Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS

Tome I : Etat des lieux

Rapport adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

PREAMBULE **4**

INTRODUCTION **9**

I. COMMENT APPROCHER LES BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS EN TERMES DE MODE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ? **9**

A) Du recours aux besoins des familles et des enfants : des choix sous contraintes 9

1. Le recours : comment sont gardés les enfants de moins de 3 ans ? 9

2. Quels sont les souhaits des familles ? 15

3. Des choix de mode d'accueil sous contraintes 21

4. Les structures d'accueil collectif jugées insuffisantes 22

B) Contexte de l'accueil des jeunes enfants 23

1. Dernières évolutions de la natalité 23

2. Participation forte des femmes sur le marché du travail mais des écarts entre les femmes et les hommes marqués en présence d'enfant de moins de trois ans 24

3. Les réformes récentes du congé parental : contexte de régression de la PreParE 26

C) La qualité des modes d'accueil, élargie aux enjeux fondamentaux du développement et de l'intérêt de l'enfant de moins de trois ans 28

1. Une conception de la qualité des modes d'accueil, historique, évolutive et plurielle 28

2. Le développement global de l'enfant comme critère de qualité dans l'ensemble des modes accueil ? 28

3. Élaborer des repères sur la qualité de l'accueil à partir de l'existant 30

4. Accueil des jeunes enfants : émergence d'un débat sur les finalités 31

II. LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS **34**

A) Un développement global de l'accueil des jeunes enfants inférieur à celui prévu par la COG 34

1. Les objectifs quantitatifs ambitieux 34

2. Des résultats médiocres en termes quantitatifs sur la période 2013 – 2016 34

B) Les mesures mises en œuvre et leurs résultats en matière d'accueil collectif 36

1. Mesures mises en œuvre pour développer l'accueil collectif 36

2. Résultats en matière d'accueil collectif 38

3. Un fort essor des micro-crèches 41

4. Les conséquences sur le FNAS 42

C) Les mesures mises en œuvre et leurs résultats en matière d'accueil individuel 43

1. Mesures mises en œuvre en matière d'accueil par les assistantes maternelles 43

2. Résultats en matière d'accueil par les assistantes maternelles 44

3. Le développement de l'accueil par une garde à domicile (non inscrit dans le suivi de la COG) 49

D) L'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école préélémentaire 50
1) Mise en perspective historique et évolutions récentes 50
2. Résultats sur la période 2013 – 2017 52

III. ACCES INEGAL A L'OFFRE D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS 55
A) Des disparités territoriales fortes 55
1. Mesures mise en œuvre pour réduire les inégalités territoriales 55
2. Disparités territoriales des modes d'accueil formels 58
B) Disparités sociales 59
1. Modes d'accueil différenciés selon le niveau de vie des familles 59
2. Mesures mis en œuvre et résultats 61

ANNEXES 62

Annexe 1 : Lettre de saisine 63

Annexe 2 : Réformes 2014 et 2015 du Complément De Libre Choix d'Activité (CLCA) 65

Annexe 3 : Une offre de places d'accueil très différente selon les territoires 78

Annexe 4 : Bilan du plan d'action petite enfance 91

PREAMBULE

L'action en direction des familles avec des jeunes enfants de moins de trois ans est un des axes forts de la politique française en faveur des familles. Dans cet ensemble, le développement des modes d'accueil joue une place centrale. La France se caractérise, par rapport à la plupart de ses voisins européens, par une offre développée et diversifiée de solutions d'accueil, qu'il s'agisse de places en crèches (établissements d'accueil de jeunes enfants – EAJE), de possibilités de faire garder son enfant par une assistante maternelle[1] au domicile de celle-ci, ou au domicile des parents, par la préscolarisation dès l'âge de deux ans dans des écoles maternelles, ou pour les personnes qui préfèrent garder elles-mêmes leur enfant par la possibilité de prendre un congé parental d'éducation (CEP), accompagné ou non d'une indemnisation au travers du complément de libre choix d'activité (CLCA) ou de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE, pour les enfants nés après le 1er janvier 2015). Permettant, notamment pour les mères, une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle, cet ensemble de dispositions est en général considéré comme un des facteurs importants expliquant le taux de fécondité et le taux d'activité professionnelle des mères relativement élevé de la France par rapport à ses voisins européens.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017 faisait du développement des modes d'accueil un axe central des objectifs fixés à la branche famille de la sécurité sociale. En effet, si le nombre de places disponibles permet en principe d'offrir une solution d'accueil hors de la famille à plus de la moitié des enfants[2], il faudrait disposer de 350 000 places supplémentaires pour répondre à la demande exprimée par les parents. De ce fait, la COG fixait des objectifs ambitieux de création de places sur la période de 5 ans, visant à augmenter de 275 000 le nombre de places disponibles (100 000 en EAJE, 100 000 auprès d'assistantes maternelles, 75 000 en préscolarisation).

[1] La profession est essentiellement féminine (seulement 0,5 % d'hommes), d'où l'usage systématique du féminin pour les désigner.

[2] 1,36 millions de places permettent d'offrir une solution d'accueil pour 57 % des jeunes enfants en 2015 d'après l'Observatoire national de la petite enfance (ONPE)

Suivi du développement de l'accueil des jeunes enfants en fonction des objectifs fixés par la COG 2013-2017

	2013		2014		2015		2016		2017 (p)		Cumul 2013-2017	
	Réal.	Taux 2013	*Réal.*	Taux 2014	*Réal.*	Taux 2015	***Réal.***	Taux 2016	***Réal.***	Taux 2017	***Réal.***	Taux 2013-2017
Accueil collectif												
(1) Nouvelles places (brutes)	+13 700		*+14 700*		+12 500 *		**+7 700**		**+8 600**		**+57 200**	
(2) Destructions de places	-5 000		-5 600		-4 900		**-5 600**		**-3 600**		**-24 700**	
(3) Places en micro-crèches (CMG de la Paje)	+3 200		*+4 600*		+4 800		**+5 700**		**+4 600**		**+22 900**	
(4) Augmentation de la fréquentation par place (heures facturées)	+1 600		*-100*		+600		***+ 3 800***		***+ 500***		**+6 400**	
Total Créations nettes de solutions d'accueil												
(1)+(2)+(3)+(4) y compris micro-crèches Paje	+13 500	68%	+13 600	68%	+13 000	65%	**+11 600**	58%	**+10 100**	51%	**+61 800**	62%
Objectif	+20 000		+20 000		+20 000		**+20 000**		**+20 000**		**+100 000**	
Accueil individuel											cumul 2013-2016	
Assistantes maternelles	-1 300		-6 800		-8 100		**-5 700**		**nd**		**-21 900**	
Objectif	+20 000	-7%	+20 000	-34%	+20 000	-41%	**+20 000**	-29%	**+20 000**	nd	**+80 000**	-27%
Scolarisation à deux ans	+6 100		-800		-2 800		**+3 000**		**-3 700**		**+1 800**	
Objectif	+15 000	41%	+15 000	-5%	+15 000	-19%	**+15 000**	20%	**+15 000**	-25%	**+75 000**	2%
Total	+18 300		+6 000		+2 100		**+8 900**		**nd**		**+41 700**	
Objectif total	+55 000	33%	+55 000	11%	+55 000	4%	**+55 000**	16%	**+55 000**	nd	**+255 000**	16%

* y compris les 3500 places de l'AP-HP qui sont rentrés dans le champ de la PSU (et qui ne sont donc pas des nouvelles places)
(p) données provisoires pour l'accueil collectif qui seront définitives en mars 2019
nd les données 2017 pour l'acceuil individuel seront disponibles en juin 2018

Champ et Source :
Accueil collectif : nombre de places en accueil collectif (ÉAJE, crèches familiales et micro-crèches – PSU et Paje) y compris les destructions et les équivalent-places résultant de l'optimisation (Source : Cnaf, février 2018)
Accueil individuel : effectif moyen sur l'année d'enfants dont les parents emploient un assistant maternel dans le cadre du CMG de la PAJE- Données (Source : ACOSS/Pajemploi)
Préscolarisation : effectif d'enfants à la rentrée de septembre dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français (Source : Ministère de l'Education nationale - DEPP)

A l'approche du terme de ce programme, le bilan est nettement en demi-teinte (tableau ci-dessus), seulement 16% des objectifs sont atteints fin 2017 :

- si le développement de places en EAJE s'est poursuivi, c'est à un rythme moins soutenu que celui prévu (62% de l'objectif), en sachant que plus d'un tiers de ce développement (37 %) tient à la création de micro-crèches majoritairement privées ; les interrogations portent sur les difficultés croissantes des communes à assumer la charge financière du fonctionnement des crèches existantes, dans un contexte de pression forte sur leurs budgets ; pourtant, c'est le mode d'accueil plébiscité par les familles, en raison notamment de leurs attentes en matière d'épanouissement et de socialisation de leur enfant ;

- en ce qui concerne les assistantes maternelles, c'est l'attrait pour cette profession et l'utilisation effective de l'offre existante qui posent question. Le nombre d'enfants accueillis baisse de façon continue tout au long de la période, *a contrario* de la croissance attendue. Les études sur les attentes des parents montrent que ce mode d'accueil est choisi plus souvent pour des raisons de commodité et de proximité, ou parce que c'était le seul choix possible, même s'ils expriment a posteriori une forte satisfaction de ce mode d'accueil quand ils y ont recours.

- de son côté, la préscolarisation dès l'âge de 2 ans stagne (2 %), malgré des orientations volontaristes affichées par les gouvernements, notamment pour développer l'accueil dans les zones socialement défavorisées. On constate une quasi-stabilité sur cinq ans du nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis. Tout se passe comme si, dans un

contexte où la scolarisation dès 3 ans est en revanche quasiment généralisée, la préscolarisation à partir de 2 ans jouait un rôle de variable d'ajustement pour les effectifs accueillis à l'école primaire ;

- dans ce contexte, le type d'accueil prépondérant reste la garde par les parents (61 % des jeunes enfants de moins de trois ans sont gardés principalement par leurs parents) et, même s'il peut être combiné avec le recours à temps partiel à un autre mode d'accueil (pour 22%), 31% des enfants de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents. Pourtant le recours à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité a baissé de 28% depuis 2004[3]. De plus, le remplacement de l'ancienne prestation de complément de libre choix d'activité (CLCA), qui permettait une interruption de l'activité jusqu'aux 3 ans de l'enfant par la PreParE (qui est limitée à 2 ans si un seul des parents la prend, ce qui est le cas en général), a accéléré la baisse et laisse présager un afflux fort de demandes de modes d'accueil, aux 2 ans de l'enfant, avant l'accès à l'école maternelle ;

- enfin, les inégalités territoriales restent importantes, et fortement corrélées avec les inégalités sociales : le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles et le nombre d'enfants de moins de trois ans est ainsi très variable d'une commune à l'autre, les quartiers « aisés »[4] disposant d'une offre nettement supérieure à celle disponible dans les quartiers populaires.

De ce bilan de la COG, on peut conclure que la croissance de l'offre a été trop faible pour répondre à la demande de solutions d'accueil, et que les politiques mises en œuvre actuellement restent insuffisantes.

A ce constat quantitatif en demi-teinte s'ajoutent des préoccupations plus qualitatives sur l'adaptation des modes d'accueil actuels pour un meilleur développement de l'enfant. L'accent n'est plus mis principalement sur les besoins des parents en termes d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, mais sur les évolutions à conduire en matière d'organisation des équipes, de modes de travail et de formation des professionnels, de manière à ce que les modes d'accueil collectifs et individuels favorisent au mieux le développement et l'épanouissement du jeune enfant[5].

Dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, certains insistent sur l'intérêt de l'accueil en crèche pour le développement de l'enfant et suggèrent de donner une priorité aux territoires où se concentrent les familles en difficulté dans la création de nouvelles places en crèche[6].

[3] Nombre de bénéficiaires de l'APE, du CLCA, du COLCA ou de la PreParE, données issues du PQE Famille 2018 (Indicateur n°9)

[4] Les quartiers « aisés » sont définis à partir de la catégorie sociale de leurs habitants (cf. annexe 3).

[5] Sylviane Giampino, « Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels », rapport remis à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, mai 2016.

[6] De Bodman F., de Chaisemartin C., Dugravier R., et Gurgand M., « Investissons dans la petite enfance L'égalité des chances se joue avant la maternelle », Rapport Terra nova 2017.

LES QUESTIONS A RESOUDRE

Cet ensemble de constats suggère une série de questions sur lesquelles les deux Conseils ont été amenés à se pencher, et qui nourrissent les orientations proposées en seconde partie du rapport (Tome II « Orientations ») :

- En ce qui concerne les EAJE, la première question concerne la croissance ralentie du nombre de places, malgré une forte mobilisation de moyens dans le cadre du fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF : s'agit-il d'une réticence des communes à engager de nouveaux investissements, potentiellement coûteux en termes de fonctionnement, dans un contexte de resserrement des crédits, ou bien s'agit-il d'un intérêt moindre du sujet de la petite enfance, par rapport à d'autres sollicitations, notamment celles liées à l'école ? Les principes de financement prévus dans les règles applicables notamment aux prestations de service[7] sont-ils adaptés ou doivent-ils évoluer ?

- Toujours en ce qui concerne le développement des EAJE, faut-il passer d'un principe actuel assez universaliste, mais qui s'appuie sur la volonté des communes pour développer ce mode d'accueil, accompagnée d'une aide de la CNAF, à une politique plus ciblée sur les territoires et les populations fragiles avec des aides renforcées pour les communes concernées ? Cela pourrait supposer un basculement partiel d'une logique d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, plutôt orientée en direction des parents qui travaillent, à une logique d'égalité des chances entre enfants, en favorisant l'accès aux places en crèche aux enfants dont les familles disposent d'un plus faible capital économique et social.

- En ce qui concerne les assistantes maternelles, qui restent le premier mode d'accueil utilisé en dehors des parents et s'appuient sur une logique d'adaptation entre offre et demande, la première question concerne la stagnation actuelle du nombre de professionnels, du nombre de recours (demande) et le taux d'occupation des assistantes maternelles qui reste inférieur à 100 % (en moyenne 70 % de l'offre). Est-ce lié à des facteurs géographiques (les assistantes maternelles ne seraient pas situées là où vivent leurs « usagers » potentiels) ? Des facteurs financiers liés à l'évolution de leur coût relatif ? Ou à des interrogations des parents sur la qualité relative de l'offre et leur difficulté à trouver quelqu'un qui leur convienne ?

- Comment penser l'articulation entre congés parentaux et modes d'accueil formels dans la perspective d'évolutions futures ?

- De manière plus globale, la stagnation de l'offre au cours de la dernière période tiendrait-elle à une stagnation de la demande, celle-ci étant désormais globalement satisfaite, ou une limite des outils actuels de financement et de gouvernance qu'il conviendrait de dépasser ?

- Les inégalités territoriales posent question : l'offre de places d'accueil (notamment en EAJE) apparaît nettement plus limitée dans les communes « populaires », ou dans celles ayant un potentiel financier limité, que dans les communes plus aisées ; faut-il en la matière adopter une politique volontariste de rééquilibrage appuyée sur des modes de financement différenciés, dans le cadre de schémas territoriaux de la petite enfance qui pourraient avoir un caractère plus incitatif, ou en rester à la logique actuelle privilégiant le libre choix des communes ?

[7] Prestation de service unique (PSU) et prestation de service Contrat enfance jeunesse

- En termes de qualité, il faudra suivre la façon dont se met en place l'application du texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant, qui a permis « d'élargir la conception qualitative des modes d'accueil pour la petite enfance sur les particularités du développement de l'enfant avant trois ans »[8].
- Enfin, en ce qui concerne la garde par les parents, un bilan des modalités actuelles d'indemnisation par la PreParE devra être conduit à l'issue de la montée en charge, afin d'évaluer si le dispositif doit être adapté, notamment pour prendre en compte la difficulté particulière des familles qui se trouveraient sans solution d'accueil pour leur enfant aux deux ans de celui-ci.

[8] Giampino S., 2016, Rapport sur le « Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels »

INTRODUCTION

Le développement des modes d'accueil de la petite enfance est une des priorités de la politique familiale. Ils sont souvent mis en exergue pour expliquer la réussite du modèle français en termes de natalité et de taux d'emploi des femmes. Malgré une politique volontariste, ces dernières années leur développement semble se tarir. La demande et les besoins des familles et des enfants restent difficiles à quantifier. Le plus souvent seul le recours effectif des familles aux modes d'accueil est observé. Il résulte de choix sous contraintes multiples et complexes : le manque d'offre de mode d'accueil disponible localement, l'accessibilité financière à ces modes d'accueil, la complexité des situations familiales et professionnelles (contraintes horaires, possibilité d'aide familiale…).

