,1	3,5
■ 9	50	1,1	2,4	4,7
■ 10 et plus	129	2,9	34,6	39,7
Total	**4 469**	**100**	**100**	**100**

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

Ces établissements n'acccueillent que des enfants âgés de 4 à 6 ans, ce qui représente un volume d'un peu plus de 2 500 places, soit moins de 1 % de l'offre.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'ensemble des Eaje, la part d'activité consacrée à l'accueil des enfants âgés de 4 à 6 ans s'établit à 0,7 %.

En 2010, la moitié des Eaje ont ouvert au moins 226 jours par an, le maximum étant une ouverture sur 365 jours pour certains équipements hospitaliers ou d'aéroports, 19 Eaje ont ainsi fonctionné tous les jours sans interruption dont 11 sont situés en structure hospitalière.

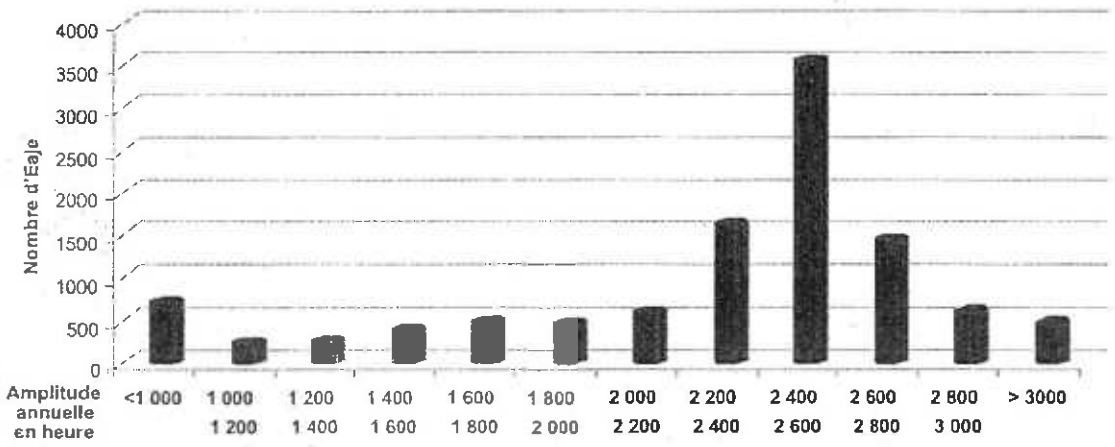
Tableau 2 - Répartition du parc des Eaje par statut de gestionnaire et selon la taille de l'établissement (en %)

Taille de l'Eaje / Statut du gestionnaire	10 et moins	11 - 25	26 - 40	41 - 55	56 - 70	Plus de 70	Total
■ Associations	5,8	62,5	19,6	4,9	4,4	2,8	**100**
■ Caf	1,0	62,9	20,0	5,7	10,5	-	**100**
■ Ccas	4,3	44,0	22,7	10,7	12,4	6,1	**100**
■ Collectivités locales	4,7	44,0	20,7	9,9	13,0	7,8	**100**
■ Privé	4,5	24,0	35,0	17,0	15,3	4,3	**100**
Total	*5*	*49,5*	*21*	*8,6*	*10,1*	*5,8*	*100*
■ **Effectifs**	**547**	**5 450**	**2 313**	**942**	**1 115**	**640**	**11 007**

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

32

Graphique 3 - Répartition des Eaje selon leur amplitude d'ouverture annuelle



Source : Cnaf/Mteaje 2010.

En moyenne, les Eaje sont ouverts pendant 2 239 heures dans l'année. Près des deux tiers (61 %) des Eaje ont une amplitude d'ouverture annuelle comprise entre 2 200 et 2 800 heures, correspondant globalement à 229 jours de fonctionnement à raison de 11 heures par jour (graphique 3). Les taux d'occupation moyen et médian sont tous deux très proches de 70 %.

Sur l'année, 589,6 millions d'heures d'accueil d'enfants âgés de moins de 3 ans ont été facturées par l'ensemble des Eaje . En moyenne, une place donne lieu à 1 642 heures d'accueil par an, facturées aux familles.

Enfin, on observe que l'activité des Eaje croît plus vite que l'augmentation de la capacité d'accueil en place : entre 2007 et 2010, le volume de places a crû de 9 % et l'activité mesurée par le volume d'heures d'accueil a progressé de 15 %. Cette comparaison confirme une augmentation du taux d'occupation des places.

Les enfants inscrits en Eaje

Un peu plus de 880 000 enfants âgés de 0 à 6 ans ont été inscrits dans un Eaje au cours de l'année, soit 2,5 enfants par place.

Près de la moitié des Eaje connaît un ratio supérieur à 2,5 enfants inscrits par place (tableau 3). Dans la quasi-totalité des cas (94 %), il s'agit d'équipements multi-accueils ou haltes-garderies, plus enclins à pratiquer de l'accueil occasionnel. Ces équipements se caractérisent par une activité d'accueil des enfants âgés de 4 à 6 ans légèrement supérieure à celle des autres (0,9 % de leur activité contre 0,6 %).

Les Eaje en gestion privée se distinguent aussi des autres modes de gestion sur ce point, semblant attester une recherche d'accueil régulier sur une période longue. Ainsi 44,4 % d'entre eux dénombrent moins de 1,5 enfants inscrits par place.

Coût de l'activité

Si l'on rapporte les dépenses (compte de résultat) des Eaje au volume d'heures facturé aux familles, on obtient un prix de revient horaire moyen de l'accueil en Eaje. Ce prix de revient de l'heure d'accueil ne correspond pas au prix payé par l'usager, puisque ce dernier est calculé en fonction des ressources et de la composition de la famille.

En 2010, ce prix de revient de l'heure d'accueil s'établit à 7,8 euros. Il varie selon la nature de l'accueil et celle du gestionnaire (tableau 4). Ces écarts de prix de revient résultent certes de l'activité des Eaje, notamment de leur taux d'occupation mais également de la nature du service offert. Un jardin d'enfants constitue une structure moins coûteuse qu'une crèche collective.

Pour ce qui concerne les gestionnaires, plusieurs facteurs interviennent tels les statuts relevant d'une convention collective, l'ancienneté et le niveau de qualification des personnels employés mais aussi les modalités de valorisation comptable de certains postes.

Tableau 3 - Répartition du parc des Eaje selon le nombre moyen d'enfants inscrits par place et statut du gestionnaire (en %)

	< 1	1 - 1,5	1,5 - 2	2 - 2,5	> 2,5	Total
■ Associations	2,8	13,1	14,0	15,4	54,7	**100**
■ Caf	2,0	6,1	7,1	9,1	75,8	**100**
■ Ccas	5,6	14,6	17,4	10,9	51,5	**100**
■ Collectivités locales	5,4	24,3	15,5	11,4	43,3	**100**
■ Privé	11,0	33,4	21,3	17,4	16,9	**100**
Total	**4,7**	**20,0**	**15,3**	**12,9**	**47,1**	**100**

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

Tableau 4 - Prix de revient horaire (en euros) par type d'accueil et statut du gestionnaire

Prix de revient horaire			
Gestionnaire		**Accueil**	
■ Associations	7,1	■ Familial	7,9
■ Caf	10,5	■ Parental	6,5
■ Ccas	7,8	■ Jardin d'enfants	6,1
■ Collectivités locales	8,1	■ Micro-crèches	8,3
■ Privé	8,6	■ Collectif	7,9
Total	**7,8**	**Total**	**7,8**

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

33

Tableau 5 - Ventilation du nombre de communes (en %) selon le prix de revient horaire (en euros)

Prix de revient horaire en euros dans la commune	Répartition
■ < 7	37,3
■ 7 - 7,5	14,0
■ 7,5 - 8	12,9
■ 8 - 8,5	10,9
■ 8,5 - 9	7,2
■ > 9	17,8
Total	100

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

Tableau 6 - Ventilation du parc des Eaje selon le prix de revient horaire (en euros) et le taux d'occupation (en %)

Prix de revient horaire / taux d'occupation	< 60	60 - 65	65 - 70	70 - 75	75 - 80	> 80	Total
■ < 7	14,1	19,8	21,8	29,1	36,4	53,8	**30,8**
■ 7 - 7,5	7,8	11,9	10,9	14,7	14,1	13,9	**11,9**
■ 7,5 - 8	8,1	12,8	13,8	15,8	15	10,1	**11,8**
■ 8 - 8,5	8,0	10,4	12,5	11,8	11	7,0	**9,5**
■ 8,5 - 9	8,3	10,5	9,8	9,3	6,9	5,0	**7,8**
■ > 9	53,7	34,6	31,1	19,3	16,3	10,2	**28,1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : Cnaf/Mteaje 2010.

ENCADRÉ 1

La prestation de service, une aide au fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant versée par les Caf

Au titre de l'exercice 2010, les caisses d'Allocations familiales (Caf) ont contribué au fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) à hauteur de deux milliards d'euros (ventilation des dépenses d'action sociale 2010). La prestation de service « ordinaire » constitue la prise en charge systématique d'un certain pourcentage des dépenses de fonctionnement des services et équipements sociaux.
En contrepartie de ce financement, les Caf demandent aux gestionnaires des Eaje de calculer les participations des familles selon un barème national qui tient compte des ressources des parents et du nombre d'enfants dans la famille. Depuis janvier 2002, la prestation de service unique (Psu) s'est progressivement substituée à la prestation de service ordinaire pour les Eaje des enfants âgés de moins de 4 ans. Cette prestation de service contribue à :

- favoriser la mixité sociale des publics accueillis par l'application d'un barème modulé en fonction des ressources ;
- inciter les crèches classiques à améliorer leur taux d'occupation en s'ouvrant à des accueils plus souples ;
- améliorer les passerelles entre la crèche ou la famille et l'école maternelle ;
- faciliter la reconnaissance du rôle des haltes-garderies dans la réponse aux besoins atypiques des familles et aux situations d'urgence ;
- accompagner le développement des services multi-accueil, ainsi que l'évolution des amplitudes d'ouverture liées à la diversification des rythmes et des temps de travail.

La Psu est égale à 66 % du prix de revient horaire de l'accueil de l'enfant dans la limite du prix plafond fixé annuellement par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), déduction faite des participations familiales.

Par exemple, les mises à disposition de locaux ou la fourniture de certains services ne sont pas toujours valorisées dans le compte de résultat de l'équipement. Ces prix de revient varient également selon la commune (tableau 5).

Dans plus du tiers des communes le prix de revient de l'heure d'accueil en Eaje est inférieur au prix moyen et la moitié des communes connaît un prix de revient inférieur ou égal à 7,4 euros l'heure. On observe également que les communes équipées d'un seul Eaje ont un prix horaire moyen de 7,2 euros et que celui-ci s'élève à 8,1 euros pour les communes dotées de plus de dix Eaje et 8,2 euros pour les quatre communes en disposant de plus de 100. Ces différences de coûts peuvent s'expliquer par le fait que les communes munies de plusieurs structures assurent plus fréquemment elles-mêmes la gestion de ces établissements, dont les personnels relèvent alors de la fonction publique territoriale. Le prix de revient horaire dépend directement de l'activité des Eaje, notamment de leur taux d'occupation (tableau 6).

Plus d'un Eaje sur deux (54 %) n'atteignant pas un taux d'occupation de 60 % ont un prix de revient horaire supérieur à 9 euros. *A contrario* plus de la moitié (54 %) des Eaje réalisant un taux d'occupation supérieur à 80 % obtiennent un coût horaire inférieur à 7 euros.

Bernard Pélamourgues ■
Cnaf - Dser

■ Pour en savoir plus

- Boyer D., Crepin A., Guillaudeux V. et Pelamourgues B., *Baromètre d'accueil du jeune enfant 2012*, *l'e-ssentiel*, n° 129.
- Observatoire national de la petite enfance, 2012, *L'accueil du jeune enfant en 2011, données statistiques.*
- Pelamourgues B., 2012, *Quelle offre territoriale pour l'accueil des jeunes enfants ?*, *l'e-ssentiel*, n° 127.

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Christine Chambaz
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769

POLITIQUES

DOCUMENT n° 5

Social : vers des schémas territoriaux de la petite enfance ?

La ministre de la Famille veut réduire les disparités des capacités d'accueil des jeunes enfants. Mais la question des moyens et du chef de file reste en suspens.

Lorsque Dominique Bertinotti, la ministre de la Famille, était venue échanger avec les maires au Congrès en novembre dernier, elle avait annoncé le lancement d'une concertation nationale baptisée « Au tour des parents », dans quatre régions françaises, pour faire le point sur les besoins des parents, en les impliquant directement dans le diagnostic. Quatre mois plus tard, samedi 16 février, une restitution nationale de ces travaux a eu lieu, à Paris. Si les acteurs nationaux tels que bien sûr l'AMF y ont été associés, en revanche, seuls les parents ont pu y prendre la parole. Clôturant cette manifestation, Dominique Bertinotti a, elle, esquissé quelques pistes de sa politique concernant la petite enfance. Mais il faudra attendre la signature de la convention d'objectifs et de gestion (COG) avec la CNAF – que la ministre a annoncé pour début avril – pour en savoir plus sur les orientations concrètes.

Reste une certitude : si l'amélioration (quantitatif) de l'accueil en crèche est une « *priorité* » de la ministre, la réduction des disparités en termes d'offre d'accueil entre les départements sera « *au cœur* » de cette future politique. Actuellement, les contrastes sont en effet flagrants : la Seine-Saint-Denis affiche un quota inférieur à 30 solutions d'accueil pour 100 enfants, à peine plus pour la Corse ou la Guadeloupe, beaucoup moins encore pour La Réunion (17,7 %) ou la Guyane (8,8 %) ; inversement, la Vendée frôle les 70 % et la Haute-Loire dépasse les 80 %.

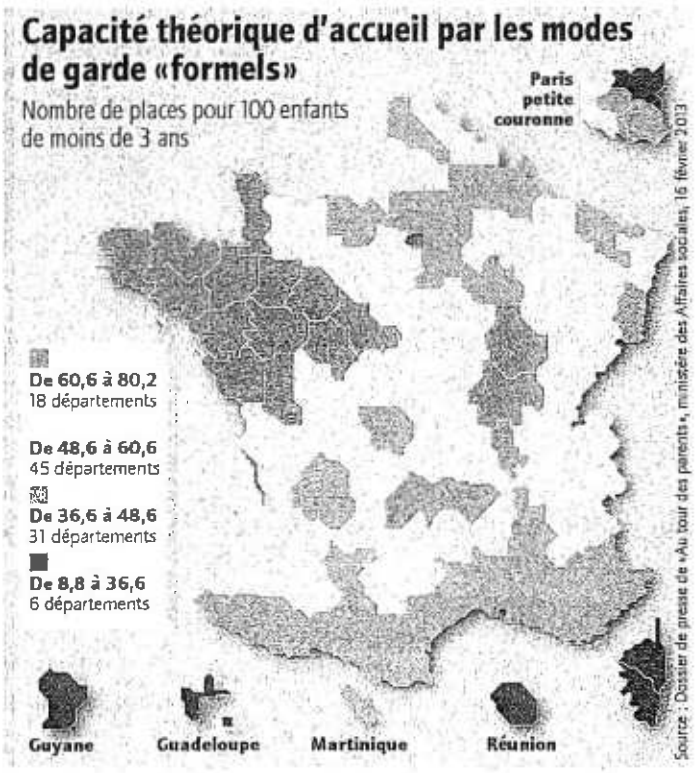
Pour réduire ces disparités géographiques, la ministre voudrait que des schémas territoriaux soient mis en œuvre localement (à l'échelle de bassin de vie et de la région). C'est à ce niveau que seraient définis des objectifs chiffrés, l'État se retranchant donc derrière les objectifs que se fixeraient les collectivités locales en accord avec les CAF et les parents. Cette idée de schémas territoriaux figure parmi les propositions du Haut conseil de la famille qui a rendu début février un avis sur la question de la diversité de l'offre et des disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil de la petite enfance.

Quelles obligations ?

Une proposition qui n'avait pas fait consensus et sur laquelle l'AMF a exprimé ses réserves, non pas sur la nécessité d'un diagnostic local – les besoins pouvant varier selon les territoires – mais sur les obligations qu'entraîneraient un tel schéma. Quant à savoir qui serait désigné chef de file de cette démarche, la ministre n'a pas apporté de précision. Même si la CNAF défend, sur ce point, son expertise et son expérience.

Le développement des places d'accueil pour réduire ces disparités pose la question des moyens. Dans le cadre de la négociation de la COG entre l'État et la CNAF, cette dernière demande, *a minima*, le maintien de la progression du Fonds national d'action sociale de 7,5 % par an comme pendant la précédente COG. Le seul financement des projets réalisés ou en cours exigeant à lui seul une augmentation de 4,4 % selon le président de la CNAF. Tandis que la réforme des rythmes scolaires exigera de son côté des moyens supplémentaires pour le développement de l'accueil périscolaire. Si la ministre s'est prononcée pour cet objectif de 7,5 % et a même déclaré au journal *Les Échos* vouloir faire un effort supplémentaire (interview du 14 février 2013), l'objectif de résorption du déficit de la branche famille (2,6 milliards d'euros en 2012) (1) rend l'exercice délicat. Le résultat sera là encore connu début avril. Tout comme sera alors précisé ce qui sera abrogé dans le décret Morano (2) et les actions prévues pour développer une filière des métiers de la petite enfance.

Emmanuelle STROESSER



(1) Le Premier ministe a confié une mission à ce sujet au président du Haut conseil de la famille, Bertrand Fragonard, pour la révision des prestations familiales. (2) Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

n° 390

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DOCUMENT n° 6

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Janvier 2012
n°257
LA NOTE D'ANALYSE
Questions sociales

Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ?

En 2008, 43 % des enfants de moins de 3 ans fréquentaient en France un service d'accueil à "temps plein", la moyenne étant d'environ 30 % dans les pays de l'OCDE. **Cette même année, on estimait toutefois qu'il manquait encore entre 300 000 et 500 000 places d'accueil pour satisfaire pleinement le besoin des parents d'enfants de moins de 3 ans. Pour répondre à la demande, un important plan de développement de l'offre a été lancé en 2009. Il visait à créer 200 000 nouvelles solutions d'accueil d'ici 2012.** Fin 2010, avec environ 80 000 places d'accueil supplémentaires disponibles, le bilan est en ligne avec cet objectif.

De nombreuses questions continuent néanmoins à se poser. Certaines sont anciennes et avaient été identifiées dès 2007 dans le rapport du Centre d'analyse stratégique sur la création d'un service public de la petite enfance : la rationalisation de l'offre d'accueil placée sous la responsabilité de multiples acteurs, l'information des parents, la prise en compte de la diversité des territoires. Parallèlement, d'autres questions apparaissent ou se posent avec une acuité croissante : le maintien du développement de l'offre dans la situation actuelle des finances publiques, la cohérence avec la politique de scolarisation à 2 ans, les nouvelles aspirations des assistants maternels, ou encore le rôle croissant joué par le secteur privé. **En résumé, la question est bien de savoir quelle stratégie permettra d'assurer sur le long terme, dans un contexte de tension sur les finances sociales, la réponse aux besoins des parents, garante non seulement de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, mais aussi du meilleur développement de l'enfant.** ■

➤ PROPOSITIONS

1. Plafonner les tarifs facturés aux parents par les micro-crèches choisissant comme mode de financement la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).
2. Déterminer un nombre optimal de "relais d'assistants maternels" (RAM) par assistant maternel. Concentrer les moyens dans les territoires les moins bien pourvus.
3. Développer la formation continue des assistants maternels :
   - confier à une collectivité publique la responsabilité contractuelle et l'avance de salaire pendant la formation ;
   - adosser le lieu de formation à un mode d'accueil.
4. Rendre obligatoires et publics des schémas départementaux de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant identifiant les zones prioritaires selon des critères à définir.
5. Afin de faciliter la planification de l'offre sur un territoire, systématiser la transmission des prévisions de l'Éducation nationale concernant la scolarisation à 2 ans aux commissions départementales d'accueil du jeune enfant.
6. Confier au Haut Conseil de la famille la responsabilité d'engager une réflexion sur la pertinence d'une intégration renforcée entre l'accueil préscolaire avant 3 ans et l'accueil scolaire jusqu'à 6 ans.

LES ENJEUX

Alors même que la France se situe déjà au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en termes de fréquentation des services d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, les pouvoirs publics ont lancé en 2009 un plan ambitieux d'accroissement de l'offre.