L'objet de cette note est de faire un premier état des lieux qui servira dans un deuxième temps à faire des propositions pour améliorer le développement des modes d'accueil accessibles aux familles en répondant aux besoins spécifiques des très jeunes enfants sur tous les plans : physique, affectif, cognitif, émotionnel et social.

I. COMMENT APPROCHER LES BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS EN TERMES DE MODE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ?

A) DU RECOURS AUX BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS : DES CHOIX SOUS CONTRAINTES

1. Le recours : comment sont gardés les enfants de moins de 3 ans ?

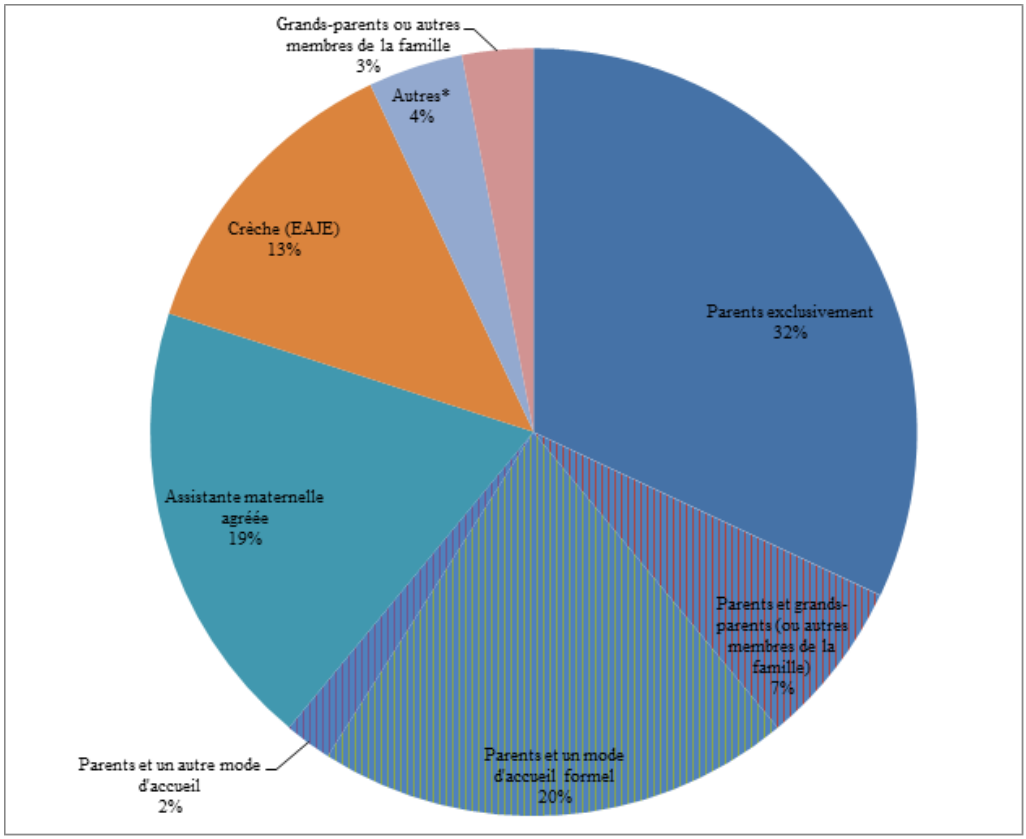
a) Qui s'occupe des enfants de moins de trois ans ?

L'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la DREES a pour objectif de dresser, tous les 6-7 ans environ, un panorama complet des solutions d'accueil adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard notamment de leurs contraintes professionnelles. La dernière enquête réalisée en 2013 ne peut donc pas prendre en compte les évolutions récentes de l'offre et des comportements de recours des parents. Toutefois, elle permet de reconstituer de façon très précise le calendrier d'accueil des enfants, incluant les périodes passées avec leurs parents, et d'identifier l'ensemble des intervenants qui se succèdent pour assurer leur garde.

En 2013, sur les 2,3 millions d'enfants de moins de 3 ans en France métropolitaine, 61 % sont accueillis à titre principal[9] par leurs parents[10] ; (graphique ci-dessous), vient ensuite loin derrière l'accueil chez une assistante maternelle (19 %) puis en EAJE (13 %) et enfin d'autres modes d'accueil (7 %) dont les grands-parents[11] (3 %).

[9] C'est-à-dire le mode d'accueil dans lequel l'enfant passe la plus longue durée au cours d'une semaine habituelle, du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures.
[10] Villaume S. et Legendre É., 2014, « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats*, n°896, DREES, Octobre.
[11] Ou autres membres de la famille.

Mode d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine (de 8h à 19h) et secondaire quand les enfants sont principalement gardés par leurs parents



EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.
* Garde à domicile, école, assistante maternelle non agréée, ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.
** Assistantes maternelle (9 %), EAJE (8 %) et école (7 %).
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013 ; *Traitements SG HCFEA*.

Ainsi, la garde par les parents reste le mode d'accueil principal le plus utilisé pour les enfants de moins de trois ans : 61 % des enfants sont gardés principalement par leurs parents :

- 39% sont gardés quasi exclusivement par leurs parents ou grands-parents (32 % parents uniquement et 7 % en combinant parents et grands-parents) ;
- 22% sont aussi accueillis pour des durées plus courtes dans un mode d'accueil secondaire formel (19 heures en moyenne chez une assistante maternelle, 14 heures en moyenne en crèche, 14 heures à l'école, cf. tableau ci-dessous).

Finalement, que ce soit à titre principal, secondaire ou de manière très occasionnelle, 63% des enfants ont recours à un mode d'accueil formel : 30 % des enfants de moins de 3 ans sont confiés au moins une fois dans la semaine[12] à une assistante maternelle, 23 % à une crèche (EAJE), 8 % à l'école, 2 % à une garde à domicile (tableau ci-dessous) mais sur des durées très variables. Du point de vue de l'enfant, une étude de la DREES[13] sur des données de 2007 montrait que le nombre d'intervenants en dehors de la famille augmente avec l'âge des enfants : « *d'une part, la garde exclusive par les parents diminue quand l'enfant grandit ; d'autre part, la scolarisation à 2 ans, notamment quand elle s'exerce sur une partie seulement des journées ou de la semaine, ajoute souvent un intervenant supplémentaire dans la semaine de l'enfant.* »

Part des enfants de moins de 3 ans gardés au moins une fois par un tiers, en semaine entre 8 heures et 19 heures en 2103

-	**Ensemble des enfants de moins de 3 ans**
Grands-parents ou autres membres de la famille	**21 %**
Mode d'accueil formel :	**63 %**
Assistante maternelle agréée	30 %
EAJE	23 %
École	8 %
Garde à domicile	2 %
Autres*	**5 %**

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.
* Assistante maternelle non agréée, ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.
Lecture : 30 % des enfants de moins de 3 ans sont confiés au moins une fois dans la semaine à une assistante maternelle.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013.

b) Qui sont les familles qui ont recours à un mode d'accueil payant ?

Le recours au mode d'accueil est avant tout lié positivement à l'exercice d'une activité professionnelle par les parents qui de fait ont un niveau de vie plus élevé que la moyenne.

Plus précisément, le recours à un mode d'accueil concernant les enfants de moins de 3 ans en 2013 est très variable selon le type de famille, l'activité des parents, ainsi que leur niveau de vie[14]. Ce sont les familles dont les parents sont en couple et tous les deux actifs occupés qui ont le recours le plus important à un mode d'accueil payant (cf. tableau ci-dessous). Huit enfants sur dix de ces familles ont ainsi recours à une assistante maternelle ou un EAJE permettant ainsi aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale. Ces familles ont davantage recours à une assistante maternelle pour leurs enfants plutôt qu'un EAJE (52 % d'enfants gardés contre 27 %). Pour les parents vivant en couple, où l'un des membres ne

[12] Entre 8 heures et 19 heures.
[13] Lhommeau B. et Vanovermeir S., 2013, « Rythme quotidien et organisation hebdomadaire de l'accueil du point de vue de l'enfant », *Dossier Solidarité Santé*, DREES, n°46.
[14] Le niveau de vie correspond au revenu mensuel avant impôts du ménage rapporté au nombre d'unité de consommation.

travaille pas (chômage ou inactivité), le recours à un mode d'accueil pour l'enfant est bien plus restreint (environ 30 %). Les enfants sont majoritairement accueillis en EAJE (17 %) mais pour une durée plus courte.

Les familles monoparentales utilisent moins les modes d'accueil que les parents qui vivent en couple : 41 % pour les enfants de parents isolés contre 55 % pour les enfants dont les parents vivent en couple. Plus souvent au chômage ou inactifs, avec des ressources moindres[15], elles ont davantage de disponibilités pour s'occuper elles-mêmes de leur enfant et n'ont pas toujours autant l'obligation d'un recours à un mode d'accueil. Toutefois, pour les familles monoparentales avec un parent actif occupé le recours à un mode d'accueil est toujours inférieur à celui des couples de parents biactifs (-14 points). Les difficultés financières notamment liées à l'importance du reste à charge avec une assistante maternelle est une piste d'explication. Enfin, les familles monoparentales ont davantage recours à un EAJE : 27 % des enfants de ces familles en moyenne et 38 % des enfants quand le parent isolé travaille. Vivant davantage dans des grandes villes mieux pourvues en EAJE et en moyenne plus pauvres, elles se retrouvent souvent parmi le public prioritaire de ces établissements. Depuis 2002, l'accès à un EAJE pour les familles monoparentales augmente (+5 points) et cela y compris en tenant compte de la progression de l'activité de ces familles ce qui constitue un véritable progrès[16].

Recours à un accueil payant, aux assistantes maternelles et aux EAJE selon la situation familiale et professionnelle des parents

		Accueil payant*	Assistante maternelle agréée	EAJE
Ensemble		53 %	30 %	23 %
Parents vivant en couples	**Ensemble**	55%	32 %	22 %
	Couples dont un seul des deux conjoints travaille	26 %	9 %	16 %
	Couples dont les deux conjoints travaillent et au moins l'un d'entre eux à temps partiel	79 %	51 %	27 %
	Couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein	82 %	53 %	27 %
Familles monoparentales	**Ensemble**	40 %	14 %	27 %
	Parents isolés qui travaillent	65 %	28 %	38 %

*Assistantes maternelles (agréée ou non), EAJE, garde à domicile.
EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.
Note : les effectifs dans les cases grisées sont inférieurs à 50 individus.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013 ; *Traitements SG HCFEA*.

Les familles les plus riches (20 % des familles les plus riches – cinquième quintile de niveau de vie), dont les parents vivent en couple, sont celles dont l'usage à un mode d'accueil payant est le plus important. Plus souvent biactives, et disposant des ressources nécessaires pour confier leurs enfants, huit sur dix ont recours à un mode d'accueil payant (cf. tableau ci-dessous). La majorité à recours à un mode d'accueil individuel (assistante maternelle), mais 32 % ont accès à un EAJE soit 9 points de plus que la moyen (23 %).

[15] Boyer D. et Villaume S., 2016, « Les mères seules confient plus souvent leurs enfants de moins de 3 ans aux crèches et aux grands-parents », *Études et Résultats*, DREES, n° 960, mai.
[16] Note de la DREES sur l'Évaluation du recours aux assistantes maternelles et aux EAJE, n° 24/2014.

A l'inverse, seuls 4 % des enfants de moins de 3 ans qui sont issus des familles les plus modestes (premier quintile de niveau de vie) sont confiés au moins une fois par semaine à une assistante maternelle et 13 % sont confiés à un EAJE. Finalement, parmi les enfants des familles les plus pauvres, moins d'un enfant sur cinq est confié à un mode de garde payant.

Pour les familles monoparentales appartenant également au premier quintile de niveau de vie le recours à un accueil payant est plus important que pour les familles en couple se situant dans le même quintile de niveau de vie (+9 points). Les familles monoparentales légèrement moins défavorisées, appartenant au deuxième quintile de niveau de vie, ont un recours beaucoup plus important (+24 points). Ce recours plus important traduit la difficulté pour ces familles de bénéficier de solutions alternatives pour la garde de leurs enfants.

Recours à un accueil payant, aux assistantes maternelles et aux EAJE selon le niveau de vie des parents

En %		**Accueil payant***	**Assistante maternelle agréée**	**EAJE**
Parents vivant en couples	**1er quintile****	18 %	4 %	13 %
	2ème quintile	29 %	14 %	15 %
	3ème quintile	56 %	33 %	22 %
	4ème quintile	77 %	53 %	25 %
	5ème quintile	83 %	47 %	32 %
Familles monoparentales	**1er quintile**	29 %	7 %	22 %
	2ème quintile	53 %	16 %	38 %
	3ème quintile et au-delà	60 %	35 %	25 %

*Assistantes maternelles (agréée ou non), EAJE, garde à domicile.
** En 2013, la valeur des quartiles de niveau de vie par UC sont les suivantes : 1 350 euros ou moins, 1 350 euros à 1 750 euros, 1 750 euros à 2 150 euros et plus de 2 150 euros.
EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.
Note : les effectifs dans les cases grisées sont inférieurs à 50 individus.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013 ; *Traitements SG HCFEA*.

c) Quelle durée de recours et quel coût pour les familles ?

Pour les deux principaux modes d'accueil formel, la durée mensuelle de recours est en moyenne un peu plus élevée avec une assistante maternelle (139h), qu'en crèche (125h) : 31 % des enfants fréquentant une crèche sont accueillis moins de 20h par semaine, contre 15 % des enfants confiés à une assistante maternelle agréée[17].Toutefois, selon qu'il s'agit du mode d'accueil principal ou secondaire la durée d'accueil varie.

Le coût de la garde[18] est aussi plus élevé avec une assistante maternelle (notamment pour les durées de recours supérieur à 35h (tableau ci-dessous) ce qui s'explique par les différences de tarification et d'aide publique pour ces deux mode d'accueil.

[17] Villaume S., 2015, « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », *Études et Résultats*, DREES, n°930, date.
[18] L'allocation de base (AB) de la Paje n'est pas prise en compte comme allocation permettant de couvrir le coût de la garde. Néanmoins, même si son versement n'est pas conditionné par des dépenses des frais de garde extérieure, cette allocation est bien réservée aux seules familles comptant un enfant de moins de trois ans et peut être considérée comme un des moyens de solvabilisation des modes d'accueil.

Dépenses et aides reçues par la famille selon la durée d'accueil en EAJE et avec une assistante maternelle

	Pourcentage des enfants accueillis	En moyenne, par mois		
		Coût mensuel avant allocations et crédit d'impôt (en euros)	Coût mensuel après allocations et crédit d'impôt (en euros)	Nombre moyen d'heures d'accueil par mois (en heures)
Ensemble				
Assistante maternelle agréée (1)	**100**	**514**	**195**	**139**
20 h par semaine ou moins	15	324	91	62
Entre 20 h et 35 h	41	464	146	122
Plus de 35 h	44	625	275	181
EAJE	**100**	**227**	**153**	**125**
20 h par semaine ou moins	31	80	45	45
Entre 20 h et 35 h	26	226	143	124
Plus de 35 h	43	334	237	184

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.
(1) Le coût comprend les indemnités d'entretien et de repas.
Lecture : 15 % des enfants de moins de 3 ans non scolarisés accueillis par une assistante maternelle agréée le sont pour une durée de 20 heures ou moins par semaine. Le prix de cet accueil pour la famille est de 324 euros par mois en moyenne pour 62 heures d'accueil en moyenne). Après déduction des allocations et du crédit d'impôt, il reste 91 euros à charge des parents.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans non scolarisés accueillis au moins une fois dans la semaine de référence par un mode d'accueil payant unique (EAJE et assistante maternelle).
Source : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013 (Villaume S., 2015, « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », *Études et Résultats*, DREES, n°930, août).