Dans ce contexte, la présente note vise à répondre aux questions qui concernent cet accueil. La plupart des pays occidentaux cherchant aussi à augmenter leur capacité d'accueil, quelles stratégies adoptent-ils ? Quels enseignements livrent ces expériences étrangères ? En France, qu'en est-il des évolutions les plus récentes ? Comment sont créées les nouvelles places en accueil collectif ? Comment sont-elles financées ? L'utilisation des places existantes est-elle optimale ? Qu'impliquent ces stratégies pour les acteurs concernés (acteurs locaux, professionnels, parents, enfants, etc.) ? Que dire du rôle grandissant du secteur privé, principalement des entreprises de crèches ?

Par ailleurs, environ 37 % des enfants dont les deux parents travaillent à temps complet sont accueillis par des assistants maternels agréés[1]. Comment faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, améliorer les conditions d'exercice de ce métier et encourager les "vocations" à l'heure où l'on prévoit de nombreux départs à la retraite[2] ?

Au-delà des questionnements relatifs à l'accroissement de l'offre, il s'agit aussi d'améliorer l'organisation des services pour satisfaire avec efficience aux besoins des parents et au bien-être des enfants.

DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT : PERSPECTIVE INTERNATIONALE ET OBJECTIFS NATIONAUX

Des pays plus ou moins volontaristes en matière d'accueil du jeune enfant

L'offre de services d'accueil du jeune enfant est très variable au sein des pays de l'OCDE. Les services pour les moins de 3 ans peuvent être "formels" ou informels[3], payants ou gratuits, à temps plein ou à temps partiel. Certains pays comme la France accueillent par ailleurs les enfants à l'école maternelle dès l'âge de 2 ou 3 ans alors que d'autres n'offrent pratiquement aucun service d'éducation pour les enfants de moins de 6 ans. Globalement, on remarque toutefois que la majorité des enfants ont accès à l'éducation préscolaire gratuite à partir d'environ 3 ans en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Hongrie, en Italie, en Norvège, en République tchèque et au Royaume-Uni, et à partir de 4 ans en Irlande et aux Pays-Bas. Dans les pays nordiques, l'accueil jusqu'à l'école primaire se fait de façon obligatoire dès la fin du congé parental (généralement un an)[4].

En France, 43 % des enfants de moins de 3 ans fréquentent des services d'accueil pour un minimum de 30 heures par semaine[5]. La situation française est comparable à celle de pays comme la Belgique (47 %) ou la Norvège (55 %). Le Danemark ou l'Islande affichent respectivement des taux de fréquentation de 74 % et 65 %. Le Portugal ou la Suède obtiennent des taux de 60 % et de 51 %, alors qu'en Allemagne (14 %), en Grèce (16 %), en Italie (29 %) ou encore au Royaume-Uni (22 %) moins d'un tiers des enfants de moins de 3 ans fréquentent ces services[6].

Les taux de fréquentation des structures d'accueil sont étroitement liés au coût de ce service pour les parents. Ce coût est très variable, parfois au sein d'un même pays, en fonction du type de services utilisés, de leur caractère public ou privé ou de la prise en compte du niveau de revenu des parents. Dans les pays de l'OCDE, lorsque les deux parents travaillent et gagnent au total environ 50 % de plus que le salaire moyen, le coût net moyen des services de garde, après déduction des prestations monétaires et aides fiscales, est de 14 % du revenu net de la famille[7]. En France, il est de 9 % (13 % en Allemagne, 17 % en Norvège, 21 % au Royaume-Uni)[8].

(1) 99 % sont des femmes. Voir David-Alberola É. avec la collaboration de Momic M. (2008), "Le métier d'assistante maternelle", *Études et résultats*, n° 636, mai ; Observatoire national de la petite enfance (2011), *L'accueil du jeune enfant en 2010*, Données statistiques, Paris, CNAF.

(2) Warzee C. (2009), "Départs du marché du travail dans les régions à l'horizon 2020. Le papy-boom n'explique pas tout". *Insee première*, septembre, n° 1255.

(3) Les comparaisons sont difficiles car les caractéristiques de l'offre prises en compte varient. L'OCDE considère par exemple que les services d'accueil assurés par des personnes « autorisées » à leur domicile sont des services formels, alors que les données d'Eurostat incluent seulement les services collectifs agréés.

(4) OCDE (2007), *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris.

(5) En 2008.

(6) OECD, *Family database*, PF3.2.B.

(7) En 2008.

(8) OECD (2011), *Doing Better for Families*.

Rappelons par ailleurs qu'avec des dépenses consacrées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans qui représentent au total 0,4 % du PIB, la France se classe derrière des pays comme le Danemark (0,8 %), la Finlande et la Norvège (0,7 %) ou la Suède (0,6 %)[9]. En ajoutant les dépenses d'éducation des 3-6 ans, elle arrive en quatrième position des pays de l'OCDE, derrière le Danemark (1,3 %), la Suède et le Royaume-Uni (1,1 %) et au même niveau que la Norvège (1 %)[10].

■ Trois principaux modèles d'offre d'accueil

Pour développer l'accueil, nos voisins européens ont mis en œuvre différentes stratégies en lien avec leur conception du rôle de l'État et de la famille. Même si les comparaisons sont délicates, il est possible de faire certains rapprochements. **Un premier type de réponse, très volontariste, est illustré par les pays nordiques.** Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, le congé parental est accordé pour environ un an et est bien rémunéré. Une part plus importante qu'ailleurs de ce congé est en outre réservée aux pères. Dans ces pays, à partir de la fin de ce congé, tous les enfants ont un droit à l'accueil garanti par la municipalité (encadré 1)[11].

Encadré 1

Le droit de garde opposable dans les pays nordiques

Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, les municipalités ont l'obligation légale de fournir aux enfants une place dans les services d'accueil, même si les modalités d'application varient. En Norvège, par exemple, la mise en œuvre du droit d'accueil s'est tout d'abord traduite par une obligation législative faite aux municipalités de proposer une place de garde (2005). Dans un second temps, un droit légal de l'enfant à une place de garde a été instauré (2009). En Suède, une première loi a été adoptée en 1985 stipulant l'obligation pour les communes d'offrir une place pour tous les enfants âgés de 1 à 7 ans ("proposition raisonnable"). Cet objectif n'a cependant pas pu être réalisé. Dix ans plus tard, une loi a renforcé cette obligation. Les communes disposent d'un délai de 3 mois pour satisfaire la demande des parents. Ce droit est maintenant une réalité dans presque toutes les communes. Les enfants dont les parents sont au chômage, ou en congé parental avec un autre enfant, peuvent aussi obtenir une place. Les places doivent être offertes pour un minimum de 15 heures par semaine. Dans tous ces pays, on remarque par ailleurs l'importance accordée au bien-être de l'enfant dans les services d'accueil[12].

On peut identifier, à l'inverse, un deuxième groupe de pays au sein desquels la responsabilité de l'accueil des jeunes enfants incombe prioritairement à la famille. Les pays comme la Grèce ou l'Italie (encadré 2), de même que la république d'Irlande et le Royaume-Uni, offrent un congé parental mal rémunéré, un taux d'accueil des enfants de moins de 6 ans très faible (ou, comme au Royaume-Uni, à des coûts élevés et à temps partiel) et proposent peu de mécanismes de solvabilisation de la demande de services d'accueil privés[13].

Encadré 2

Les expérimentations locales en Italie

Des services originaux d'accueil des jeunes enfants ont vu le jour en Italie. Dans ce pays, les communes sont en charge de développer l'offre. Outre les *nidi d'infanzia* (l'équivalent des crèches) et les *scuole dell'infanzia*, qui accueillent les enfants de 3 à 6 ans, on retrouve des services intégrés de la petite enfance. Ces services s'adressent aux enfants de 1 à 6 ans et combinent accueil et enseignement. Parmi les plus réputés, on peut citer les écoles municipales de Reggio Emilia. Ces services ont développé une réflexion pédagogique mettant en avant la créativité des enfants. Les professionnels consacrent une partie de leur temps à l'autoévaluation collective des pratiques par rapports aux objectifs fixés, à la réflexion et à la recherche. Il existe par ailleurs des personnels de coordination qui ont une fonction d'accompagnement des établissements, et qui permettent une coordination de tous les acteurs locaux pour les 0 à 6 ans. Il s'agit de mutualiser les expériences de même que celles d'autres villes engagées dans des processus semblables[14].

On peut enfin désigner un troisième groupe de pays en situation intermédiaire. Des pays comme l'Allemagne[15] (encadré 3) et la France ont mis en place un congé parental de longue durée (2 à 3 ans) rémunéré et offrant la possibilité de travailler à temps partiel. Une politique favorable à l'accueil des jeunes enfants s'ajoute dans certains cas à ce congé. La France s'inscrit dans la perspective d'un libre choix entre cessation temporaire d'activité, travail à temps plein et travail à temps partiel.

(9) En 2007.

(10) OECD, *Family database*, PF3 1.A.

(11) Thévenon O. (2008), "Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés", *Population et sociétés*, septembre, n° 448.

(12) UNESCO (2010), "Early Childhood Care and Education Regional Report. Europe and North America", *World Conference on Early Childhood and Education*, Moscou, 27-29 septembre.

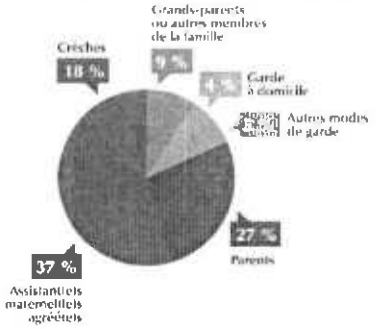
(13) Chaupin-Guillot S., Guillot O. et Jankeliowitch-Laval E. (2007), "Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants : une comparaison européenne", *Recherches et prévisions*, n° 90, décembre.

(14) OCDE (2007), *Petite enfance, grands défis II*, *op. cit.* Musatti T. (2004), "L'éducation de la petite enfance en Italie : contextes sociaux et perspectives éducatives", *Perspectives*, décembre, vol. XXXIV, n° 4.

(15) En Allemagne, depuis la réforme de 2006 (*Elterngeld*), les nouveaux parents peuvent réclamer 67 % de leur salaire net (calculé sur les 12 mois précédant la naissance de leur enfant). L'aide est disponible pour un an et ne dépasse pas un montant minimal et maximal. Le travail à temps partiel est encouragé pendant ce congé. Dans ce cas, il peut être étendu sur 24 mois lorsqu'il est partagé entre les parents. Voir Fagnani J. et Math A. (2010), "Recent Reforms in French and Germany Family Policies. Similar Challenges, Different Responses", *Sociologica, Problemas & Praticas*, n° 64.

Pour cela, une allocation de garde et des déductions fiscales pour frais de garde sont offertes, de même que des structures d'accueil des moins de 3 ans financées par les fonds publics[16]. La France se caractérise en outre par la complémentarité entre l'offre d'accueil collectif et l'offre d'accueil individuel.

Répartition des enfants de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent à temps complet selon le mode de garde principal en semaine entre 8h et 19h (en %)



Source : Drees, enquête Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2007.
Champ : France métropolitaine.
Note : mode de garde principal : mode d'accueil dans lequel l'enfant passe le plus de temps du lundi au vendredi entre 8 heures et 19 heures. Autre mode de garde : ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, école ou établissement spécialisé.

Encadré 3

La réforme allemande des structures d'accueil

Contrairement à la France, il existe en Allemagne peu de crèches et de "nourrices". En 2008, selon l'OCDE, seulement 14 % des enfants âgés de moins de 3 ans avaient accès à un mode d'accueil formel à temps plein. La capacité d'accueil diffère cependant nettement entre les anciens (12,2 %) et les nouveaux Länder (42,4 %) de la République fédérale. À partir de l'âge de 3 ans, la quasi-totalité des enfants ont par ailleurs accès aux *Kindergarten*, habituellement à temps partiel. Depuis 1996, les autorités locales doivent en effet offrir des places aux enfants de 3 à 6 ans dans ces structures. L'accueil des enfants de 0 à 3 ans est cependant devenu un enjeu prioritaire du gouvernement ces dernières années. Depuis 2005, les autorités locales ont la responsabilité d'offrir des places d'accueil à tous les enfants de moins de 3 ans dont les parents travaillent ou sont en formation professionnelle, et cela avant 2013. On prévoit qu'un tiers de ces places seront chez des "assistants" agréés, cette solution étant moins coûteuse que les services collectifs. Au total, plus de 500 000 places supplémentaires doivent être créées[17].

Les différents pays peuvent également être comparés à l'aune du degré d'intégration entre l'accueil des enfants de moins de 3 ans et l'éducation des 3 à 6-7 ans. Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède ont choisi d'intégrer les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, que ce soit au niveau de la responsabilité gouvernementale dans ce secteur (un seul ministère), de l'accès, du financement, de la réglementation, ou de la gestion et formation des personnels. D'autres pays disposent de systèmes partiellement intégrés comme en Allemagne, en Espagne ou au Royaume-Uni. La gestion et la responsabilité gouvernementale sont alors unifiées pour tous les âges, mais les autres aspects restent segmentés. En Belgique et en France, l'organisation et la gestion sont différenciées selon l'âge des enfants. Les dispositifs d'accueil et la formation des personnels ne sont pas les mêmes avant et après 3 ans[18].

Il existe un relatif consensus sur l'intérêt de limiter les effets de cette césure, dont les modalités renvoient à une réflexion plus large que la pertinence de la scolarisation à 2 ans. **Les systèmes intégrés semblent en effet offrir plus de cohérence entre les structures d'accueil et le reste du système éducatif, plus de ressources pour les moins de 3 ans ou une meilleure formation des personnels[19].** Dès les années 1960, la Suède a ainsi posé ce diagnostic et entamé l'intégration des différents modes d'accueil avant 6 ans, politique qui s'est progressivement mise en œuvre jusqu'aux années 1990. Les questions posées par une telle démarche sont éminemment complexes en termes de responsabilité, de gestion des structures et de formation des professionnels[20].

En France, l'offre d'accueil du jeune enfant donne globalement satisfaction

Alors que des organismes comme l'UNICEF suggèrent que des services d'accueil subventionnés et réglementés soient disponibles pour 25 % des enfants de moins de 3 ans dans les pays développés[21], la France affiche un taux de couverture théorique[22] de 48,7 places pour 100 enfants de moins de 3 ans[23]. Cet indice de couverture, qui était

[16] Chaupin-Guillot S. *et al.* (2007), *op. cit.*

[17] Centre d'information et de documentation de la République fédérale d'Allemagne, *Le système éducatif en Allemagne. Du jardin d'enfants à l'université*, Paris, Cidal, 2009-2010. Voir aussi Fagnani J. et Math A. (2010), *op. cit.*

[18] UNESCO (2010), *op. cit.*

[19] Cette question a été abordée et traitée lors du colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique et la DREES : "Bien être des jeunes enfants dans l'accueil et l'éducation en France et ailleurs" (10-11 octobre 2011, Paris, Institut océanographique de Paris).

[20] Kaga Y., Bennett J. et Moss P. (2010), *Caring and Learning Together. A Cross-national Study on the Integration of Early Childhood Care and Education within Education*, Paris, UNESCO.

[21] UNICEF (2008), "La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant", *Bilan Innocenti 8*, Florence, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF.

[22] La capacité théorique d'accueil correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants âgés de moins de 3 ans à un instant donné. Il s'agit de places d'accueil et non d'enfants gardés. On ignore par exemple que certaines places peuvent être utilisées par plusieurs enfants à temps partiel.

[23] En 2009.

de 42 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2004, devrait être supérieur à 50 places pour 100 enfants fin 2012. C'est le résultat d'une décennie d'efforts. De façon détaillée, le nombre de places en accueil collectif est passé de 295 929 en 1999 à 357 003 en 2009, tandis que celui des parents bénéficiaires d'une prestation pour l'accueil par un assistant maternel est passé de 0 en 1991 (date de création de l'aide) à plus de 700 000 en 2009. Malgré cette croissance importante, un rapport officiel estimait en 2008 qu'il manquait entre 300 000 et 500 000 places d'accueil pour répondre à la demande[24].

Capacité théorique d'accueil pour les modes de garde "formels"



Afin de soutenir cette politique volontariste, l'objectif de 200 000 solutions d'accueil supplémentaires à l'horizon 2012 était annoncé en février 2009 : 100 000 en accueil individuel et 100 000 en accueil collectif.

Au total, fin 2010, environ 80 000 places d'accueil sur ces 200 000 avaient été créées, et la Caisse nationale d'allocations familiales est aujourd'hui optimiste quant à la capacité des différents acteurs concernés à atteindre les objectifs globaux fin 2012. On souligne en effet que 2009 et 2010 sont des années de montée en charge d'un plan crèche d'ampleur qui devrait produire pleinement ses effets en 2011 et en 2012[25].

Dans le détail, près de 20 000 places en accueil collectif ont été créées en 2009[26]. Environ 12 500 sont le fait de nouveaux agréments, tandis que près de 7 500 sont dues à l'optimisation des places existantes. Notons que ces nouvelles places "en collectif" permettent d'accueillir un nombre plus important d'enfants. Ces 20 000 places ont en effet permis de proposer en 2009 une solution d'accueil à 46 000 enfants. Puisque des parents n'ont pas besoin d'un accueil durant toute la journée ainsi que pour chaque jour ouvrable, il a été possible de proposer, en moyenne, une place à 2 enfants dans le cadre des nouveaux agréments. L'augmentation du volume horaire facturé ayant changé en cours d'année, pour les places qui résultent de cette optimisation, ce taux est plutôt de 2,6 enfants par place[27].

Pour l'année 2010, les premières estimations font également état de la création d'environ 20 000 places. Cette augmentation des places disponibles en accueil collectif doit toutefois être mise en regard de la baisse de la scolarisation des enfants de 2 ans. Le taux de scolarisation de cet âge est en effet en diminution depuis l'an 2000[28], même si, on l'a vu, le taux global de couverture de l'ensemble des dispositifs d'accueil du jeune enfant a, quant à lui, progressé.

En ce qui concerne l'accueil individuel, 21 200 enfants de moins de 3 ans supplémentaires ont été confiés à un assistant maternel en 2009. Pour 2010, à partir des chiffres du premier semestre, on peut extrapoler, en tendance, qu'il y aura environ 20 275 enfants de moins de 3 ans accueillis en plus par rapport à 2009.

Les développements qui suivent s'attachent à mettre en évidence les principaux leviers permettant de continuer à soutenir cette dynamique de développement de l'offre d'accueil tant collective (voir "Trois leviers pour développer l'accueil collectif") qu'individuelle (voir "Trois leviers pour développer l'accueil individuel"), et invitent à une meilleure mise en cohérence de l'ensemble des moyens consacrés au développement des solutions d'accueil (voir "Promouvoir la régulation de l'offre pour améliorer la qualité du service rendu aux parents").

TROIS LEVIERS POUR DÉVELOPPER L'ACCUEIL COLLECTIF

La question du ciblage des financements

La branche Famille de la sécurité sociale (caisses d'allocations familiales – CAF) consacrera 2,7 milliards d'euros à l'accueil collectif en 2012, soit 860 millions d'euros de plus qu'en 2008. Cela correspond à une progression de 7,5 % par an du fonds national d'action sociale (FNAS) et à une augmentation annuelle de 10 % par an des crédits dévolus à la petite enfance au titre de l'action sociale[29].

(24) Tabarot M. (2008), *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Paris, La Documentation française, juillet. Dans ce rapport, le calcul est effectué en fixant un objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, avec un taux plus élevé de 65 % pour les enfants à partir de 2 ans. Si la scolarisation des enfants de moins de 2 ans diminue, l'estimation des besoins augmente. Pour estimer ce taux, il s'agissait d'ajouter au pourcentage d'enfants gardés le pourcentage de femmes qui déclaraient s'être arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant pour des raisons liées aux modes de garde. Ces estimations comportent toutefois des limites. La proportion de parents d'enfants non gardés à la recherche d'une solution d'accueil hors du foyer est par exemple mal connue.

(25) CNAF (2011), *Conférence de presse de la CNAF*, 27 septembre, Paris, Maison des arts et métiers.

(26) Haut Conseil de la famille (2011), *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de 3 ans*, janvier.

(27) Soit 25 000 enfants sur les nouveaux agréments (place x 2) et 21 000 enfants sur les places optimisées (place x 2, 6) sur la base de 600 heures en moyenne par an et par enfant.

(28) – 44 % entre 2005 et 2010, et – 61 % de 2000 à 2010, selon le Haut Conseil de la famille (2011), *op. cit.*

(29) CNAF et Association des maires de France (2010), *La politique de l'enfance et de la jeunesse. Les clés des caisses d'allocations familiales aux communes et à leurs groupements*, novembre.