À l'exception du crédit d'impôt pour frais de garde[19], les aides publiques sont différentes pour ces deux modes d'accueils. Pour les EAJE qui bénéficient de la prestation de service unique (PSU) versée par la CNAF, la tarification appliquée aux familles est proportionnelle au nombre d'heures de recours et aux revenus de ces familles[20]. Pour les assistantes maternelles, en dehors la prise en charge par la CNAF des cotisations salariales, le coût pour les parents est égal à la différence entre la rémunération nette versée à l'assistante maternelle (salaire, indemnité d'entretien et frais de repas) et le montant forfaitaire du complément de libre choix du mode de garde (CMG - 3 montants forfaitaires possibles en fonction des revenus et du nombre d'enfant[21]). Le coût est donc très peu proportionnel aux revenus et ne prend pas en compte les heures de recours, ce qui implique des restes à charge et des taux d'effort différents selon qu'ils ont recours à une crèche ou à une assistante maternelle[22].

Il existe aussi une différence entre les deux systèmes d'aides à partir de la quatrième année de l'enfant. La PSU ne concerne que l'accueil des enfants de moins de 4 ans et le barème national des participations familiales qui lui est associé est le même quel que soit l'âge de l'enfant accueilli. En revanche, avec une assistante maternelle, lorsque l'enfant atteint ses

[19] Le crédit d'impôt est de 50 % du reste à charge de la famille dans la limite d'un plafond annuel de 2 300 € par enfant de moins de 6 ans. Il ne peut donc pas dépasser 1 150 €, soit 96 € par mois et par enfant.
[20] Elle diminue aussi avec la taille de la famille et en présence d'un enfant handicapé.
[21] Les 3 niveaux sont de 463 €, 292 € ou 175 € avec dans tous les cas un minimum de reste à charge de la famille de 15 % de la dépense nette en salaire, hors indemnités d'entretien et de repas.
[22] Rapport HCF (2014), « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants ».

trois ans avant la rentrée scolaire, il n'ouvre plus le droit au « CMG moins de 3 ans », mais au « CMG de 3 à 6 ans » deux fois moins élevé, alors que le besoin de garde demeure identique jusqu'à son entrée à l'école (cf. tome II « Orientations »).

Cette diversité des combinaisons de mode d'accueil et de durée de recours ne permet pas d'approcher aisément les besoins des familles et des enfants. Le recours aux différents modes d'accueil résulte de choix sous contraintes : accès territorial à différents modes d'accueil, horaires et conditions de travail des parents, possibilité d'aides familiales, accessibilité financière, situation familiale, etc.

2. Quels sont les souhaits des familles ?

a) Les opinions des Français et des familles sur la politique familiale et les modes d'accueil

Selon le Baromètre d'opinion de la DREES, pour près de quatre Français sur dix (36 % - tableau ci-dessous), la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle devrait être l'objectif prioritaire de la politique familiale en France, avant la mise en œuvre de politiques de soutien au logement ou favorisant l'autonomisation des jeunes adultes après 20 ans. Ce désir de dispositifs qui favoriseraient une meilleure conciliation est particulièrement important pour les familles dont au moins un des enfants à 3 ans ou moins, ou 6 ans ou moins. Les Français dans ces situations sont respectivement 45 % et 43 % à désigner la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle comme l'objectif prioritaire de la politique familiale. Les femmes en emploi, formulent les mêmes opinions en matière de politiques familiales : elles sont même plus nombreuses que les hommes, près d'une sur deux contre un sur trois, à affirmer qu'une meilleure conciliation devrait être l'objectif prioritaire. Ces opinions traduisent en creux un désir d'amélioration et de développement des dispositifs, dont les modes d'accueil, permettant cette meilleure conciliation.

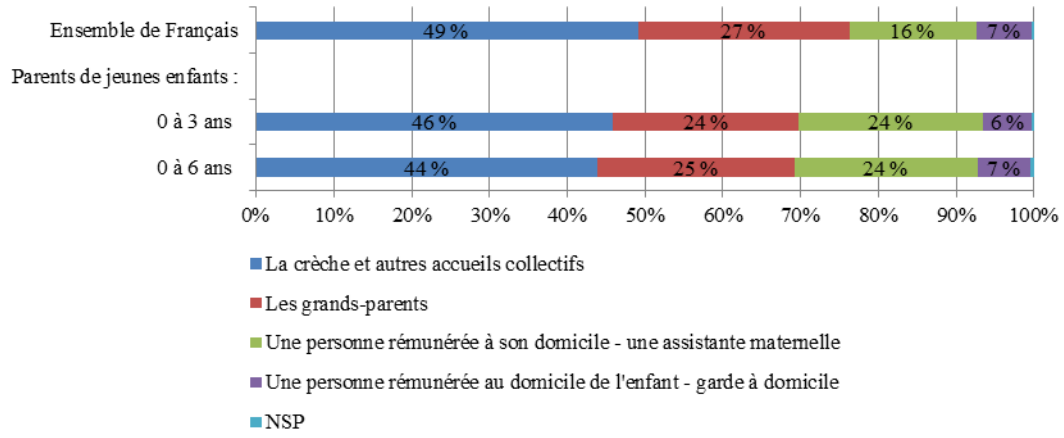
Favoriser une meilleure conciliation vie familiale et vie professionnelle : objectif prioritaire de la politique familiale pour les Français et les parents d'enfants de 0 à 3 ans

	Soutenir la natalité	Rapprocher les niveaux de vie des familles avec enfant de celle sans enfant	Permettre aux familles de mieux se loger	Permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle	Rendre les jeunes de plus de 20 ans plus autonomes à l'égard de leur famille	NSP
Ensemble de Français	**6 %**	**9 %**	**31 %**	**36 %**	**18 %**	**1 %**
Parents de jeunes enfants						
0 à 3 ans (1)	6 %	9 %	28 %	45 %	11 %	0 %
0 à 6 ans	6 %	10 %	29 %	43 %	12 %	0 %
Femmes et hommes en emploi						
Femmes en emploi	4 %	9 %	26 %	46 %	15 %	0 %
Hommes en emploi	8 %	9 %	32 %	33 %	18 %	0 %

NSP : Ne sait pas.
(1) Au moins un enfant de 3 ans ou moins.
Note : Environ 1 000 parents d'enfants de 0 à 3 ans ont été interrogés entre 2014 et 2016.
Lecture : 45 % des parents dont au moins un enfant à moins de 3 ans déclarent que l'objectif principal de la politique familiale devrait être de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.
Champ : Individus de 18 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
Source : Baromètre d'opinion de la DREES, 2014-2016 ; *Traitements SG HCFEA*.

Ce baromètre permet également quelques éclairages sur les sentiments des Français à l'égard des modes d'accueil des jeunes enfants. Il interroge notamment les Français sur leur perception du mode d'accueil qui serait le plus bénéfique[23] pour un enfant en bas âge en dehors des parents. Les crèches et les autres accueils collectifs sont très largement plébiscités : un Français sur deux déclare qu'il s'agit de l'accueil le plus adéquat pour les enfants (graphique ci-dessous). En second, c'est la famille et notamment les grands-parents qui rassemble le plus d'opinions favorables (26 %). Enfin, seulement 23 % des Français déclarent qu'une assistante maternelle ou une garde à domicile seraient le mode de garde le plus propice à l'enfant. Cette perception diffère légèrement pour les parents de jeunes enfants, sans doute en raison d'une meilleure connaissance de l'offre d'accueil et des évolutions récentes quantitatives et qualitatives la concernant. En effet, les assistantes maternelles et la garde à domicile sont davantage recommandées par les parents. Les parents qui ont eu recours à ces modes d'accueil peuvent aussi *a posteriori* recommander le mode d'accueil dont ils ont eu l'usage sans y voir un lien avec un bénéfice pour l'enfant.

Mode d'accueil qui serait le plus bénéfique pour les enfants en bas âge en dehors des parents



NSP : Ne sait pas.
(1) Au moins un enfant de 3 ans ou moins ou de 6 ans ou moins.
Note : Environ 1 000 parents d'enfants de 0 à 3 ans ont été interrogés entre 2014 et 2016.
Lecture : 49 % des Français déclarent que la crèche et les autres accueils collectifs sont les modes d'accueil les plus bénéfiques pour un enfant en bas âge.
Champ : Individus de 18 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
Source : Baromètre d'opinion de la DREES, 2014 et 2016 ; *Traitements SG HCFEA*.

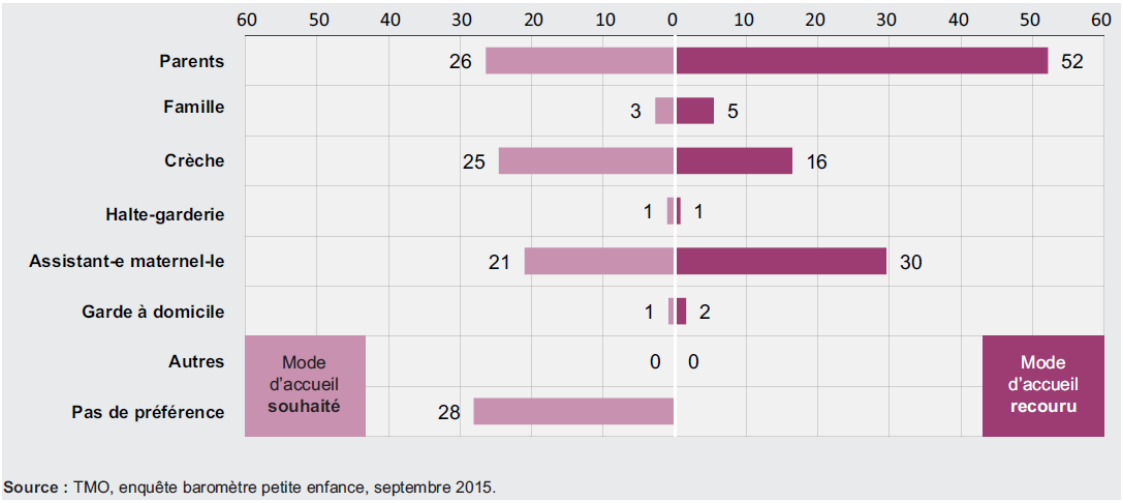
[23] Sans préciser à quel titre dans son questionnement.

b) La garde par les parents plus utilisée que souhaitée

Selon le Baromètre de la petite enfance mis en place par la CNAF, en 2011, auprès de parents de très jeunes enfants (âgés de 6 mois à 1 an), 26 % des parents en 2015 déclarent souhaiter s'occuper eux-mêmes de leur enfant, 25 % désirent le confier à une crèche, 20 % à une assistante maternelle et 28 % ne privilégient aucun mode d'accueil en particulier[24] (graphique ci-dessous[25]). Finalement, six à douze mois après la naissance de leur enfant, 57 % des familles se chargent elles-mêmes de le garder[26] alors que 43% le confient à un mode d'accueil (collectif ou individuel)[27].

La comparaison du mode d'accueil souhaité avec celui utilisé montre tout d'abord que la garde par les parents est deux fois plus utilisée que souhaitée (52 % contre 26 %). Dans une moindre mesure, c'est aussi le cas pour la garde par un autre membre de la famille (5 % contre 3 %). Enfin, cette comparaison rappelle le fort désir des parents, partiellement inassouvi, pour un accueil de l'enfant en crèche (EAJE).

Mode d'accueil souhaité et recouru lors de la rentrée 2015

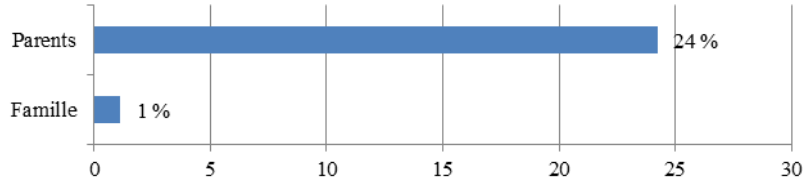


Source : Crepin A. et Boyer D. (2015), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », l'e-ssentiel, n° 160

Toujours selon le Baromètre CNAF, la part des parents qui souhaitent exclusivement une garde par la famille a pu être identifiée. Ainsi, 25 % des parents de très jeunes enfants (de 6 à 12 mois), souhaitent exclusivement un accueil par la famille et notamment les parents (24 % - graphique ci-dessous). Trois parents sur quatre souhaitent donc un recours à un mode d'accueil formel.

[24] Crepin A. et Boyer D., 2015, « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », *l'e-ssentiel*, n° 160, CNAF, décembre.
[25] Les souhaits des parents en matière de modes d'accueil ne sont pas exclusifs. La somme des souhaits exprimés peut donc dépasser 100 %.
[26] Les recours à un mode d'accueil ne sont pas exclusifs également.
[27] Globalement, ces résultats ont peu évolué depuis la mise en œuvre du baromètre en 2011.

La famille : mode d'accueil exclusivement souhaité par 25 % des parents



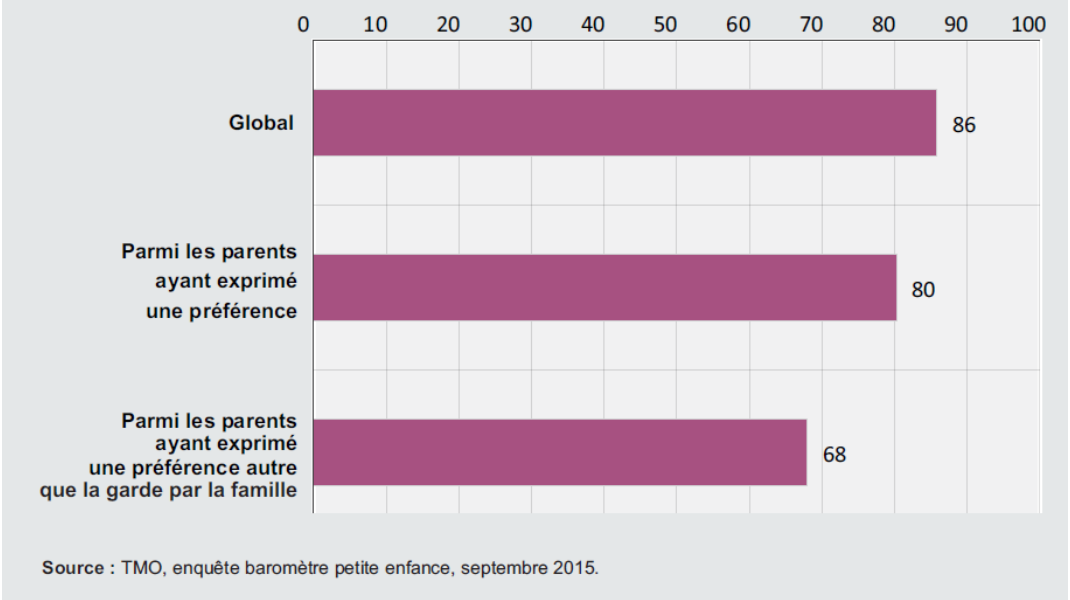
Lecture : 24 % des parents de jeunes enfants de 6 mois à 1 an déclarent souhaiter exclusivement une garde par les parents.
Champ : Parents d'enfant de 6 mois à 1 an en France métropolitaine.
Source : CNAF - TMO, enquête baromètre petite enfance 2015 ; *Traitements SG HCFEA.*

c) Quel type de mode d'accueil est privilégié par la famille ?

Au-delà des besoins d'accueil en dehors de la famille, se pose la question du type de mode d'accueil qui est privilégié par la famille.

Si les familles souhaitant garder leur enfant ont pu le faire, pour l'accueil extérieur à la famille, l'adéquation entre le souhait initial et le mode d'accueil trouvé est plus faible (graphique ci-dessus). Presque un tiers des familles (32 %) n'ont pas eu le mode d'accueil extérieur à la famille qu'elles souhaitaient. Selon le Baromètre de la petite enfance[28], la crèche reste le mode d'accueil le moins accessible puisque la moitié des familles qui souhaitaient y recourir n'ont pas eu de place. Les tensions sont moins fortes concernant l'accueil par une assistante maternelle : huit familles sur dix qui souhaitaient ce mode d'accueil ont finalement pu l'obtenir.