Pour accroître l'offre d'accueil, sept plans crèches ont été mis en place depuis 2000.

Parallèlement à ces aides à l'investissement, les CAF soutiennent l'offre au moyen d'aides au fonctionnement des structures, principalement avec la prestation de service unique (PSU). Cette dernière finance 66 % du prix de revient dans la limite d'un plafond, déduction faite de la participation des parents. Cette modalité de calcul originale découle de l'application d'un barème national de tarification, proportionnel aux ressources des parents. Elle permet de promouvoir la mixité sociale des publics accueillis en neutralisant, pour le gestionnaire, l'impact des ressources des familles. En plus de ce premier niveau, les CAF peuvent financer le fonctionnement de nouvelles places par l'intermédiaire du contrat enfance et jeunesse (CEJ). Les CAF prennent alors en charge, en sus, 55 % du coût résiduel à la charge des collectivités.

En 2010, les CAF sont ainsi les premiers financeurs des crèches puisqu'elles prennent en charge 45 % du coût de fonctionnement (33 % au titre de la PSU et 12 % au titre du CEJ). Les familles financent, quant à elles, 12 % du coût de l'accueil. Les 33 % restants sont pris en charge par les collectivités territoriales et par certaines entreprises pour les enfants de leurs salariés.

Les financements sont octroyés pour 4 ans et sont très incitatifs. Après un premier versement, ils sont en effet renouvelés seulement si le service offre de nouvelles places d'accueil, et non pas pour la seule pérennisation de l'offre existante. Dans les cas où l'on ne prévoit pas de développement, les financements diminuent, ce que certains élus peuvent être amenés à regretter.

Alors que les budgets consacrés à l'accueil par la branche Famille augmentent, il s'agit, avec les CEJ, de mieux encadrer les dépenses et de cibler les interventions des CAF sur les territoires où les besoins d'accueil sont les plus importants. Les financements sont ainsi octroyés en fonction des "diagnostics territoires" de l'offre et de la demande[30].

Malgré tous ces efforts, la couverture en accueil collectif reste très hétérogène sur le territoire. Elle varie de 4,3 à 38,3 places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans en fonction des départements (chiffres à mettre en regard du nombre d'assistants maternels présents sur ces territoires). **Cela pourrait justifier une réflexion sur la modulation des aides en fonction d'une géographie prioritaire à déterminer.**

La question de l'optimisation des places existantes

Parallèlement au développement de nouvelles places, l'accroissement de l'offre peut résulter de **l'optimisation du taux d'occupation des places existantes.** En 2007, on estimait que le taux d'occupation des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) était en moyenne "seulement" de 65 %. Certaines structures étaient même occupées à peine à 50 % de leur capacité, avec de manière générale une très grande hétérogénéité sur le territoire[31]. C'est la raison pour laquelle l'un des objectifs de la réforme du mécanisme de financement instauré par la PSU consiste à accroître le taux d'occupation. Cette aide au fonctionnement finance ainsi l'accueil collectif sur la base du nombre d'heures facturées par les établissements aux familles, et non plus en fonction du nombre de places. Il en va de même pour le CEJ où le montant de la subvention accordée peut être diminué lorsque le taux d'occupation n'atteint pas 70 %[32].

Toujours pour améliorer l'occupation des places, le **décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 accroît la capacité des structures à accueillir des enfants en surnombre certains jours de la semaine.** Pour limiter les coûts et faciliter l'ouverture de structures, le décret permet également **d'abaisser le taux obligatoire de présence des professionnels les plus qualifiés dans les équipements de 50 % à 40 %.** Dans une structure, 40 % au moins des professionnels doivent ainsi disposer d'un diplôme de puériculteurs, d'éducateurs de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture, d'infirmiers diplômés d'État ou de psychomotriciens[33]. Précisons que c'est dans ce contexte de réformes que le collectif "Pas de bébés à la consigne !" a vu le jour, pour affirmer l'importance accordée à la qualité des services par plusieurs acteurs du champ de la petite enfance[34].

La préoccupation légitime d'optimisation du taux d'occupation du parc pose ainsi une série de questions. En premier lieu, les structures et les parents peuvent entrer dans une logique de négociation plus intense que par le passé, les premières cherchant à combler les "trous" dans leur planning d'accueil[35]. Certains gestionnaires regrettent ainsi les effets de la réforme qui, pour assurer les taux de remplissage, les invite soit à privilégier les familles occupant des emplois qui garantissent des horaires très stables, soit à limiter les heures d'ouverture aux plages les plus fréquentées. Certains directeurs de crèches insistent par ailleurs sur le manque de temps,

(30) Daune-Richard A.-M. et Letablier M.-T. (2011), "L'accueil des enfants : enjeux des réformes et appel aux entreprises dans quatre pays européens", *Politiques sociales et familiales*, n° 103, mars.

(31) Pelamourgues B. (2009), "L'activité des équipements d'accueil du jeune enfant en 2007", *L'essentiel*, n° 91, octobre.

(32) Bailleu G. (2010), "L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008", *Études et résultats*, n° 715, février.

(33) Pour 60 % au plus de l'effectif des titulaires ayant une qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement définis par le même arrêté.

(34) www.pasdebebesalaconsigne.com.

(35) Micheau J., Mollière É. et Ohnheiser S. (2010), "Les modes d'organisations des crèches collectives et les métiers de la petite enfance", *Études et résultats*, n° 732, juillet.

d'outils et de compétences gestionnaires nécessaires pour assurer les taux d'occupation demandés[36]. Il deviendrait ainsi de plus en plus difficile de consacrer du temps aux parents, ou encore de réserver des temps d'échanges entre professionnels[37].

En second lieu, ces objectifs de taux d'occupation sont identiques pour toutes les structures d'accueil, ce qui ne permet pas de tenir compte de certaines spécificités locales. Dans les quartiers où la population est plus vulnérable, l'instabilité de la demande est forte, notamment du fait de l'évolution fréquente de la situation professionnelle des habitants. En conséquence, une réflexion pourrait être menée pour moduler à la hausse ou à la baisse l'objectif du taux d'occupation et les mécanismes financiers qui en découlent en fonction des caractéristiques du territoire (offre présente, profils socio-économiques des usagers, etc.).

Globalement, la PSU permet de lutter contre la sélection des publics, tout en garantissant pour la structure une neutralité financière quel que soit le profil de l'usager.

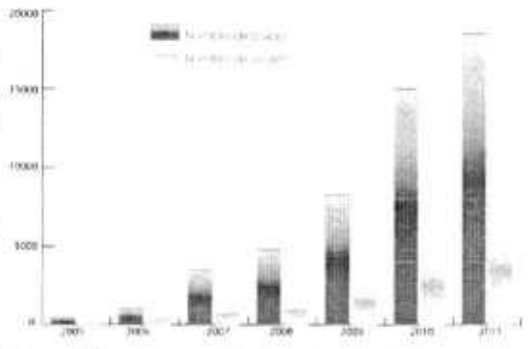
La question du développement de l'offre privée à but lucratif

Pour faciliter le développement de l'accueil, les pouvoirs publics encouragent depuis quelques années les entreprises privées à financer des crèches de personnels. Aussi appelées crèches d'entreprises, celles-ci sont créées par des entreprises privées, publiques ou par des hôpitaux afin d'accueillir les enfants de leurs salariés. Elles peuvent bénéficier de la PSU, du contrat enfance et jeunesse, ou, depuis la loi de finances de 2004, d'un crédit d'impôt famille de 25 % qui a été doublé en 2009. En février 2010, le ministère du Travail a par ailleurs créé le Club crèches et entreprises. Il a pour but d'inciter les entreprises à mettre en place des structures d'accueil pour les jeunes enfants. La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la CNAF pour la période 2009-2012 misait sur la création de 10 000 places de crèches d'entreprises[38]. Dans l'ensemble, en 2009 et 2010, environ 4 000 places nouvelles ont été proposées dans ces structures, soit 17 % du nombre total de créations sur la période[39].

La caractéristique la plus importante de cette offre privée réside toutefois dans le rôle joué par les entreprises de crèches. Il s'agit de structures commerciales qui proposent à des collectivités locales ou à des entreprises privées de créer ou de gérer des structures d'accueil.

Bien que la part de ces entreprises de crèches dans le total du parc des crèches en France ne soit que de 3 % début 2010, les entreprises de crèches représentent un quart des financements accordés par les CAF au titre des trois derniers plans d'aide à l'investissement. Le secteur affiche par ailleurs un taux de croissance de 35 % par an depuis 2008.

Places gérées et personnes employées par la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC)



Source : Fédération française des entreprises de crèches.
http://www.ff-entreprises-creches.com/chiffres.html

Dans ce secteur, la tendance est à la création de places "en réseaux". Ces dernières sont établies dans les lieux où l'étude de marché révèle un besoin de solutions d'accueil identifié par les salariés, les entreprises et les collectivités locales. Environ 60 % des places dans ces structures "communes" sont réservées à des entreprises privées, et 40 % à des collectivités locales.

Le développement de ces entreprises a été facilité par diverses mesures. Depuis 2004, les CAF peuvent accorder des aides au fonctionnement et à l'investissement aux entreprises de crèches à condition qu'elles appliquent comme les autres gestionnaires le barème national des participations familiales[40]. Leur croissance a de plus été encouragée par les plans crèches successifs.

Pour les élus comme pour les entreprises qui y ont recours, ces projets "clé en main" présentent de nombreux avantages. Ces entreprises de crèches sont souvent réactives et rapides dans le montage de projets. Grâce à une gestion centralisée, elles permettraient de réaliser des économies d'échelle dont l'ampleur est toutefois difficile à évaluer[41]. Enfin, les places étant "achetées" dans le

(36) Petrella F. et Richez-Battesti N. (2010), "Gouvernance et proximité : des formes de participation et de coopération renouvelées ? Une observation sur l'accueil des jeunes enfants en France", *Géographie, économie, société*, vol. 12, n° 1.

(37) Association des maires de France (2007), *Résultats de l'enquête sur la Prestation de service unique*, MIJ ST, n° 68, juillet. Voir aussi Petrella F. et Richez-Battesti N. (2010), *op. cit.*

(38) Haut Conseil de la famille, *Point sur..., op. cit.*

(39) Lavorel A. (2011), "Petite enfance : à mi-chemin de la COG, la CNAF a rempli 40 % de son objectif de créer 100 000 solutions nouvelles d'accueil collectif", *Dépêche* n° 155 705, Paris, 27 septembre, AEF info.