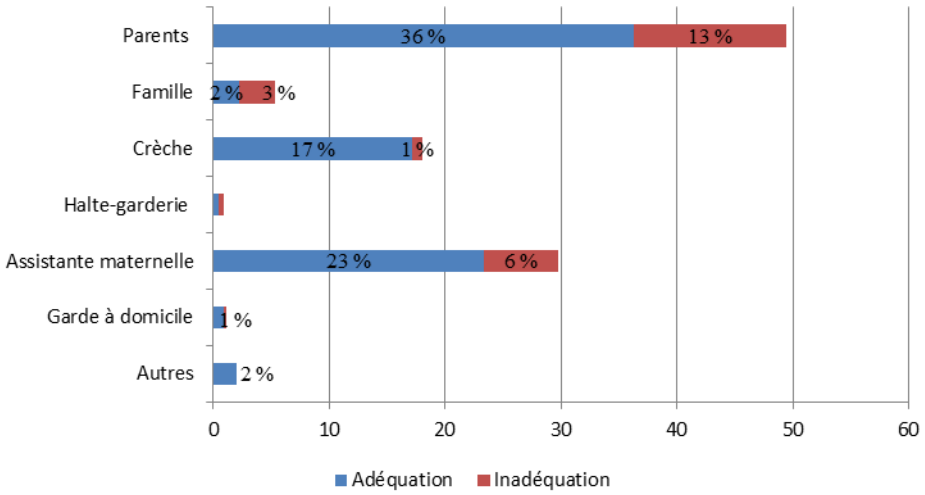
Estimation du niveau d'adéquation entre le mode d'accueil souhaité et recouru à la rentrée 2015 (en %)



[28] Crepin A. et Boyer D., 2015, « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », *l'e-ssentiel*, n° 160, décembre.

L'inadéquation entre les souhaits de mode d'accueil et le recours est la plus forte pour l'accueil par les parents. Un quart des parents qui gardent leur enfant, semble être contraint. L'inadéquation est également forte lorsque les parents ont recours à une assistante maternelle : un cinquième des parents ne semblent pas satisfait.

Adéquation entre les souhaits et le recours des parents parmi ceux qui déclarent une préférence sur les modes d'accueil (en %)

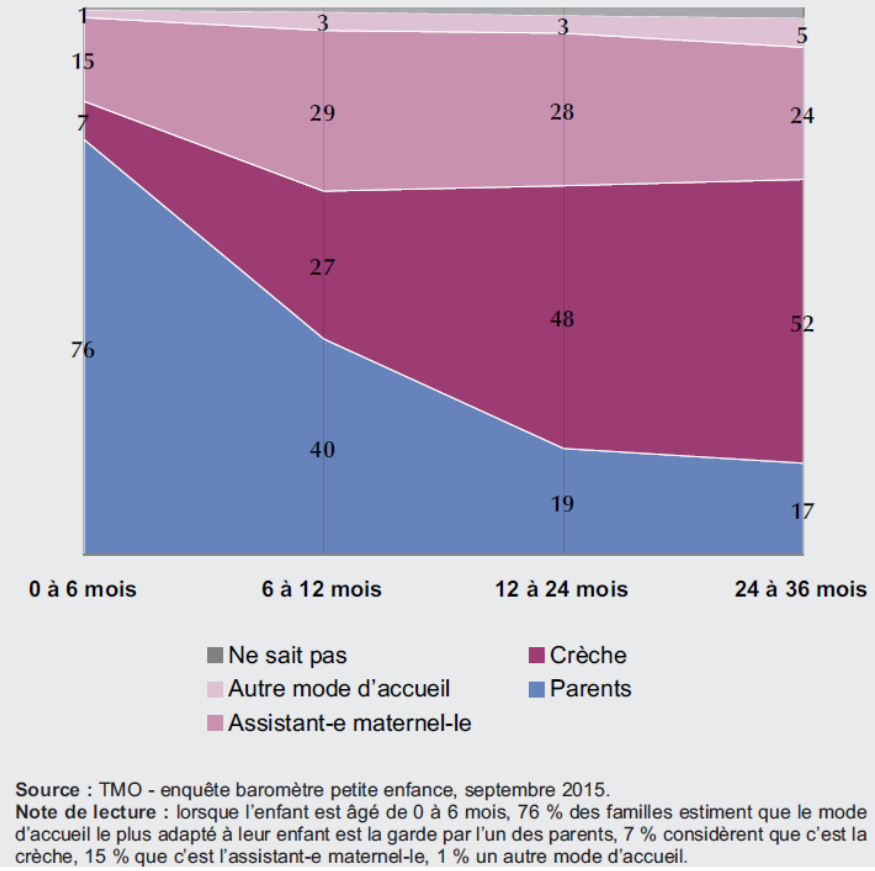


Lecture : Parmi les parents qui déclarent une préférence sur les modes d'accueil, 49 % gardent leur enfant au moment de l'interrogation. Parmi eux, 13 % avaient formulé un autre souhait et 36 % déclaraient les parents parmi les modes d'accueil souhaitables.
Champ : Parents d'enfant de 6 mois à 1 an en France métropolitaine.
Source : CNAF - TMO, enquête baromètre petite enfance 2015 ; *Traitements SG HCFEA*.

Se pose aussi la question de la préférence des modes d'accueil en fonction de l'âge des enfants. Entre 0 et 6 mois, une large majorité des familles (76 %) estime que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par l'un des parents. Entre 6 et 12 mois, les avis sont beaucoup plus partagés, et après la première année de l'enfant, moins de 20 % des familles estiment que garder elles-mêmes leur enfant est la solution la plus adaptée à l'enfant. Pour la moitié des familles, la crèche leur semble le mode d'accueil le plus adapté et pour environ un quart c'est le recours à une assistante maternelle.

Un choix dès la naissance de mode de garde de l'enfant qui resterait inchangé jusqu'à son entrée à l'école ne correspond pas forcément aux besoins des familles et des enfants. Il serait intéressant de réfléchir aux possibilités de décloisonnement des modes d'accueil avec des passerelles entre accueil individuel et collectif, dans une logique de parcours des enfants répondant à leurs besoins spécifiques de développement, ainsi qu'aux souhaits exprimés par les parents (cf. tome II « Orientations »).

Mode d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge (en %)



Source : TMO - enquête baromètre petite enfance, septembre 2015.
Note de lecture : lorsque l'enfant est âgé de 0 à 6 mois, 76 % des familles estiment que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par l'un des parents, 7 % considèrent que c'est la crèche, 15 % que c'est l'assistant-e maternel-le, 1 % un autre mode d'accueil.

Source : Crepin A. et Boyer D. (2015), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », l'e-ssentiel, n° 160, décembre.

d) La satisfaction des familles

En termes de satisfaction, 84 % des familles se déclarent tout à fait satisfaites du mode d'accueil utilisé. L'interprétation de ce haut niveau de satisfaction reste délicate car il est toujours difficile pour une famille de juger négativement le mode d'accueil auquel l'enfant est confié. En revanche, il est intéressant de noter que :

- la garde par un autre membre de la famille génère plus d'insatisfaction (montrant en creux ce choix « par défaut ») ;
- les familles n'ayant pu accéder à la solution d'accueil qui avait leur préférence ont une satisfaction plus faible (20 points de moins qu'au global [29]) ;
- les familles monoparentales sont aussi un peu moins satisfaites (11 points de moins que la moyenne).

L'insatisfaction plus forte des familles monoparentales peut être le reflet des difficultés liées au fait de devoir assumer seules l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle (cf. propositions pour prendre en compte les besoins spécifiques des familles monoparentales dans l'accès aux modes d'accueil et dans leur accessibilité financière, partie II « Orientations »).

[29] 64 % d'entre elles se déclarent malgré tout très satisfaites.

3. Des choix de mode d'accueil sous contraintes

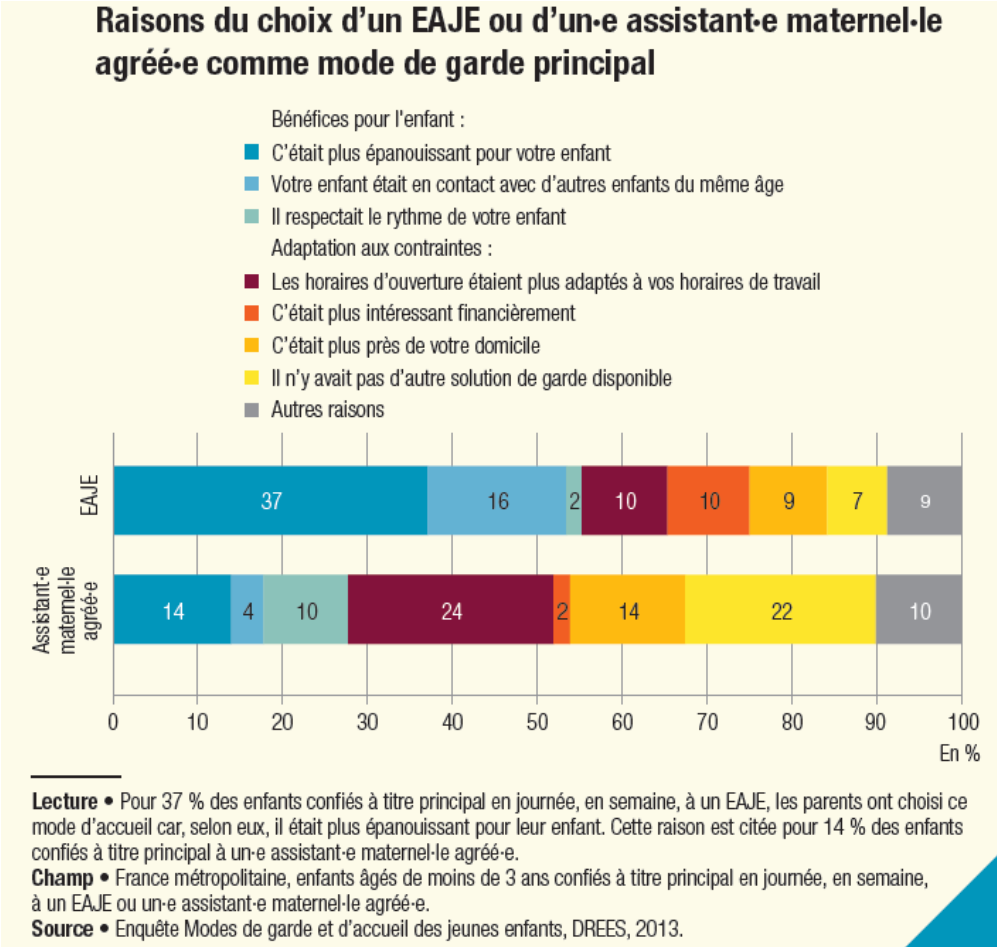
Si l'on connaît les modalités de recours aux modes d'accueil des jeunes enfants, cela ne nous permet pas d'appréhender la demande latente de modes d'accueil des familles pour leurs enfants. Par exemple, selon une récente étude de la DREES[30], un quart des enfants confiés à titre principal à une assistante maternelle le sont à défaut d'avoir eu accès à une crèche, en raison du manque de place disponible ou d'horaires incompatibles.

Une autre étude sur les parents de jeunes enfants vivant en couple[31] et travaillant tous les deux à temps complet[32] montre que 60 % des mères et 36 % des pères préféreraient réduire leur temps de travail ou cesser leur activité pour se consacrer davantage à leur(s) enfant(s). Les raisons financières en constituent les principaux freins. A l'inverse, 5 % des mères souhaiteraient reprendre une activité mais déclarent ne pas le pouvoir en raison de l'absence de mode d'accueil[33].

Les parents font des choix qui oscillent entre les bénéfices supposés pour l'enfant et l'adaptation aux contraintes (offre disponible, accessibilité financière, horaires et conditions de travail des parents, possibilité de réduire ou d'interrompre leur activité professionnelle, possibilité d'aides familiales, etc.).

Par ailleurs, plus de la moitié (55 %) des parents qui ont recours à un EAJE justifient *a posteriori* leur choix en raison des bénéfices supposés pour leur enfant en termes d'épanouissement et de sociabilité de l'enfant (graphique ci-dessous). Inversement, le recours à une assistante maternelle relève plus souvent d'un ajustement à des contraintes (62 %) que d'un choix pour l'épanouissement ou le rythme de l'enfant (28 %). Les études qualitatives qui portent sur les motivations parentales dans le choix du mode d'accueil font également apparaître cette même opposition.

[30] Virot P., 2017, « Le choix de la crèche comme mode d'accueil, entre bénéfices pour l'enfant et adaptation aux contraintes », *Études et Résultats*, n°1014, DREES, juin.
[31] Villaume S. et Virot P., 2016, « Travail à temps complet et jeunes enfants : comment font les couples pour tout concilier ? », *Études et Résultats*, n°981, DREES, octobre.
[32] Et qui ont majoritairement recours à un mode de garde formel (assistante maternelle, crèche)
[33] Cf. Tome 2 « Orientations » du rapport, voir notamment la partie sur l'estimation des besoins de modes d'accueil.



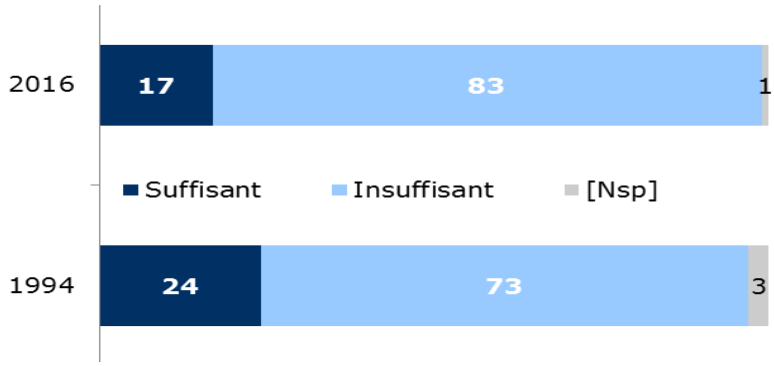
Source : Virot P., 2017, « Le choix de la crèche comme mode d'accueil, entre bénéfices pour l'enfant et adaptation aux contraintes », *Études et Résultats*, n°1014, Drees, juin.

4. Les structures d'accueil collectif jugées insuffisantes

Même s'il est très difficile de quantifier précisément la demande et les besoins d'accueil pour la petite enfance, des marges de progrès importantes demeurent que ce soit en termes quantitatif ou qualitatif. La demande de mode d'accueil collectif semble être la plus difficile à satisfaire. D'ailleurs, malgré l'augmentation de 4 points entre 2008 et 2015 des capacités d'accueil en EAJE (crèches collectives, halte-garderie, micro-crèches)[34] pour atteindre 18,5 places place pour 100 enfants, l'idée selon laquelle les équipements d'accueil de la petite enfance sont insuffisants se renforce (+10 points par rapport à 1994). En effet, en 2016, plus de huit répondants sur dix estiment que le nombre de structures d'accueil de la petite enfance est insuffisant[35].

[34] Les capacités d'accueil en EAJE pour 100 enfants de moins de trois ans étaient de 14,5 en 2008 pour atteindre 18,5 en 2015 (cf. PQE famille 2012 et Lettre ONPE 2017).
[35] Croutte P., Hoibian S. et Lautié S., 2017, « RSA - Prestations familiales – Accueil de la petite enfance. Etat de l'opinion en 2016 », Crédoc, *Dossier d'études*, n°194, rapport pour la CNAF.

Estimez-vous que les équipements de garde (crèches, haltes-garderies,…) sont en nombre suffisant ou insuffisant ?



Issu de Croutte P., Hoibian S. et Lautié S., 2017, « RSA - Prestations familiales – Accueil de la petite enfance. Etat de l'opinion en 2016 », Crédoc, *Dossier d'études*, n°194, rapport pour la CNAF, p. 55.