(40) Daune-Richard A.-M., Odena S. et Petrella F. (2007), "Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance : innovation et diversification", *Dossier d'étude*, avril, n° 91.

(41) *Ibid.*

cadre de conventions à durée limitée, les clients que sont les collectivités locales et les entreprises, pour leurs salariés, font l'économie d'investissements importants dont ils ne connaissent pas la rentabilité sur le long terme. Ce dispositif leur épargne les contraintes inhérentes au recrutement et à la gestion de personnels. Cette dynamique positive pour le développement de l'offre d'accueil pose toutefois une série de questions.

Un premier questionnement concerne les coûts que représentent ces services pour les parents. Pratiquement toutes les entreprises de crèches appliquent le barème national de la PSU afin d'être éligibles à cette subvention, garante de leur équilibre financier mais également de la neutralité des ressources des parents pour le gestionnaire. Dans les entreprises de crèches, les participations familiales sont donc identiques à celles pratiquées dans l'ensemble des EAJE appliquant le barème de la PSU. Une exception peut toutefois être relevée. **Les micro-crèches[42] sont en effet éligibles à un autre mode de financement. 57 % d'entre elles ont choisi d'adopter** le mécanisme de financement baptisé "complément mode de garde/structure", semblable à celui dont bénéficient les parents employant un assistant maternel. Sur le mode des médecins conventionnés qui peuvent pratiquer des dépassements d'honoraires, elles ont la liberté de facturer aux parents les tarifs voulus. **Ces tarifs suscitent des craintes quant au maintien de la mixité sociale et à la cohérence des politiques globales impulsées par les élus sur un territoire.**

PROPOSITION 1

Plafonner les tarifs facturés aux parents par les micro-crèches choisissant comme mode de financement la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Le **deuxième** questionnement concerne **les coûts des entreprises de crèches pour les collectivités et les entreprises.** Les tarifs sont en effet libres, et selon les entreprises et les prestations offertes, les écarts de prix facturés peuvent être importants, même s'ils restent mal connus. Si l'obligation de mettre en concurrence ces entreprises pour délégation de services doit permettre de réguler les prix, un meilleur appui aux collectivités qui en expriment le besoin pourrait être envisagé.

Enfin, se pose la question de la qualité des services offerts. Certains observateurs craignent que la logique commerciale de ces établissements n'aggrave la recherche d'augmentation du taux d'occupation[43]. Ces craintes ont connu un écho accru depuis l'inclusion des offres d'accueil du jeune enfant dans la directive "Services" de l'Union européenne. Pourtant, ces entreprises, pour obtenir leur agrément, doivent respecter les mêmes normes de fonctionnement et subir les mêmes contrôles que les crèches publiques. Pour contrer ces inquiétudes, la Fédération française des entreprises de crèches travaille au développement d'un référentiel de la qualité pour ses membres.

TROIS LEVIERS POUR DÉVELOPPER L'ACCUEIL INDIVIDUEL

Si l'attention est souvent portée sur l'offre en établissement, le mode de garde extra familial le plus utilisé par les parents est l'emploi d'un assistant maternel. **Environ un tiers des enfants de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent sont en effet accueillis par un des 426 400 assistants maternels agréés.** Ces derniers sont distribués de façon inégale sur l'ensemble du territoire. La répartition géographique du nombre de places potentielles, pour des enfants de moins de 3 ans, auprès de ces assistants en exercice employés par des particuliers varie de 5,8 places à 54,2 places pour 100 enfants[44].

Relever le défi démographique

Étant donné le rôle capital de l'accueil individuel en France, **le risque de pénurie de personnels** auquel le secteur pourrait être confronté est préoccupant. Les assistants maternels figurent en effet parmi les métiers les plus concernés par les départs à la retraite d'ici 2020[45].

L'enjeu est de taille car la profession peine à attirer de nouvelles vocations, les salaires dans ce secteur étant en général peu attractifs[46]. **Afin d'améliorer les conditions matérielles de l'exercice de cette profession, des incitations financières** sont mises en œuvre par les CAF comme le prêt à l'amélioration du lieu d'accueil (PALA) ou le versement d'une prime à l'installation lors du premier agrément.

Pour **accroître à la fois les places d'accueil disponibles et les ressources des assistants,** la loi de financement de la sécurité sociale de 2009[47] **accroît de 3 à 4 le nombre d'enfants potentiellement accueillis simultanément.** Cette possibilité a cependant suscité des critiques liées à la qualité des conditions d'accueil qui pouvaient en résulter[48].

(42) Créées en 2007, leur capacité d'accueil est limitée à 10 enfants. Elles sont soumises à de moindres exigences en termes de qualification des personnels.

(43) Daune-Richard A.-M. (2007), *op. cit.*

(44) Observatoire national de la petite enfance (2011), *op. cit.*

(45) Warzee C. (2009), *op. cit.*

(46) En 2009, un assistant maternel gagnait 815 euros net à temps plein, ce montant variant fortement sur le territoire.

(47) Voisin J. (2009), *Développement de la garde d'enfants*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, mars.

(48) www.pasdebebesalaconsigne.com/. Voir aussi à propos des avantages et des inconvénients du passage aux agréments à quatre places : Pillayre H. et Robert-Bobée I. (2010), "Conditions d'attribution des agréments des assistants maternels d'après deux études qualitatives", *Études et résultats*, n° 719, février.

Parallèlement, un nombre important d'assistants maternels qui ont déjà un agrément ne reçoivent pas d'enfants à leur domicile (environ un tiers en 2008), ou n'accueillent qu'une partie du nombre d'enfants pour lesquels ils ont été agréés. Les explications sont multiples : agrément sollicité par sécurité, contraintes de logement, contraintes personnelles, mais également mauvaise distribution de l'offre qui conduit à une surreprésentation des assistants sur certains territoires[49].

Afin de faciliter la rencontre entre l'offre existante et la demande, plusieurs actions ont été entreprises. Le site web "mon-enfant.fr" a par exemple été créé en 2009 par la CNAF pour permettre aux assistants maternels d'afficher leurs disponibilités. Cependant, cette question renvoie structurellement à la cohérence de l'offre globale d'accueil sur un territoire donné (voir "Promouvoir la régulation de l'offre pour améliorer la qualité du service rendu aux parents").

Améliorer les conditions d'exercice du métier d'assistant maternel

Afin de consolider l'offre existante et d'attirer de nouvelles vocations, d'autres solutions sont possibles. **La première piste d'amélioration serait d'accompagner les assistants maternels souffrant d'isolement ou de difficultés à gérer des contrats de gré à gré avec les parents.**

Les relations entre les assistants et les parents relèvent de contrats entre particuliers et employeurs. La difficulté à s'improviser employeurs pour les parents et l'absence de médiateur extérieur peuvent rendre la relation problématique, voire conflictuelle. Par ailleurs, dans les territoires où il y a beaucoup de demandes et peu de places, les horaires et les conditions d'accueil risquent davantage d'être "subis" par les parents[50]. Pour faciliter ces relations, la Direction générale de la cohésion sociale développe un *Référentiel de l'accueil chez l'assistant maternel*. Les relais d'assistants maternels doivent par ailleurs être davantage mobilisés pour offrir des conseils en cas de relations difficiles employés-parents[51].

PROPOSITION 2

Déterminer un nombre optimal de "relais d'assistants maternels" (RAM) par assistant maternel. Concentrer les moyens dans les territoires les moins bien pourvus.

La seconde piste d'amélioration des conditions d'exercice du métier consiste à permettre une pratique collective de l'accueil. C'est la possibilité qui est offerte ponctuellement dans les espaces-jeux. Mais c'est surtout le cas depuis 2010 au sein des maisons d'assistants maternels (MAM)[52]. Quatre assistants maternels peuvent s'y réunir dans un local hors de leur domicile pour accueillir jusqu'à 16 enfants.

Les avantages sont nombreux : partage d'expérience, extension des plages d'ouverture, accroissement de l'offre quand l'exiguïté du domicile ne permet pas d'accueillir autant d'enfants que désiré. Pour les communes qui mettent des locaux à disposition de ces projets, les contraintes sont moins fortes que celles qui pèsent sur les établissements d'accueil du jeune enfant.

C'est précisément sur ce plan que les maisons d'assistants maternels posent quelques questions. La multiplication des référentiels de normes applicables est préjudiciable à une bonne cohérence de l'offre. Les normes pour une micro-crèche accueillant 10 enfants sont ainsi plus exigeantes que celles d'une maison pouvant en accueillir jusqu'à 16. Par ailleurs, on constate une hétérogénéité des exigences des projets pédagogiques. À cet égard, il est intéressant de noter que, dans les pays nordiques, il existe un projet national éducatif unique *(curriculum)* pour toutes les formes d'accueil.

Encourager les carrières professionnelles

Sur le long terme, l'enjeu de la professionnalisation du métier d'assistant maternel est également essentiel tant pour susciter les vocations que pour les maintenir dans la durée.

Une première étape a été franchie en 2005[53]. La formation initiale a été renforcée et élevée à 120 heures. Une passerelle vers le Certificat d'aptitude professionnelle petite enfance a par ailleurs été créée avec l'obligation de se présenter à la première unité de ce diplôme pour pouvoir être agréé.

Afin de poursuivre cette dynamique, l'accès à la formation continue pourrait être facilité. Actuellement, très peu de professionnels y ont recours du fait de contraintes organisationnelles (accueil des enfants pendant le temps de formation) et juridiques (ils ont autant d'employeurs que d'enfants gardés, sauf en cas de fratrie). Pour cette dernière raison, la réglementation en vigueur prévoit qu'un "parent facilitateur" emploie seul l'assistant maternel pendant les journées de formation. Ce parent doit se faire rembourser *a posteriori* les frais ainsi engagés auprès de l'organisme paritaire de formation professionnelle, ce qui peut représenter pour lui une difficulté financière.

[49] Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011, *Programme de qualité et d'efficience*.

[50] Durix S. (2009), "Garde d'enfants à Rennes. Comment éviter la galère ?", *Le mensuel de Rennes*, novembre.

[51] CNAF, Lettre circulaire N LC62011-020.

[52] Assemblée nationale, loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels, *Journal officiel*, n° 0132 du 10 juin 2010.