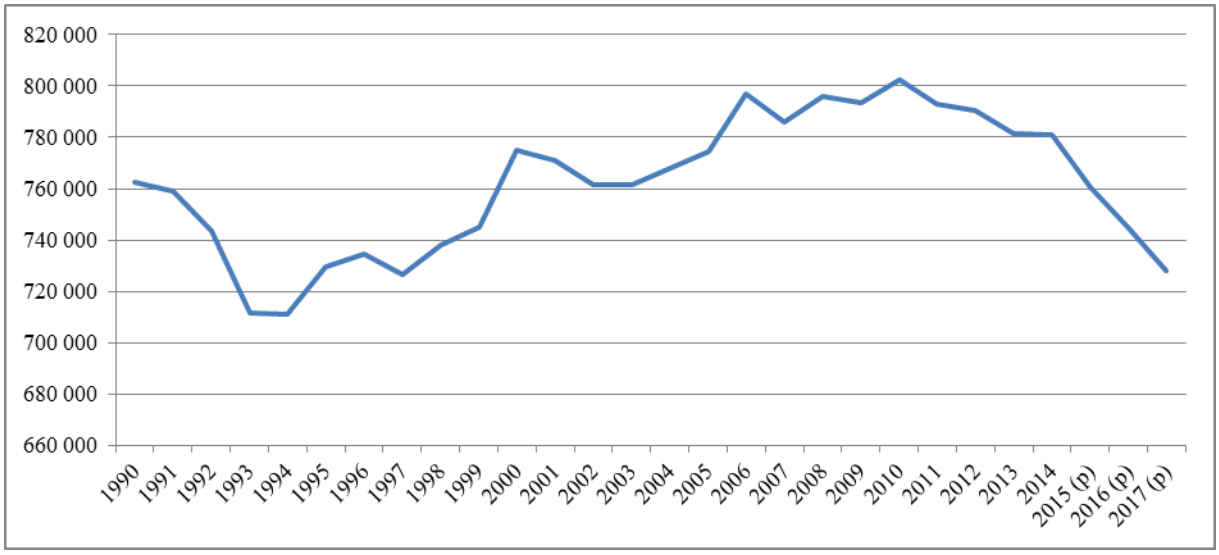
Source : Crédoc, Enquêtes « Conditions de vie et aspirations ».

B) CONTEXTE DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

1. Dernières évolutions de la natalité

Le nombre de naissances a tendance à diminuer depuis 2011 et la baisse s'est accentuée depuis 2014 (-2,7 % en 2015, -2,1 % en 2016 et -2,2 % en 2017 [cf. graphique ci-dessous]). Toutefois, cette baisse intervient à la suite d'une forte croissance de la fécondité, dont le pic a été atteint en 2011. En moyenne sur la période 2013-2017, la baisse est d'environ 11 000 naissances par an, ce qui peut atténuer un peu la pression sur les modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

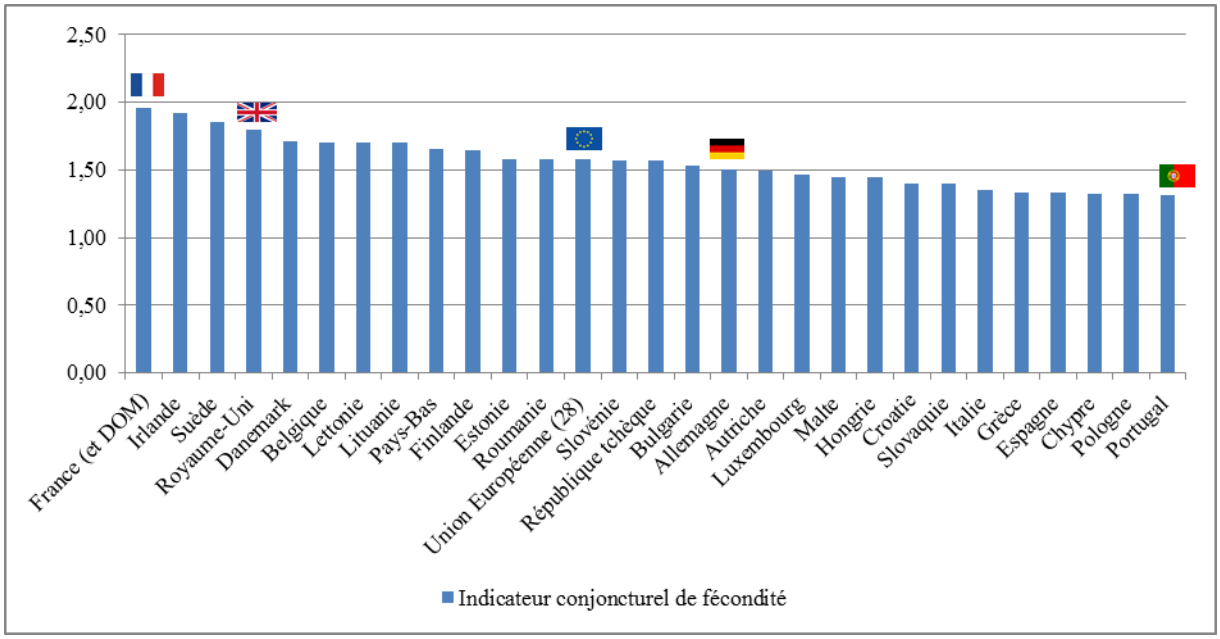
Évolution de l'ensemble des naissances de 1990 à 2017



Lecture : En 2017, 728 000 naissances vivantes ont eu lieu.
Champ : France métropolitaine.
Source : Insee, statistiques de l'état civil.

La situation française actuelle n'a rien d'alarmante et s'inscrit dans des variations cycliques de la fécondité[36] qui ne nécessitent pas nécessairement de réajustement des politiques familiales en France. De plus, la fécondité en France reste la plus élevée de l'ensemble des pays de l'Union Européenne avec un indicateur de fécondité conjoncturel[37] à 1,96, contre 1,50 en Allemagne, ou des indicateurs aux alentours de 1,30 pour les pays du sud de l'Europe (cf. graphique ci-dessous).

Indicateur conjoncturel de fécondité en France et dans l'Union Européenne (28) en 2015



Lecture : En 2015, le nombre moyen d'enfants que mettrait au monde une femme française est estimé à 1,96.
Champ : Union Européenne en 2015.
Sources : Eurostat (extraction des données le 20 avril 2017) et Insee, statistiques de l'état civil et estimations de population pour la France.

2. Participation forte des femmes sur le marché du travail mais des écarts entre les femmes et les hommes marqués en présence d'enfant de moins de trois ans

Le taux de natalité et d'emploi des femmes en France est souvent cité en exemple parmi les pays européens. Pour les femmes âgées de 20 à 64 ans, le taux d'emploi est de 68,1 % en 2015, supérieur à la moyenne européenne de 64,3 %, avec dans le même temps le taux de fécondité le plus élevé d'Europe (cf. graphique ci-dessus).

Mais contrairement aux hommes, le taux d'emploi des femmes est fortement dépendant du nombre et de l'âge des enfants montrant que l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle repose encore largement sur les mères.

[36] Papon S. et Beaumel C., 2018, « Bilan démographique 2017. Plus de 67 millions d'habitants en France au 1er janvier 2018 », *Insee Première*, n° 1683, janvier.
[37] L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Cet indicateur peut être interprété comme le nombre moyen d'enfants qu'aurait une génération fictive de femmes qui connaîtraient, tout au long de leur vie féconde, les taux de fécondité par âge observés cette année-là. Il est généralement exprimé en « nombre d'enfants par femme » (définition Insee).

Le taux d'emploi des mères décroît avec le nombre d'enfants du ménage (tableau ci-dessous). Mais ce qui est encore plus remarquable, ce sont les écarts de taux d'emploi entre mères en fonction de l'âge du plus jeune enfant, en particulier la présence d'un enfant de moins de 3 ans. À partir de deux enfants, le taux d'emploi des mères avec un benjamin de moins de 3 ans est inférieur de plus de 20 points à celui des mères ayant des enfants de plus de 3 ans (le taux d'emploi des mères de deux enfants est de 59,3 % avec un benjamin de moins de 3 ans contre 81 % avec un benjamin de plus de 3 ans).

En ce qui concerne le temps partiel, en 2015, parmi les personnes en emploi, 30 % des femmes occupent un emploi à temps partiel contre seulement moins de 7 % des hommes. Pour les femmes, cette part d'emploi à temps partiel est nettement liée à la configuration familiale : 25 % des femmes sans enfant occupe un emploi à temps partiel contre 52 % des mères de trois enfants dont le plus jeune est âgé de moins de 3 ans[38].

Cette participation à l'emploi est à mettre en lien avec les possibilités de congé parental, de prestations et d'accueil des jeunes des enfants. D'une part, l'accès au congé parental et à certaines prestations familiales (allocation de base, prestation pouvant accompagner un congé parental PreParE) ne sont possibles que lorsque le benjamin a moins de 3 ans. D'autre part, à partir 3 ans, et cela semble une exception française, quasiment tous les enfants sont scolarisés gratuitement pour une bonne partie de la journée en semaine (24 heures réparties durant les 5 jours de la semaine, soit de l'ordre de 30 à 34 heures si l'on inclut la pause méridienne et le temps de la cantine[39]), ce qui permet à davantage de mères de reprendre une activité.

Tableau : Taux d'emploi, temps partiel et sous-emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

		2015	
		Femme	Homme
Ensemble		68,1%	76,8%
Le plus jeune est âgé de moins de 3 ans	1 enfant	67,3%	87,9%
	2 enfants	59,3%	86,5%
	3 enfants ou plus	35,7%	80,2%
Le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	1 enfant	73,8%	80,8%
	2 enfants	81,0%	89,5%
	3 enfants ou plus	63,1%	84,6%

Champ : France, population des ménages, personne de référence ou conjoint âgés de 20 à 64 ans (âge courant).
Source : INSEE, enquêtes *Emploi*.

[38] Une partie des personnes en emploi à temps partiel subissent cette situation : elles souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire. En 2015, 9 % des femmes en emploi est touchée par le sous-emploi contre 3 % des hommes en emploi.
[39] Auxquelles peuvent s'ajouter les éventuelles activités périscolaires existantes.

3. Les réformes récentes du congé parental : contexte de régression de la PreParE

Pour compenser l'inactivité partielle ou totale de l'un des parents pour s'occuper de son enfant de moins de 3 ans, les familles peuvent bénéficier d'une prestation soumise à une condition d'activité antérieure. Il s'agit du complément de libre choix d'activité CLCA (si leur benjamin est né avant le 1er janvier 2015) ou de la Prestation partagée d'éducation de l'enfant PreParE (s'il est né à compter de cette date).

Suite aux réformes sur les montants en 2014 et sur la durée de la prestation en 2015 (annexe 2), la tendance à la baisse du recours à cette prestation s'est accélérée. La CNAF a étudié les tendances récentes du recours au CLCA/PreParE (annexe 3) et proposé des pistes d'explication. Si la baisse de la fécondité n'explique qu'à la marge la baisse du recours, les difficultés d'insertion sur le marché du travail pour les jeunes mères pourraient exclure de plus en plus de mères ne remplissant pas les conditions d'activité professionnelle antérieure. Mais plus fondamentalement, les réformes du CLCA ont accéléré la diminution du recours pour les mères sans augmenter celui des pères.

Pour toutes les générations de 2012 à 2017 représentées dans le graphique ci-dessous, le recours au CLCA/PreParE est en baisse d'une génération à l'autre. Mais cette baisse s'accentue dès la génération 2014 et est particulièrement prononcée pour la génération 2015, première concernée par la mise en place de la PreParE. Pour les familles avec au moins deux enfants à charge, la CNAF estime que le taux de recours à ces prestations a chuté de 3 points du fait des réformes des montants de 2014 (de 42 % à 39 %) puis à nouveau de 3 points du fait de la réforme de la durée en 2015 (de 39 % à 36 %).

Ainsi entre décembre 2015 et décembre 2016, le nombre de familles ayant recours à cette prestation a diminué de 10 % portant à 410 200 le nombre de familles bénéficiaires en 2016. Cette tendance est plus marquée en cas de cessation totale d'activité (-12 %), ou d'activité professionnelle exercée au plus à mi-temps (-13 %). Elle est moins prononcée en cas d'activité comprise entre 51 et 80 % (-6 %).

Par ailleurs, et même si le recul n'est pas encore suffisant pour tirer des conclusions définitives (fin de la montée en charge en décembre 2017), le partage instauré suite à la mise en place de la PreParE ne semble pas avoir incité les pères à entrer davantage dans le dispositif. La proportion de pères parmi les bénéficiaires de la PreParE était de 3 % fin 2015, et est relativement stable en 2016 (proportion un peu plus importante pour les pères de un enfant au détriment de celle des pères de 3 enfants et plus).

Ainsi, une partie des familles a renoncé à prendre la PreParE en considérant sans doute qu'elles en auraient le bénéfice sur une période trop réduite (baisse de la durée de la perception en cas de non partage entre conjoints) sans possibilité de mode d'accueil aux 2 ans de l'enfant. Une autre partie aurait renoncé parce qu'elle ne bénéficiait plus de la majoration qui la rendait attractive. C'est le cas, en particulier pour les familles bénéficiant de la prestation à temps partiel (solvabilisation des familles du fait de la perte totale ou partielle de l'allocation de base de la Paje pour celles ayant des ressources supérieures au plafond de perception de l'AB).

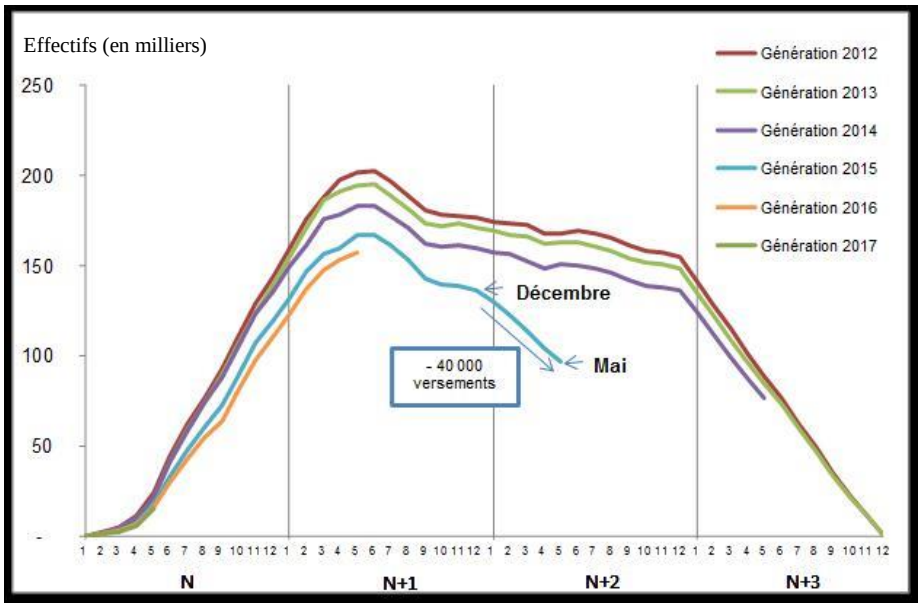
Dans ce contexte, la baisse du recours à cette prestation, si elle s'accompagne d'un retour précoce en emploi ou d'une baisse du temps partiel, peut créer des tensions importantes sur les besoins de mode d'accueil notamment au terme de la montée en charge du dispositif PreParE.

Pour les parents qui ont recours à la prestation, que se passera-t-il aux deux ans de l'enfant ? Les parents, à 97 % des mères, auront-ils accès à un mode d'accueil jusqu'à l'entrée à l'école

pour leur permettre de reprendre leur activité ou vont-ils continuer à être en retrait de leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant sans compensation financière ? Quel sera l'impact de ces choix sur le niveau de vie des familles ? Quel sera le véritable effet de la réforme en termes de retour à l'emploi à court terme ? Quels sont les effets à plus long terme sur la trajectoire des bénéficiaires ?

Il est nécessaire de faire des études ex post sur l'effet de cette réforme à partir du moment où sa montée en charge sera achevée.

Nombre de versements de CLCA/PreParE par génération d'année de naissance du benjamin selon le mois et l'année de versement



Champ : France – familles bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE
Source : CNAF - Fichiers statistiques mensuels ALLNAT, non consolidés (hors indus/ rappels) janvier 2014 à mai 2017. Issu de la lettre ONPE.

C) LA QUALITE DES MODES D'ACCUEIL, ELARGIE AUX ENJEUX FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT ET DE L'INTERET DE L'ENFANT DE MOINS DE TROIS ANS

1. Une conception de la qualité des modes d'accueil, historique, évolutive et plurielle

La conception de la qualité des modes d'accueil a accompagné au fil du temps toutes les transformations sociétales, théoriques, idéologiques et économiques les concernant. D'abord la préoccupation sanitaire et de lutte contre la mortalité infantile, puis les services à caractère social et l'idéal de modes d'accueil comme « laboratoires d'éducation précoce et de réduction des inégalités sociales », ou enfin le service aux familles et de soutien à la parentalité, notamment pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La question de la qualité de l'accueil se pose de façon aigüe aujourd'hui sous l'effet de plusieurs facteurs.

D'abord, une prise de conscience progressive des capacités précoces des enfants, et du rôle des interactions entre l'environnement social et familial sur la réalisation de leurs potentialités. Ensuite, la montée d'une volonté de préparer l'avenir scolaire et social des enfants dès la toute petite enfance.

- Un effet dit « de masse » lié au développement des modes d'accueil réglementés dans la plupart des pays où les femmes et les hommes travaillent. Une tension entre les enjeux économiques et sociaux du maintien dans l'emploi des deux parents qui le peuvent et le souhaitent, et une nécessité de meilleure égalité et inclusion de tous les enfants dans un contexte de recherche d'équilibre budgétaire.
- la convention des droits de l'enfant ratifiée par la France qui présente un cadre consensuel sur le fait notamment, de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, dès sa naissance, dans les politiques des états signataires.

Toutes ces injonctions convergent sur la nécessité de renforcer la qualité de l'environnement dans lequel évoluent les enfants dans les premières années de leur vie. C'est devenu incontournable compte tenu de l'évolution des recherches dans toutes les disciplines concernées qui en démontrent l'importance. La difficulté réside dans le choix des priorités, et des bases sur lesquelles ces choix se fondent.

2. Le développement global de l'enfant comme critère de qualité dans l'ensemble des modes accueil ?

Un « Plan d'action pour la petite enfance » a été lancé fin 2016 (voir note DGCS – annexe 4). Il s'appuie sur une large concertation scientifique et publique, qui s'est déroulé en 2015 et 2016, qui a permis de dégager un consensus autour des grands principes qui devraient s'appliquer à l'accueil des enfants de moins de trois ans pour contribuer au développement de toutes leurs potentialités. Le rapport « Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnel.le.s » de Sylviane Giampino définit des principes appelés à trouver une déclinaison dans les projets d'accueil des établissements et la pratique des professionnels, en accueil individuel comme en accueil collectif. À travers 108 recommandations, il formule également des propositions relatives à la place des familles, et la formation des professionnels.

Le « Plan d'action pour la petite enfance » qui a ensuite été lancé prend appui sur cette démarche pour ses objectifs selon trois axes :

1. la définition d'un cadre général pour l'accueil des jeunes enfants ;
2. le développement d'un accueil de qualité, ouvert, pluridisciplinaire et sans stéréotype ;
3. une formation des professionnels mieux adaptée aux enjeux de notre société.

L'objectif de définir un cadre national commun pour l'accueil du jeune enfant afin de faire émerger une visée commune à l'ensemble des acteurs de l'accueil du jeune enfant, a été réalisé par le biais d'un texte-cadre national définissant les grands principes du secteur, susceptible de constituer une référence pour tous. Ce « cadre national pour l'accueil du jeune enfant » a été soumis et approuvé par le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil des familles, de l'enfance et de l'âge en 2017.

Il s'insère dans un contexte où les acteurs des modes d'accueil jusqu'aux organismes internationaux sollicitent l'engagement des Etats et la formulation de leur projet en petite enfance. Ainsi, La Commission Nationale suisse a décidé « d'ériger durablement l'éducation de la petite enfance en mission éducative essentielle en Suisse » et publié un « cadre d'orientation pour encourager la promotion de la qualité en matière d'éducation de la petite enfance »; des pays comme l'Allemagne inscrivent « le bien-être et le développement de l'enfant, la réalisation des aspirations des enfants » comme un de leurs objectifs de politique familiale.

La conférence des ministres de l'éducation nationale (CONFEMEN) a choisi la petite enfance comme thème de réflexion et d'activités pour l'année 2018. Enfin, dans sa feuille de route Education 2030, l'UNESCO a ratifié l'éducation en petite enfance lors de la Conférence Générale de 2015.

Si l'on peut se féliciter qu'une plus grande place soit désormais accordée à la petite enfance en général, il reste que concernant les modes d'accueil la priorisation politique se pose, dès lors que l'accès aux modes de garde formels est contraint. Comme le souligne le rapport de S. Giampino, « *Il y a un coût humain et social lorsque des enfants ne peuvent être accueillis, tout comme lorsque les enfants sont accueillis de façon inadéquate. Le développement et l'épanouissement des très jeunes enfants doit prendre place parmi les autres finalités de ce champ d'action familiale et sociale, que sont l'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle, l'accompagnement des processus de parentalité, l'égalité entre mères et pères dans l'éducation des enfants et dans la société, l'égalité entre les enfants dans les processus de socialisation.* »

Ainsi entre le coût humain, le coût social, et le coût économique, les orientations du conseil doivent trouver un équilibre adéquat.

3. Élaborer des repères sur la qualité de l'accueil à partir de l'existant

En fonction de quels repères définir un bon mode d'accueil ? Comment définir des critères de qualité ? À ce jour, l'appréciation de la qualité des institutions et services gestionnaires porte essentiellement sur la bonne utilisation des budgets, les équilibres financiers, le niveau de réponse aux besoins des usagers, l'égalité entre eux et les questionnaires de satisfaction…

La recherche de critères pertinents pour un pilotage de la politique publique de la petite enfance est donc à relancer. Par exemple, comment apprécier le bien-être des enfants ? Comment comparer les effets des différents modes d'accueil sur le développement harmonieux des enfants ? Comment apprécier la fiabilité relationnelle et pédagogique par structures, services et populations ? Et encore, comment s'assurer que ce qui est mesuré peut être attribué au seul mode d'accueil ? Enfin, comment mesurer l'intérêt, la curiosité des professionnels de la petite enfance pour leur travail et leur évolutivité.

Pour y répondre, la mise au jour des jugements implicites et de la diversité des situations, avec les acteurs eux-mêmes, est nécessaire. Elle vient renforcer les indicateurs chiffrés et statistiques, par des indicateurs « cliniques » incluant des observations, des entretiens, une mise en forme des savoir-faire des professionnels et des familles, et l'adéquation de l'accueil avec les connaissances en vigueur sur les conditions d'un bon développement des jeunes enfants et d'un accueil inclusif pour tous.

a) Des critères de qualité font déjà consensus

Les acteurs, spécialistes, familles et organisations internationales de l'accueil de la petite enfance se rejoignent sur un ensemble de repères :

• L'adéquation entre le projet des familles et la disponibilité dans le type d'accueil souhaité

• Les niveaux de formation, d'expérience et de qualification professionnelle des accueillants, qui se traduisent en termes de compétences ou de capacités professionnelles définies pour les agréments.

• Les capacités et qualités personnelles des professionnels nécessaires pour créer de bonnes conditions d'accueil : disponibilité relationnelle envers les enfants et les parents, capacités à s'organiser et à s'adapter, à observer et ajuster son travail aux besoins particuliers de chaque enfant et à la sensibilité des parents ; enfin, avoir un projet éducatif, connaître son rôle, ses responsabilités et ses limites.

• L'énonciation claire par la structure d'accueil des valeurs et objectifs de son projet de travail. L'engagement tenu de faire ce qui est dit et de dire ce qui est fait.

• Les réunions régulières, les temps de formation, d'analyse d'expériences, de documentation, le tout idéalement commun aux professionnels de l'accueil individuel et de l'accueil collectif, du public, de l'associatif et du privé.

• L'attention portée aux enfants, en leur donnant du temps et l'ajustement des réponses à la situation de chacun d'eux et de sa famille ; la sensibilité du personnel aux intérêts et aux droits des enfants ; la mise en place d'activités appropriées à leur âge.

• Enfin, plus spécifiquement pour les accueils dits individuels chez les assistantes maternelles et avec auxiliaires parentales, l'intervention d'un tiers compétent qui médiatise les relations entre les parents et le professionnel, qui sont aussi des relations employeur et employé, la possibilité d'une mise en lien entre professionnels, avec des temps de vie en groupe pour les enfants, et l'accès à des formations.

En synthèse, un accueil de qualité est personnalisé et personnalisant pour l'enfant, il dialogue et construit une alliance éducative avec les parents, dans des positions claires entre les adultes ; c'est un accueil qui protège la sécurité affective des enfants et la continuité des liens, qui respecte sa personnalité, sa pudeur et son corps, nourrit son besoin de découverte, d'action, d'apprentissage, favorise la mixité des professionnels, l'égalité éducative entre les petites filles et les petits garçons et entre tous les enfants quels que soient leur origine sociale et culturelle et leurs besoins spécifiques, les conduit à s'ouvrir sur le monde environnant, encourage les contacts avec la nature, la culture, l'art et les sciences.

4. Accueil des jeunes enfants : émergence d'un débat sur les finalités

La politique développée en France en termes d'accueil des jeunes enfants l'a été en premier lieu dans une optique de meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents et notamment les mères qui assurent le principal de la charge (cf. encadré 3 sur le bref historique sur le développement de l'accueil collectif). L'objectif, en développant des modes d'accueil pour les petits enfants, était de permettre aux deux parents de poursuivre, autant qu'ils le souhaitent, une activité professionnelle. On peut penser que le niveau relativement élevé à la fois de la fécondité et de l'activité féminine en France s'expliquent au moins en partie par cette orientation. Avec l'émergence du concept d'investissement social, une seconde conception est mise en avant, qui s'intéresse en priorité aux bénéfices relatifs des différents modes d'accueil pour les petits enfants, et notamment en termes de développement des capacités cognitives et de socialisation, dans le but de limiter la reproduction des inégalités sociales.

Ainsi, dans un contexte de modes d'accueils limités, notamment pour l'accueil collectif, la politique de l'accueil de la petite enfance fait face au défi de répondre à la fois aux besoins des enfants, des parents qui travaillent (ou le souhaitent) et à celui de lutte contre les inégalités. Les orientations en matière de politique de la petite enfance devraient ainsi trouver un équilibre entre la politique de lutte contre les inégalités des chances et celle de l'articulation vie familiale-vie professionnelle.

À ce titre le dernier rapport de Terra Nova[40] prend explicitement le parti de la lutte contre les inégalités sociales, et recommande clairement d'orienter les crèches vers une mission pédagogique et de prévention pour les jeunes enfants pour qu'elles puissent devenir le meilleur levier d'égalité des chances (encadré 1).

Les questions qui se posent alors sont multiples :

- Développer des modes d'accueil dans une perspective d'investissement social signifie-t-il privilégier l'accueil collectif ou bien continuer la diversification collectif/individuel ou bien encore de faire évoluer l'accueil individuel pour obtenir les bénéfices attendus de l'accueil collectif (mixte collectif et individuel)?

- Doit-on davantage privilégier les familles défavorisées dans les modes d'accueil collectif avec un risque de cloisonnement entre les modes d'accueil collectifs et individuels ? Dans une perspective d'offre ciblée, comment lutter contre les freins culturels et financiers des familles les moins favorisées (l'exemple de la préscolarisation à deux ans ciblée dans les zones prioritaires montre que de nombreuses places ne sont pas utilisées, voir infra au : II.A)4.).

[40] De Bodman F., de Chaisemartin C., Dugravier R. et Gurgand M, 2017, *Investissons dans la petite enfance L'égalité des chances se joue avant la maternelle*, rapport Terra nova

- Que vise-t-on avant tout pour les jeunes enfants : développer les compétences langagières, cognitives, affectives, motrices, sociales dans une logique éducative forte (Terra nova) ou offrir à tous les enfants une prime éducation respectueuse du développement global du jeune enfant et la mise en place dans les lieux d'accueil d'une prévention prévenante dans l'ensemble des modes d'accueil (cf. Rapport Giampino) ?

Encadré 1 : Que faut-il retenir des expériences américaines d'investissement social sur les plus jeunes, l'exemple du *Perry Preschool Project*

Le laboratoire d'idée Terra Nova s'est appuyé sur les résultats de plusieurs évaluations des programmes *Perry Preschool Project* et *Carolina Abecedarian* afin de recommander en France un investissement précoce et renforcé sur les enfants de milieux sociaux les plus défavorisés. Mais à quoi correspondent véritablement ces programmes, comment les enfants de milieux défavorisés étaient-ils sélectionnés, sont-ils véritablement applicables en France et à quel prix ?

Le *Perry Preschool Project*, est sans doute le plus connu de ces projets dans la mesure où il a fait l'objet de nombreuses publications académiques de renom par le prix Nobel d'économie James Heckman et ses co-auteurs. Par ailleurs, ce programme, comme le *Carolina Abecedarian*[41], a été conçu afin d'être évalué dans le cadre d'une expérimentation aléatoire. Dans son ouvrage *Des compétences pour les jeunes défavorisés*, Stéphane Carcillo décrit assez précisément ce dispositif[42]. L'expérience a été menée dans une ville de l'État du Michigan entre 1962 et 1967. 58 enfants ont bénéficié de ce dispositif (sur les cinq ans) et 65 ont été assignés au groupe dit « témoin », ne bénéficiant pas du dispositif mais permettant de mesurer les effets du passage par celui-ci en comparant les deux groupes. Le programme s'adressait à des enfants afro-américains, issus de milieux défavorisés, dont le QI à l'âge de 3 ans était évalué entre 70 et 85[43] (70, soit la limite de la déficience mentale). Ces caractéristiques étaient identiques entre les deux groupes, comme d'ailleurs l'ensemble des caractéristiques familiales. Les garçons et les filles étant représentés à part égale.

Le dispositif combinait plusieurs actions :

- un soutien préscolaire chaque matin de 2h30 du lundi au vendredi, avec un enseignant pour cinq élèves ;
- une visite chaque semaine des enseignants dans l'après-midi au domicile des parents pour rencontrer la mère et son enfant ;
- enfin, une réunion mensuelle était organisée entre les parents.

Les effets de ce programme ont été évalués sur le très long terme (40 ans). L'impact sur les capacités cognitives semble limité, mais l'impact sur les capacités non-cognitives semble important (motivation, autodiscipline). Par ailleurs, le bénéfice majeur de ce programme porte sur les moindres dépenses de justice.

[41] 111 enfants ont intégré le programme *Abecedarian*, dont 57 dans le groupe test et 54 dans le groupe témoin entre 1972 et 1977. Ils ont été sélectionnés car ils étaient particulièrement exposés aux risques sociaux et économiques (13 indicateurs). Ils étaient encore majoritairement afro-américains. Dans ce programme les enfants ont été accueillis dès les premiers mois. Pour une description précise de ce projet voir l'annexe à l'article « Early childhood investments substantially boost adult health », de Campbell F., Conti G., Heckman J., Moon S., Pinto R., Pungello E. et Pan Y. en 2014 dans la revue *Science*.

[42] Carcillo S., 2016, *Des compétences pour les jeunes défavorisés. Leçons américaines*, Les Presses de SciencesPo.

[43] Parks G., 2000, « The High Scope of Pery Preschool Project », *Juvenil Justice Bulletin*, octobre.

Ces résultats sont-ils transposables à la France d'aujourd'hui ?

Peut-on s'appuyer sur ces résultats pour prôner la reproduction de ce type d'initiatives dans la France d'aujourd'hui ? La réponse ne peut être que très réservée : il est très difficile de défendre l'idée selon laquelle la situation d'enfants très pauvres dans les États-Unis des années soixante, issus de milieux afro-américains, ayant un QI très faible et vivant dans une société encore fortement marquée par la ségrégation, auraient des caractéristiques comparables à ceux de jeunes vivant en France en situation de pauvreté d'aujourd'hui, quelles que soient les difficultés auxquelles ceux-ci sont confrontés, justifiant que l'on transpose sans précautions ces résultats à la France actuelle. Ce que montrent par contre ces résultats, et qui peut être probablement extrapolé, c'est que si l'on investit fortement sur l'accompagnement de jeunes en difficultés sociales et éducatives, on peut s'attendre à des effets positifs sur leur intégration globale ultérieure dans la société.

En termes de coût pour les finances publiques, comme le fait justement remarquer Stéphane Carcillo, un tel programme ne peut être comparé à une année de scolarité en école maternelle ou élémentaire en France. Il estime à 11 000 $ 2007/2008 le coût par enfant de ce programme alors que le coût pour un enfant en élémentaire en France est évalué à environ 6 000 $ (selon Carcillo). Par ailleurs, appliquer un tel dispositif en France serait plus coûteux que les 11 000 $ 2007/2008, correspondant à environ 16 600 €. En effet, le dispositif combine un encadrement fort (un adulte pour cinq ou six enfants), du personnel avec d'importantes qualifications, des visites au domicile des parents et des réunions parentales. Enfin, si ces dispositifs sont efficaces, c'est qu'ils mobilisent un accompagnement global des enfants et de leurs parents, particulièrement intense.

II. LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Le développement d'une offre de qualité en matière d'accueil des jeunes enfants fait partie des priorités constantes des pouvoirs publics, accompagnées d'objectifs quantitatifs fixés à la CNAF dans le cadre de la COG. La Ministre des Solidarités et de la Santé a souhaité que le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge reprenne notamment l'exercice annuel mené par le Haut Conseil de la famille depuis 2011 en faisant le bilan quantitatif du développement de l'accueil du jeune enfant, tant en ce qui concerne l'accueil collectif que l'accueil individuel, et la préscolarisation à partir de deux ans (cf. Lettre de saisine en Annexe 1).

A) UN DEVELOPPEMENT GLOBAL DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS INFERIEUR A CELUI PREVU PAR LA COG

1. Les objectifs quantitatifs ambitieux

La convention d'objectifs et de gestion signée entre la branche famille et l'Etat prévoit la création de 275 000 solutions d'accueil sur la période 2013-2017 : « *la branche Famille appuiera la création nette, sur sa durée, de 100 000 solutions d'accueil collectif des 0-3 ans et le développement de l'accueil individuel pour assurer la prise en charge de 100 000 enfants supplémentaires. Il s'agit d'une contribution déterminante à l'atteinte de l'objectif global de 275 000 solutions d'accueil nouvelles en cinq ans. Cet objectif mobilise par ailleurs l'Education nationale à hauteur de 75 000 élèves de moins de 3 ans supplémentaires accueillis en école maternelle.* »
Cet objectif était ambitieux car il ciblait une augmentation d'un quart[44] les diverses solutions d'accueil (assistantes maternelles, crèches et école préélémentaire) en 5 ans.

À cet objectif ambitieux s'ajoutait un objectif de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil (75% des solutions d'accueil collectif dans les territoires prioritaires) et un rééquilibrage social du recours à l'accueil collectif à travers l'objectif d'au moins 10 % d'enfants pauvres dans les EAJE.

2. Des résultats médiocres en termes quantitatifs sur la période 2013 – 2016

Pour l'accueil individuel, l'indicateur COG retenu en termes de solutions d'accueil se rapproche de « l'usage des modes d'accueil » : une solution d'accueil est égale à un enfant gardé. Il se distingue de l'offre théorique qui comptabilise les places offertes, qu'elles soient utilisées ou non (capacité théorique). L'exemple illustratif est celui des agréments des assistantes maternelles qui peuvent aller théoriquement jusqu'à quatre par assistante maternelle mais peuvent ne pas être utilisés par les assistantes maternelles, du fait du choix de ces dernières ou du fait d'une demande insuffisante qui leur adressée par les parents.

Pour l'accueil collectif, la solution d'accueil est un mixte entre offre et usage. Le nombre de places physiques disponibles sont dénombrées (après prise en compte des destructions) ainsi que les efforts d'optimisation de l'utilisation des places qui sont réalisés par les gestionnaires (cf. encadré sur l'augmentation de la fréquentation par place). A nombre de places physiques

[44] Sur le champ des solutions d'accueil (assistante maternelle, EAJE et préscolarisation), le taux de couverture des enfants de moins de trois ans était de 46 % en 2012. A démographie constante, l'augmentation du nombre de places de +275 000 permettait de relever ce taux de plus de 11 points à horizon 2017 et donc de couvrir plus de 57 % des enfants de moins de trois ans.

donné, si un équipement parvient à augmenter son taux d'occupation[45], cet effort se traduira par des solutions d'accueil supplémentaires. *A contrario*, si l'usage des places diminue le nombre de solutions d'accueil s'en trouvera diminué.

Les solutions d'accueil agrègent donc des places avec des taux d'occupation très variables et des enfants gardés sur des durées aussi variables. **Il serait nécessaire de compléter le suivi des solutions d'accueil des jeunes enfants par des indicateurs sur le nombre d'heures de recours et le nombre d'enfants accueillis.**

A l'approche du terme de la COG 2013-2017, le bilan provisoire est nettement en demi-teinte, seulement 16% des objectifs sont atteints fin 2017[46] , en particulier du fait de la poursuite de la baisse du recours aux assistantes maternelles. Avec 61 800 solutions sur les 100 000 attendues, le taux de réalisation est de 62 % pour l'accueil collectif. Pour la scolarisation à 2 ans avec 1 800 solutions contre 75 000 attendues, le taux de réalisation est seulement de 2 %. Le taux est même négatif pour l'accueil individuel par les assistantes maternelles : le nombre d'enfants gardés ayant chuté de 21 900 sur les 80 000 places supplémentaires attendues entre 2013 et 2016 (les chiffres 2017 n'étant pas disponibles).

Suivi du développement de l'accueil des jeunes enfants en fonction des objectifs fixés par la COG 2013-2017

	2013		2014		2015		2016		2017 (p)		Cumul 2013-2017	
	Réal.	Taux 2013	*Réal.*	Taux 2014	*Réal.*	Taux 2015	***Réal.***	Taux 2016	***Réal.***	Taux 2017	***Réal.***	Taux 2013-2017
Accueil collectif												
(1) Nouvelles places (brutes)	+13 700		*+14 700*		+12 500 *		**+7 700**		**+8 600**		**+57 200**	
(2) Destructions de places	-5 000		-5 600		-4 900		**-5 600**		**-3 600**		**-24 700**	
(3) Places en micro-crèches (CMG de la Paje)	+3 200		*+4 600*		+4 800		**+5 700**		**+4 600**		**+22 900**	
(4) Augmentation de la fréquentation par place (heures facturées)	+1 600		*-100*		+600		***+ 3 800***		***+ 500***		**+6 400**	
Total Créations nettes de solutions d'accueil (1)+(2)+(3)+(4) y compris micro-crèches Paje	+13 500	68%	+13 600	68%	+13 000	65%	**+11 600**	58%	**+10 100**	51%	**+61 800**	62%
Objectif	+20 000		+20 000		+20 000		**+20 000**		**+20 000**		**+100 000**	
Accueil individuel											cumul 2013-2016	
Assistantes maternelles	-1 300		-6 800		-8 100		**-5 700**		**nd**		**-21 900**	
Objectif	+20 000	-7%	+20 000	-34%	+20 000	-41%	**+20 000**	-29%	**+20 000**	nd	**+80 000**	-27%
Scolarisation à deux ans	+6 100		-800		-2 800		**+3 000**		**-3 700**		**+1 800**	
Objectif	+15 000	41%	+15 000	-5%	+15 000	-19%	**+15 000**	20%	**+15 000**	-25%	**+75 000**	2%
Total	+18 300		+6 000		+2 100		**+8 900**		**nd**		**+41 700**	
Objectif total	+55 000	33%	+55 000	11%	+55 000	4%	**+55 000**	16%	**+55 000**	nd	**+255 000**	16%

* y compris les 3500 places de l'AP-HP qui sont rentrés dans le champ de la PSU (et qui ne sont donc pas des nouvelles places)

(p) données provisoires pour l'accueil collectif qui seront définitives en mars 2019

nd les données 2017 pour l'acceuil individuel seront disponibles en juin 2018

Champ et Source :

Accueil collectif : nombre de places en accueil collectif (ÉAJE, crèches familiales et micro-crèches – PSU et Paje) y compris les destructions et les équivalent-places résultant de l'optimisation (Source : Cnaf, février 2018)

Accueil individuel : effectif moyen sur l'année d'enfants dont les parents emploient un assistant maternel dans le cadre du CMG de la PAJE- Données (Source : ACOSS/Pajemploi)

Préscolarisation : effectif d'enfants à la rentrée de septembre dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français (Source : Ministère de l'Education nationale - DEPP)

[45] Concrètement, cela peut se traduire de deux manières : soit, à amplitude d'ouverture égale et à un nombre de places égal, par une augmentation du taux d'occupation des places (un même enfant occupe sa place plus longtemps ou plusieurs enfants occupent la même place à des heures différentes), soit, à nombre de places égal, par une augmentation de l'amplitude d'ouverture journalière ou annuelle de la structure (de ce fait, un même enfant peut être accueilli plus longtemps ou de nouveaux enfants peuvent bénéficier d'heures d'accueil).

[46] Ce bilan provisoire ne tient pas compte de l'évolution des solutions d'accueil par les assistantes maternelles entre 2016 et 2017 (données non disponibles avant juin 2018)

B) LES MESURES MISES EN ŒUVRE ET LEURS RESULTATS EN MATIERE D'ACCUEIL COLLECTIF

1. Mesures mises en œuvre pour développer l'accueil collectif

Afin de faciliter la création de places nouvelles, le 8ème plan crèches (plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches, PPICC) a été mis en place dès 2013. Tous les projets d'EAJE portés par une collectivité territoriale, une association, une mutuelle ou une entreprise sont éligibles au PPICC[47] et relèvent d'une enveloppe unique gérée par chaque CAF. Initialement le montant de l'aide à l'investissement était constitué d'un socle de base universel de 7 400 euros par place nouvelle[48], avec trois « bonus » en fonction de l'emplacement de la crèche jusqu'à un maximum de 15 000 euros dans le but de favoriser le rééquilibrage territorial[49]. En octobre 2014, le HCF avait proposé de majorer la subvention moyenne de la CNAF de 25 % pour améliorer les conditions financières de l'investissement. Finalement, en janvier 2016 le conseil d'administration de la CNAF a décidé d'ajouter une majoration supplémentaire, dite « approche territoriale », de 2 000 euros pour les départements disposant d'un schéma départemental des services aux familles, dans les zones prioritaires et les quartiers politiques de la ville. La subvention est, toujours constituée du socle de base universel de 7 400 euros, mais bonifiés maintenant en fonction de quatre modules pour un total maximum désormais de 17 000 euros.

Au niveau des aides au fonctionnement des EAJE (encadré 2), sur la COG le principe d'une différenciation des prix plafonds de la prestation de service unique (PSU), a été retenu[50], en fonction du niveau de service rendu (fourniture des repas et des couches et modération du taux de facturation) et dans l'objectif d'inciter à une amélioration du niveau de service de l'ensemble des EAJE. En quatre ans, la proportion de crèches fournissant un meilleur niveau de service en remplissant les critères de qualité définis par la CNAF, est passée de 56,6 % en 2012 à 78,8 % en 2016[51]. Plus des trois quarts des EAJE bénéficient ainsi d'une augmentation de financement dans le cadre de la PSU[52]. Ce principe a permis d'augmenter la qualité de services des EAJE en contrepartie d'une augmentation du financement PSU de l'ensemble des EAJE (stock). En revanche, en dehors du « contrat enfance et jeunesse » qui existe depuis 2006, il n'existe pas de mesures spécifiques d'aide au fonctionnement (encadré 3) pour le développement de nouvelles EAJE (flux).

Ces mesures sont financées par la branche famille à travers le Fonds national d'action sociale (FNAS) pour contribuer à développer l'accueil collectif.

[47] Pour les micro-crèches, l'octroi d'une aide à l'investissement (PPICC) requiert l'application d'une tarification modulée en fonction des ressources des familles et n'est pas possible en cas de micro-crèche accolée (c'est-à-dire mitoyenne ou implantée à la même adresse qu'une autre structure).

[48] La subvention peut aussi concerner l'aménagement-rénovation-réhabilitation de places existantes dès lors qu'il y a au moins 10 % de places nouvelles (à la même adresse), et elle peut aussi concerner la transplantation de places existantes à une nouvelle adresse dès lors qu'il y a au moins 10 % de places nouvelles. Voir Circulaire CNAF n°2016-006 du 6 avril 2016.

[49] Les trois bonifications initiales sont : une majoration « rattrapage des besoins non couverts » de 1 600 euros (contre 800 euros auparavant) pour les communes ou intercommunalité dont le taux de couverture en modes de d'accueil est inférieur à la moyenne départementale ; une majoration « potentiel financier » allant de 1 000 à 5 200 euros ; une majoration « intercommunalité » de 400 euros (portée à 800 euros dans certains cas) si la place nouvelle est attribuée en intercommunalité.

[50] Appliqué à partir de janvier 2014.

[51] Bilan PSU, CNAF.

[52] + 5% en 2016.

Encadré 2 : Les aides au fonctionnement des EAJE

La majorité des EAJE (le « stock ») sont financés par la **prestation de service unique (PSU)**, qui intègre les participations des familles et l'apport de la CAF. Elle complète les participations familiales à hauteur de 66 % de leur coût par heures réalisées dans la limite du plafond PSU. Mais comme la plupart des établissements ont un coût supérieur au plafond (en multi-accueil, le coût par heure réalisée est en moyenne supérieur de 35 % au plafond), le taux réel de financement par la PSU et les familles est inférieur au taux facial de 66 %.

Le flux des créations de places dans les EAJE qui peuvent être couvertes par un **contrat « enfance et jeunesse » (CEJ)** a un financement additionnel égal à 55 % du « reste–à-charge » du contractant dans la limite d'un plafond spécifique (supérieur à celui de la PSU). Le CEJ est conditionné à un objectif d'augmentation de l'offre d'accueil : c'est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une CAF et un partenaire, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, d'un regroupement de communes, d'une entreprise non éligible au crédit d'impôt famille ou d'une administration de l'Etat à la différence de la PSU qui est attribuée à un EAJE. Son champ est d'ailleurs plus large que la PSU puisqu'il peut y avoir un volet jeunesse.

Encadré 3 : Petit historique sur le développement de l'accueil collectif[53]

Dans les premiers temps, les crèches se développent à l'initiative des communes ou des associations qui s'adossent à elles pour leur financement. La prise en charge par la branche famille via la prestation de service (PS) est alors relativement modérée. La PS correspondait à la prise en charge de 30 % du prix de revient d'une crèche, dans la limite d'un prix plafond relativement strict.

Le contrat crèche de 1982 constitue le premier contrat de développement dont la logique est de proposer aux collectivités locales et aux associations une véritable amélioration du financement des crèches, sous des conditions exigeantes de développement. Ainsi, le contrat crèche de 1982 constitue la première affirmation par la CNAF d'une politique volontariste. Elle se fixe une cible ambitieuse, avec l'objectif de couvrir 40 % des familles dont la mère est active. Appliqué à la situation actuelle, cet objectif pourrait correspondre à 770 000 places en accueil collectif[54] (rappelons que le parc actuel des EAJE est de 429 000 places).

Pour atteindre l'objectif du plan crèche de 1982, les contrats pluriannuels de cinq ans comprenaient :

- une augmentation du financement de la CNAF pour toutes les places nouvelles (la prestation de service versée par la CNAF aux établissements passe de 30 % à 50 % du prix plafond, au demeurant substantiellement rehaussé) ;

- une amélioration du financement aussi pour les places existantes au fur et à mesure des créations de nouvelles places. Il s'agissait d'inciter au développement sans pénaliser les communes qui avaient déjà mis en place des crèches. Ce faisant, le coût, pour la commune, de la place créée diminue fortement avec l'alignement progressif de la PS pour le stock des places existantes au fur et à mesure de la réalisation du contrat de développement. La charge financière de la branche est ainsi étalée dans

[53] Cf. Fragonard F., 2017, « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *La Revue française des affaires sociales*, dossier thématique sur Les modes d'accueil des jeunes enfants : des politiques publiques à l'arrangement quotidien des familles.

[54] L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dénombre en 201X (mettre données de 2015), 2,3 millions de familles avec enfant(s) de moins de 3 ans et un taux d'activité de 83,8 % pour les femmes âgés de 25 ans à 49 ans. On estime alors grossièrement qu'il y aurait 1,9 million de mères actives ayant 1 enfant de moins de 3 ans. Pour atteindre l'objectif que les crèches offrent, une solution d'accueil dans 40 % des cas, il faudrait donc 770 000 places. Ce chiffre est très sensible au taux d'activité des mères qui est généralement plus faible avec 1 enfant de moins de 3 ans (77,7 % avec 1 enfant ; 64,9 % avec 2 enfants et 41,8 % avec 3 enfants en 2015 d'après le programme de qualité et d'efficience – PQE famille 2017). Si l'on considère que la plus forte inactivité de ces mères avec des jeunes enfants est un choix qui n'est pas contraint par le marché du travail ou le manque d'offre d'accueil, alors l'objectif pourrait correspondre, avec un taux d'activité à 65 %, à 600 000 places.

le temps, puisque le bénéfice de la nouvelle prestation ne progresse qu'au rythme des nouvelles créations ;

- le plafond sur lequel la prestation de service est calculée est indexé sur un indice pondéré à 80 % sur le salaire et à 20 % sur les prix. Cette règle − qui ne sera pas remise en cause et qui sera même étendue à d'autres équipements et services – vise à approcher au mieux l'évolution des coûts réels qui progressent plus vite que les prix (référence d'indexation de l'ancienne PS), parce que les salaires progressent en euros constants ;

- en contrepartie de l'aide apportée, les crèches étaient soumises à des règles qui subsistent encore et qui visent à optimiser l'emploi du parc et à respecter un barème national des participations financières des familles.