[53] Alberola É., avec la collaboration de Doucet-Dahlgren A.-M. (2009), "La professionnalisation des assistants maternels. Incidences de la loi portant réforme du statut des assistants maternels", *Cahier de recherche*, n° 263, Crédoc, décembre.

PROPOSITION 3

Développer la formation continue des assistants maternels :

- **confier à une collectivité publique la responsabilité contractuelle et l'avance de salaire pendant la formation ;**
- **adosser le lieu de formation à un mode d'accueil.**

PROMOUVOIR LA RÉGULATION DE L'OFFRE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX PARENTS

L'offre d'accueil, qu'elle soit individuelle ou collective, renvoie ainsi à une multitude de normes, de dispositifs, et mobilise de nombreux acteurs. Si elle permet jusqu'à un certain point une adaptation aux besoins et contraintes des différents territoires, cette diversité est source de complexité.

Diversité des structures et des régulateurs

Il convient de rappeler l'extraordinaire diversité des modes d'accueil du système français, chacun de ces dispositifs obéissant à des réglementations différentes en termes de normes d'agrément (taux d'encadrement, normes sanitaires, projet pédagogique, etc.).

Modes d'accueil et d'éducation du jeune enfant en France

Accueil collectif :

- Accueil périscolaire
- Crèches collectives
- Crèches en milieu hospitalier
- Crèches d'entreprises
- Crèches familiales
- Crèches parentales
- École maternelle
- Halte-garderies
- Jardins d'enfants
- Jardins d'éveil
- Micro-crèches
- Multi-accueil

Accueil individuel :

- Assistants maternels
- Garde à domicile (seule ou partagée)
- Maisons d'assistants maternels
- Enfants gardés par leurs parents (congé parental d'éducation, CLCA)

Parallèlement, le système français se caractérise par la très grande diversité des intervenants dans la régulation de l'offre, ce qui nuit à la cohérence globale. Les communes et entreprises de crèches sont à l'initiative de projets d'établissement d'accueil, dont le financement est largement assuré par la branche Famille de la sécurité sociale. Les conseils généraux procèdent à l'agrément des structures ainsi que des assistants maternels, mais la solvabilisation de ces derniers est assurée par la PAJE versée par les CAF, qui accordent par ailleurs les primes d'installation destinées à harmoniser l'offre sur le territoire. Enfin, la politique de scolarisation de l'Éducation nationale a un impact significatif sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour un territoire donné. Le nombre d'enfants scolarisés à 2 ans a en effet une incidence sur les besoins d'accueil d'un territoire. De plus, lorsqu'elle est rendue possible, la scolarisation ne couvre pas l'intégralité des besoins d'accueil (en cas de scolarisation, les enfants de 2 ans fréquentent l'école l'après-midi seulement dans 3 cas sur 10[54]).

L'ensemble de ces acteurs participent aux Commissions départementales d'accueil du jeune enfant, dont le fonctionnement est très hétérogène sur le territoire et les prérogatives très limitées.

Or l'hétérogénéité de l'offre sur le territoire national, couplée aux tensions accrues sur les finances publiques, invite à **rationaliser la régulation de l'offre**. Mais comment la promouvoir en respectant les prérogatives existantes, au rang desquelles figurent la liberté d'installation des assistants maternels et le principe de libre administration des collectivités locales ?

Quatre pistes d'action pour rationaliser l'offre d'accueil

Plusieurs principes peuvent guider la réflexion pour améliorer l'efficience des aides et services existants.

Le premier concerne la fixation et l'évaluation d'objectifs chiffrés. La voie retenue jusqu'à présent consiste à offrir aux porteurs de projets un soutien financier très incitatif. Certains plaident pour que ce soutien soit assorti d'une obligation de résultat à la manière des services publics nordiques, obligation que l'on a traduite en France par la notion de droit opposable au mode de garde. Si cette voie ne paraît pas être actuellement la plus pertinente, on peut toutefois imaginer à terme une solution médiane. Elle consisterait à fixer des objectifs de développement territoriaux, dont l'atteinte serait facilitée par une rationalisation des moyens existants au sein de schémas départementaux obligatoires.

PROPOSITION 4

Rendre obligatoires et publics des schémas départementaux de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant identifiant les zones prioritaires selon des critères à définir.

(54) Legendre É., en collaboration avec Garrouste M. (2011), "Les enfants scolarisés à 2 ans vont à l'école surtout le matin et rarement l'après-midi", *Études et résultats*, n° 779, octobre.

Deuxième principe, dans la mesure où aucun des acteurs (CAF, conseils généraux, intercommunalités, communes) n'a vocation à centraliser l'ensemble des compétences requises, **l'élaboration et le suivi de ces schémas pourraient, à terme, être confiés à des Agences de l'enfance et de la famille[55], rassemblant l'ensemble des acteurs concernés.** Ces agences ne seraient pas créées *ex nihilo*, mais seraient issues d'une évolution du statut des CAF, dont le conseil d'administration serait ouvert aux collectivités locales, au ministère de l'Éducation nationale et aux représentants des assistants maternels. Ces agences disposeraient de moyens tenant compte des caractéristiques locales. C'est précisément la voie qui a été suivie dans le domaine de la santé, où les agences régionales de santé se sont vues progressivement confier la mise en cohérence de l'ensemble de l'offre, qu'elle soit individuelle (les professionnels libéraux) ou collective (à but non lucratif : les hôpitaux ; ou à but lucratif : les cliniques).

Dans l'attente de cette perspective de long terme, un troisième principe, le rapprochement des fonctions de financement et d'agrément, pourrait être posé (actuellement exercé d'une part par les CAF, d'autre part par les conseils généraux). Tant en ce qui concerne les assistants maternels que les entreprises de crèches, on perçoit bien l'atout que représenterait cette synergie dans le développement de l'offre, l'accompagnement des professionnels et l'évaluation de la qualité. À moyen terme, on confierait ainsi au même organisme les fonctions d'agrément et d'octroi des subventions prévues par la réglementation nationale pour l'accueil individuel et collectif (selon le principe "qui paie contrôle et évalue").

Les diagnostics préalables aux schémas départementaux d'accueil du jeune enfant devront intégrer l'ensemble des données disponibles, notamment celles relatives à la scolarisation avant 3 ans.

PROPOSITION 5

Afin de faciliter la planification de l'offre sur un territoire, systématiser la transmission des prévisions de l'Éducation nationale concernant la scolarisation à 2 ans aux commissions départementales d'accueil du jeune enfant.

Enfin, le quatrième et dernier principe qui peut guider la réflexion sur le développement de l'offre d'accueil réside dans la mise en cohérence de l'intégralité des moyens consacrés à l'accueil et l'éducation des enfants de moins de 6 ans. À court terme, se pose la question de la disparité des réglementations concernant l'agrément et les projets pédagogiques au sein des dispositifs d'accueil.

Sur le long terme, certaines expériences étrangères invitent de manière plus générale à une réflexion sur les effets de la césure entre d'une part les services dits d'accueil (avant 3 ans) et d'autre part la politique éducative (après 3 ans). Si, en France, les débats ont tendance à se focaliser sur le bien-fondé de la scolarisation dès 2 ans et sur les moyens qui lui sont consacrés, c'est pourtant bien la question plus générale du continuum de l'accueil jusqu'aux 6 ans de l'enfant qui semble la plus pertinente. Une intégration entre fonctions d'accueil et d'éducation peut aller des regroupements "géographiques"[56] à une intégration en termes d'administration, de personnels, de budgets, de programmes. Cette analyse devrait tenir compte de la place très importante qu'occupent dans le contexte français les assistants maternels dans l'offre d'accueil avant 3 ans.

PROPOSITION 6

Confier au Haut Conseil de la famille la responsabilité d'engager une réflexion sur la pertinence d'une intégration renforcée entre l'accueil préscolaire avant 3 ans et l'accueil scolaire jusqu'à 6 ans.

Cette réflexion permettrait d'enrichir les résultats positifs obtenus en matière d'accueil du jeune enfant grâce aux moyens ambitieux qui y ont été consacrés au cours de la dernière décennie.

Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine, département Questions sociales[57]

(55) Brabant-Delannoy L. et Lemoine S. (2009), "Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ?", *La note de veille*, n° 157, Centre d'analyse stratégique, novembre. Voir aussi Centre d'analyse stratégique (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, Rapports et Documents, n° 8, Paris, La Documentation française.

(56) On peut noter à cet égard l'expérience du Cannet et le développement de synergies entre la crèche, le jardin d'éveil et l'école maternelle.

(57) Les auteurs tiennent à remercier pour leur aide : Jérôme Ballarin (président, Observatoire de la parentalité en entreprise), Caroline Kovarsky (déléguée générale FFEC) ; Sylvie Le Cheviller (sous-directrice de la CNAF, responsable du département enfance et parentalité) ; Sandra Onyszko (chargée de communication, UFNAFAAM) ; Laurent Ortalda (responsable du pôle petite enfance, direction des politiques familiales et sociales, CNAF) ; José Pons (responsable expertise conseil en action sociale, CAF des Hauts-de-Seine) ; Laurence Stricanne (chargée de mission, bureau familles et parentalité, sous-direction de l'enfance et de la famille, DGCS) ; Laurence Tondeur (responsable du pôle petite enfance, CAF Ille-et-Vilaine).

II. Les positions et propositions du Haut conseil de la famille

Partant de ces éléments de constat, le Haut conseil a dégagé les orientations suivantes pour réduire les disparités territoriales tout en améliorant la couverture des besoins d'accueil des jeunes enfants.

A. Les grands scenarios envisageables

Cinq grands scénarios ont été étudiés par le Haut conseil de la famille :

- Le premier qui consiste en une poursuite de la politique actuelle assortie d'une majoration des financements dans des zones identifiées comme prioritaires dans le cadre d'un diagnostic partagé a recueilli un consensus assez large, sachant qu'il n'entrainera pas nécessairement une forte réduction des disparités territoriales.

- Le second scénario consiste en une obligation de couverture minimale en établissements d'accueil des jeunes enfants : seul scénario permettant d'atteindre - à terme et de façon certaine - un niveau de couverture homogène en accueil collectif des jeunes enfants, il a fait l'objet d'avis partagés.

- Trois autres scénarios ont conduit à un positionnement défavorable du Haut conseil : celui d'un redéploiement des moyens en direction des territoires les moins bien couverts, celui de la création d'agences régionales de la famille avec un objectif de dépenses pour l'enfance et celui de la mise en place d'un droit opposable.

1. La poursuite de la politique actuelle assortie d'une majoration des financements dans des zones identifiées comme prioritaires dans le cadre d'un diagnostic partagé : une option plutôt consensuelle

L'objectif premier de la politique actuelle est le développement des modes d'accueil, pour répondre globalement aux besoins des parents, y compris dans les zones les mieux couvertes aujourd'hui. Sans préjudice de cet objectif premier, il convient de lutter contre les disparités territoriales qui se conjuguent souvent avec des inégalités socio-économiques..

[24] Enquête réalisée en 2001

Le Haut conseil estime que l'objectif de réduction des disparités territoriales ne doit pas paradoxalement conduire à limiter les créations de places en ne soutenant plus les collectivités ayant déjà réalisé des efforts en matière de développement des solutions d'accueil. Il n'existe en effet aucune zone du territoire dans laquelle on observe aujourd'hui une parfaite couverture des besoins.

La première préoccupation du Haut conseil demeure le développement des modes d'accueil. Pour permettre ce développement, il convient de maintenir des aides à l'investissement prenant de façon modérée en compte le taux de couverture territoriale, des enveloppes non limitatives s'agissant des prestations de service ouvertes à toutes les structures, une revalorisation des prestations de service sur la base d'un indice mixte (80% salaire/20%prix), et un financement garanti, au moins sur la durée de la prochaine COG. Ce scénario suppose une progression relativement forte du budget du FNAS.

Le Haut conseil serait donc favorable à la poursuite de la politique incitative actuelle, si possible assortie de trois axes de propositions complémentaires :

- la généralisation et l'effectivité des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant avec des orientations nationales sur leur contenu et un réel contrôle de leur mise en place. Ces schémas reposeraient sur un diagnostic partagé entre les acteurs locaux dans le cadre des Commissions départementales d'accueil des jeunes enfants (CDAJE) qui intègreraient les représentants du ministère de l'Education nationale. Ils permettraient d'identifier les zones prioritaires auxquelles une majoration des aides serait attribuée par les Caf (voir ci-dessous), d'évaluer et, à court et moyen terme, d'anticiper les besoins de façon nominée et homogène.

Ces améliorations visent à répondre aux critiques adressées aux actuels schémas départementaux ; critiques qui ne remettent pas pour autant en question le bien fondé de ces schémas dont le centre d'analyse stratégique avait déjà préconisé la consolidation en janvier 2012[25]. Ces schémas seraient en outre accompagnés d'objectifs pluriannuels et chiffrés. Pour autant, ils ne seraient pas opposables aux communes et regroupements de communes concernés ni aux Caisses d'allocations familiales et de Mutualité sociale agricole, de façon à respecter la libre-administration des collectivités locales.

- ainsi que l'avait déjà proposé le HCF en février 2010, l'obligation pour les communes et regroupements intercommunaux de réaliser des schémas de développement de l'accueil des jeunes enfants et de les présenter à la population au moins une fois par an dans le cadre d'un débat public. Les schémas communaux devraient être transmis à l'échelon départemental de façon à alimenter le schéma départemental.

- la majoration des aides au fonctionnement apportées par la branche famille dans les zones identifiées comme étant prioritaires. Cette majoration pourrait prendre la forme d'une bonification de la prestation de services et s'inscrirait ainsi dans le cadre des réflexions engagées par la CNAF sur la refonte des prestations de service avec la création d'un fonds national de rééquilibrage territorial inclus dans le FNAS[26] et qui serait décliné en enveloppes

[25] " Rendre obligatoires et publics des schémas départementaux de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant identifiant les zones prioritaires selon des critères à définir" in Note d'analyse N°257 - Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ?- Janvier 2012.

[26] Un des membres du HCF est opposé à la création de ce Fonds et à sa déclinaison en enveloppes limitatives.

locales limitatives à la main des CAF[27]. Pour certains membres, ces enveloppes ne doivent pas être limitatives. Toutefois, cette politique qui consiste à soutenir davantage les zones en retard de développement pourrait être perçue comme une "récompense" pour les collectivités qui n'ont pas jusque là souhaité s'investir dans ce domaine. Il conviendrait en outre de déterminer si cette majoration doit être réservée à l'ensemble des zones en retard de développement ou à celles en retard de développement et disposant d'un faible potentiel fiscal.

Certains membres ont estimé que les diagnostics devraient être réalisés à l'échelle du « bassin de vie[28] » plutôt qu'à l'échelle du département ou de la commune. Cependant, la plupart des membres ont estimé ce concept peu opérationnel en termes d'organisation, dans la mesure où aucune institution publique n'est responsable d' « un bassin de vie ».

Les limites de ce scénario résident dans son caractère incitatif et facultatif- les collectivités locales n'auraient toujours pas d'obligation d'agir et, dès lors, la création de places d'accueil dans les zones prioritaires ne serait pas acquise.

2. La création d'une obligation de couverture minimale en EAJE : des avis partagés

Certains membres sont intéressés par la création d'une obligation de couverture minimale en accueil collectif des territoires, obligation qui reposerait sur l'échelon local jugé le plus pertinent par le HCF, c'est-à-dire le niveau communal ou intercommunal. Cette obligation, qui se rapprocherait de celle relative à la création de logements sociaux (dans le cadre de la loi de solidarité et de renouvellement urbain) mériterait de faire l'objet de réflexions plus approfondies, notamment en ce qui concerne la définition de l'obligation à remplir, son niveau, son calendrier (la mise en œuvre ne pouvant être que progressive compte tenu notamment du temps nécessaire à la création d'établissements d'accueil des jeunes enfants), ainsi que les sanctions en cas de non respect de l'obligation fixée.

L'intérêt de ce scénario est triple :

- c'est la seule méthode qui permette d'atteindre de façon certaine un niveau de couverture en accueil collectif donné sur tout le territoire. ;

- le nombre de places en accueil collectif augmenterait globalement, ce qui correspond aux attentes des parents dont la préférence s'oriente de façon croissante vers ce mode d'accueil ;

- disposer partout d'un minimum de places collectives permettrait d'avoir une politique plus active en direction des publics les plus fragiles. Cet objectif est lié à l'obligation actuelle faite aux gestionnaires d'EAJE de prévoir « les modalités selon lesquelles ces

[27] Dans son avis de février 2010, le HCF avait proposé que les schémas communaux et intercommunaux soient accompagnés d'une enveloppe de fonds libres qui permettrait aux Caf d'aider certaines collectivités locales en complément des aides à l'investissement et des prestations de service

[28] Définition INSEE : Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. On délimite ses contours en plusieurs étapes. On définit tout d'abord un pôle de services comme une commune ou unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 équipements intermédiaires. Les zones d'influence de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, par la route à heure creuse. Ainsi, pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, on détermine la commune la plus proche proposant cet équipement.

établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (...) »[29]. Dans son avis de Juillet 2010 sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale, le Haut conseil de la famille préconisait d'ailleurs de réaliser un bilan de l'application de ces dispositions. Il favoriserait également l'atteinte de l'objectif de 10% d'enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté à accueillir dans les établissements d'accueil des jeunes enfants : objectif fixé par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013.

D'autres membres sont en revanche opposés à une telle obligation, en ce qu'elle limiterait la libre administration des communes et impliquerait, au titre de la compensation due aux collectivités locales en cas de transfert ou de création de compétences, de régler d'épineux problèmes financiers.

Selon eux, une telle obligation risquerait ainsi de conduire à des résultats moins opportuns que la poursuite de la politique incitative actuelle menée par les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de mutualité sociale agricole (premier scénario ci-dessus). Ils soulignent que les efforts de ces Caisses et le renforcement de l'implication des communes et groupements de communes ont permis une amélioration progressive de la couverture des besoins ainsi qu'une certaine réduction des inégalités territoriales.

La poursuite ou l'amélioration des politiques actuelles leur parait préférable. Par ailleurs, selon la DGCL, si l'accueil de la petite enfance devenait une compétence obligatoire, il y aurait lieu de prévoir une compensation financière.

3. Trois scénarios auxquels le Haut conseil est défavorable.

Pour le Haut conseil, un scénario - toujours incitatif - dans lequel le soutien prioritaire aux zones les moins bien couvertes se ferait de façon radicale au détriment des zones les mieux dotées n'est pas acceptable.

Si les territoires les mieux couverts ne bénéficiaient pas, pour la création de nouvelles places et surtout leur fonctionnement, des aides de la branche famille ou ne bénéficiaient que d'aides très réduites, l'augmentation du nombre de solutions d'accueil serait ralentie, alors que les territoires les mieux couverts correspondent souvent à ceux où les besoins sont les plus forts tout en n'étant pas totalement satisfaits.

De plus, le ciblage sur les zones déficitaires ne garantit en rien la création de places. Un tel scénario risquerait donc de conduire *in fine* à un « nivellement par le bas ».

Le Haut conseil n'estime pas non plus que la création d'agences régionale de l'enfance et de la famille soit pertinente :

La région ne correspond au niveau de pilotage adéquat, les besoins s'exprimant à l'échelle communale, voire infra-communale. La création de ces agences

- impliquerait un transfert des compétences des conseils d'administration de la branche famille que plusieurs membres du HCF n'estiment pas opportune ;

[29] Article L 214-17 du code de l'aide sociale et des familles

- complexifierait encore davantage le paysage administratif de l'accueil du jeune enfant, puisque les autres institutions ne disparaitraient pas.

En outre, la nature juridique de ces structures soulèvent de nombreuses difficultés : elles ne pourraient pas bénéficier du même statut que les agences régionales de santé (Etablissements publics administratifs) dans la mesure où elles ne pourraient pas être placées sous la tutelle d'une personne publique, les CAF qui seraient membres de ces agences étant des organismes de droit privé.
L'instauration d'un objectif national des dépenses pour l'enfance décliné au plan régional ne permettrait pas en tant que telle la réduction des disparités territoriales et les membres du HCF lui préfèrent des schémas départementaux et communaux ou intercommunaux.

L'ensemble du Haut Conseil est défavorable à la création d'un droit opposable. Bien que souvent évoquée, cette solution ne lui parait pas adaptée au contexte actuel marqué par la pénurie de l'offre. Elle ne correspond pas non plus à la temporalité des besoins de parents qui doivent trouver une solution en quelques mois, voire en quelques semaines.