2. Résultats en matière d'accueil collectif

Selon les dernières estimations de l'Observatoire National de la Petite Enfance (ONPE), en 2016, on dénombre 436 400 places financées par la branche Famille (PSU ou CMG)[55] dans environ 12 000 EAJE.

Une très large majorité d'EAJE reste gérée par une municipalité (60 %), devant le secteur associatif (30 %) et les entreprises du secteur marchand (8 %)[56]. Mais ce qui est remarquable ces dernières années, c'est la progression des créations de places portées par le secteur marchand (entreprise de crèche et micro-crèches Paje). Alors qu'en 2012, 62 % des créations de nouvelles places étaient portées par le secteur associatif (18 %) ou les collectivités territoriales (44 %), cette part a baissé de 20 points en 2016. En 2016, 58 % des créations sont portées par le secteur marchand (30 % par une entreprise de crèche et 28 % de micro-crèche Paje)[57]. Le développement actuel est désormais majoritairement porté par le secteur marchand avec un désengagement des collectivités territoriales en termes de création de places. Cette diminution des projets des collectivités territoriales est peut-être à relier à la baisse ou à la faible augmentation de leurs ressources, mais aussi à la mise en place des rythmes scolaire qui a sollicité un engagement financier des communes.

[55] 403 800 financé par la PSU et 32 600 avec le CMG structure de la Paje.
[56] Les 2 % d'EAJE restants sont gérés soit par des CAF, soit par des mutuelles ou directement par des administrations.
[57] « Bilan d'étape sur le secteur de la petite-enfance », CNAF, Commission d'action sociale du 13 juin 2017

Répartition des décisions de nouvelles places en fonction du type de financement et de gestionnaire

	EAJE - PSU géré par une association	EAJE - PSU géré par une collectivité territoriale	EAJE - PSU géré par une entreprise	Micro crèches Paje	Total
2012	18 %	44 %	26 %	12 %	100 %
2013	18 %	32 %	34 %	16 %	100 %
2014	17 %	24 %	29 %	30 %	100 %
2015	15 %	32 %	26 %	27 %	100 %
2016	19 %	23 %	30 %	28 %	100 %

Source : base Lotus plans crèches.
Répartition issue du « Bilan d'étape sur le secteur de la petite-enfance », CNAF, Commission d'action sociale du 13 juin 2017.

Sur l'année 2017, 10 100 solutions d'accueil collectif ont été créées (tableau) dont presque la moitié en micro-crèches Paje fixant librement les tarifs aux parents (+4 600). L'année 2017 se situe à 51 % de l'objectif annuel (fixé à 20 000 places nouvelles par an). Si le résultat reste donc inférieur à l'objectif prévu, le développement pour l'accueil collectif est plus dynamique et les résultats bien meilleurs que pour l'accueil individuel (assistantes maternelles) ou pour la scolarisation à 2 ans (voir tableau ci-dessus).

Dans le détail, la CNAF évalue les créations de places « brutes » (c'est-à-dire des nouvelles places) en EAJE à 7 700 en 2016 et 8 600 en 2017, soit à un niveau plus faible que celui des années antérieures (13 600 par an en moyenne sur les années 2013-2015). On notera qu'en 2015, 3 500 places de l'AP-HP bénéficiant nouvellement de la PSU ont été intégrées comme de nouvelles places alors qu'elles étaient déjà existantes, ce qui surestime la réalité du développement intervenu en 2015.

A côté de ces nouvelles places physiques (+57 200) sur la période 2013-2017, il convient de prendre en compte les éléments suivants :

- l'augmentation sur la période du nombre de solutions d'accueil liées à l'optimisation du parc existant (+ 6 400) qui améliore le bilan (encadré 4) ;

- la forte augmentation des destructions de places (- 24 700 sur la période, soit deux fois supérieure aux destructions attendues de -12 500).

Le total de l'offre de solutions d'accueil en EAJE financé par PSU s'est ainsi accru de 38 900 sur COG 2013-2017, soit 39% de l'objectif sans prise en compte des micro-crèches PAJE qui n'étaient pas dans le suivi COG initialement.

En effet, la réalisation de l'objectif est augmentée par la récente prise en compte des micro-crèches financées par le CMG dont le nombre de places a augmenté de 22 900 sur la période. Au départ, seules les crèches et micro-crèches financées par la PSU étaient intégrées au bilan en lien avec les crédits prévus sur le fonds national d'action sociale (FNAS) pour développer l'accueil collectif. Or, les micro-crèches qui utilisent le complément de libre choix du mode de garde (CMG) « structure » de la Paje se sont fortement développées ; elles émargent sur le fonds national des prestations familiales (FNPF) mais restent donc financées par la branche Famille. Même si elles ne représentent encore que 7,5 % du total des places en EAJE en 2016,

leur nombre a plus que doublé depuis 2013. Elles représentent 37 % des créations de places sur la période 2013-2017 et presque la moitié ces deux dernières années.

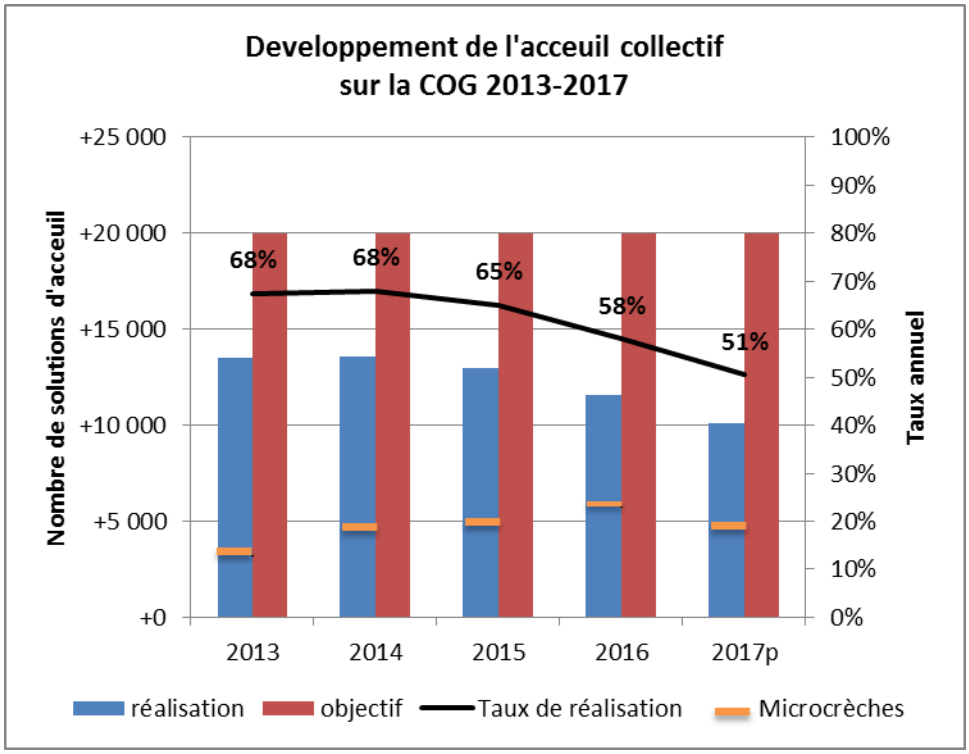
Finalement, pour l'accueil collectif (y compris micro-crèche PAJE), si on fait le bilan sur la COG 2013-2017, 62 % des objectifs fixés ont été atteints.

Suivi détaillé du développement de l'accueil collectif en fonction des objectifs fixés par la COG sur la période 2013-2017

	2013		2014		2015		2016		2017 (p)		Cumul 2013-2017	
	Réal.	Taux 2013	*Réal.*	Taux 2014	*Réal.*	Taux 2015	***Réal.***	Taux 2016	***Réal.***	Taux 2017	***Réal.***	
Accueil collectif												
(1) Nouvelles places (brutes)	+13 700		*+14 700*		+12 500 *		**+7 700**		**+8 600**		**+57 200**	
(2) Destructions de places	-5 000		-5 600		-4 900		**-5 600**		**-3 600**		**-24 700**	
(3) Places en micro-crèches (CMG de la Paje)	+3 200		*+4 600*		+4 800		**+5 700**		**+4 600**		**+22 900**	
(4) Augmentation de la fréquentation par place (heures facturées)	+1 600		*-100*		+600		***+ 3 800***		***+ 500***		**+6 400**	
Total Créations nettes de solutions d'accueil (1)+(2)+(3)+(4) y compris micro-crèches Paje	+13 500	68%	+13 600	68%	+13 000	65%	**+11 600**	58%	**+10 100**	51%	**+61 800**	62%
Objectif	+20 000		+20 000		+20 000		**+20 000**		**+20 000**		**+100 000**	

* y compris les 3500 places de l'AP-HP qui sont rentrés dans le champ de la PSU (et qui ne sont donc pas des nouvelles places)
(p) données provisoires pour l'accueil collectif qui seront définitives en mars 2019

Source : CNAF, données de février 2018
Champ: Nombre de places en accueil collectif (EAJE, crèches familiales et micro-crèches – PSU et Paje) y compris les destructions et les équivalent-places résultant de l'optimisation).



Encadré 4 : L'augmentation de la fréquentation par place[58]

La variation du nombre de solutions d'accueil par augmentation de la fréquentation en équipement relevant de la prestation de service unique correspond à l'amélioration du taux d'occupation des places existantes et conduit à comptabiliser des équivalents places. L'augmentation de la fréquentation par place (AFP) résulte de l'accroissement du taux d'occupation et de l'assouplissement des normes en structures collectives.

Concrètement, cela peut se traduire de deux manières : soit, à amplitude d'ouverture égale et à un nombre de places égal, par une augmentation du taux d'occupation des places (un même enfant occupe sa place plus longtemps ou plusieurs enfants occupent la même place à des heures différentes), soit, à nombre de places égal, par une augmentation de l'amplitude d'ouverture journalière ou annuelle de la structure (de ce fait, un même enfant peut être accueilli plus longtemps ou de nouveaux enfants peuvent bénéficier d'heures d'accueil). Cette stratégie d'optimisation porte sur les anciennes places qui ont achevé leur phase de montée en charge et sur les places qui ont ouvert l'année précédente et achèvent leur montée en charge. Ce volume d'heures supplémentaires facturées permet de calculer des « équivalents places ».

Ainsi, au sein de l'objectif des 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires indiqué dans la COG 2013-2017, 34 000 doivent correspondre à des équivalents places obtenus grâce à une optimisation des places physiques existantes et 66 000 à des créations nettes de places physiques (c'est-à-dire après prise en compte les destructions de places).

3. Un fort essor des micro-crèches

Les micro-crèches ont une capacité maximale de dix places. Elles relèvent du droit commun[59] mais ont des modalités de fonctionnement assouplies par rapport aux autres EAJE (fonction de direction, encadrement, etc.).

Deux modalités de financement sont possibles pour les micro-crèches :

- Soit les micro-crèches optent pour la prestation de service unique (PSU), laquelle est versée directement par la CAF à la structure et imputée sur le fonds national d'action sociale (FNAS). A ce titre elles doivent respecter les règles de la PSU comme les autres EAJE et doivent alors appliquer le barème national des participations familiales.

- Soit les micro-crèches optent pour le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (CMG de la Paje). Dans ce cas, il s'agit d'une prestation légale versée par la CAF à la famille (16 heures d'accueil minimum par mois, tarification libre mais plafonnée à 10 € de l'heure) et qui s'impute sur le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Le développement de structures collectives est en grande partie imputable à l'essor des micro-crèches et particulièrement celles relevant du complément mode de garde (CMG) de la Paje. Comme le souligne la CNAF[60], entre 2012 et 2015, le nombre de micro-crèches PSU a doublé, mais c'est le nombre de micro-crèches Paje qui a le plus progressé (+235 %). Il s'agit d'une progression remarquable dans une période où le nombre de places d'accueil en crèches PSU classiques n'augmente que de façon modérée.

[58] Programme de Qualité et d'Efficience « Famille », PLFSS 2017.
[59] Article R.2324-17 du Code de la santé publique (décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans).
[60] CNAF, « Les micro-crèches : bilan 2016 ».

Pour que les parents puissent bénéficier du CMG « structure », la tarification horaire aux parents (avant CMG) est libre mais elle est plafonnée à 10 € par heure[61]. Selon la CNAF, avant crédit d'impôt, le reste à charge moyen pour les familles est de 2,69 € de l'heure pour les micro-crèches Paje soit plus de deux fois supérieur à celui des micro-crèches PSU (1,23 € de l'heure). Ce reste à charge élevé interroge sur l'accessibilité financière de ces micro-crèches. En 2017, l'étude menée par le cabinet TMO pour la CNAF[62] auprès de parents utilisateurs de micro-crèches montre que ce sont majoritairement des familles biparentales dont les deux conjoints exercent une activité professionnelle (71 %). Ils appartiennent aux catégories sociales moyennes et supérieures puisque 35 % sont des cadres ou professions libérales et 31 % ont un revenu supérieur à 4 500 € net par mois.

4. Les conséquences sur le FNAS

La COG 2013-2017 de la branche famille avec l'Etat avait initialement prévu une forte augmentation du Fonds National d'Action Sociale (FNAS) pour accompagner le développement de l'accueil des jeunes enfants, notamment en faveur de l'accueil collectif (EAJE). Le FNAS devait passer de 4,6Mds€ en 2012 à 6,7Mds en 2017 soit une augmentation moyenne de 7,5 % par an. Or le développement des EAJE, en particulier de type « PSU classique » a été moins fort qu'attendu. Le dernier bilan de CNAF montre que le FNAS a augmenté de +6,8 % en 2014, +5,1 % en 2015 et de +3,0 % en 2016, pour atteindre 5,4Mds €[63]. Le financement des EAJE est analysé dans le tome II « Orientations » du rapport.

[61] Afin d'éviter que des structures pratiquent des tarifs abusifs et de limiter le reste à charge des parents, la LFSS a subordonné le versement du CMG au respect d'un plafond tarifaire par la micro-crèche : 12€ au 1er janvier 2015 puis 11€ au 1er septembre 2015 puis 10€ à compter du 1er septembre 2016.
[62] Lettre 2017 ONPE
[63] Cette sous-consommation du FNAS à contribuer au rééquilibrage de la branche famille.

C) LES MESURES MISES EN ŒUVRE ET LEURS RESULTATS EN MATIERE D'ACCUEIL INDIVIDUEL

La France se singularise par la place importante du recours aux assistantes maternelles qui est le principal mode d'accueil des jeunes enfants. Même si l'activité des assistantes maternelles, est soumise à l'agrément du Conseil départemental, c'est une activité peu encadrée et relevant avant tout d'un marché libre entre particuliers et parents employeurs.

1. Mesures mises en œuvre en matière d'accueil par les assistantes maternelles

A côté de la prestation légale versée aux familles (complément de libre choix du mode de garde (CMG), la branche famille a mis en place quelques mesures pour soutenir l'accueil par les assistantes maternelles :

- La prime d'installation d'un montant de 300 € (ou 600 € sur les territoires prioritaires) qui peut être versée par la CAF aux assistantes maternelles agréés pour la première fois. Elle est destinée à compenser les frais liés à l'achat de matériel de puériculture nécessaire à l'accueil d'un jeune enfant[64]. Le nombre de primes d'installation est en baisse en raison de la diminution des professionnels nouvellement agréés (les dépenses sont passées de 5,4M€ en 2013 à 4,4M€ en 2016).

- Le Prêt à l'amélioration du lieu d'accueil (Pala) peut être versé par la CAF aux assistantes maternelles agréées ou en cours d'agrément[65]. Il est destiné à financer des travaux au domicile de l'assistante maternelle afin d'améliorer l'accueil, la santé ou la sécurité des enfants accueillis. D'un montant de 10 000 € maximum, il est accordé sans intérêt dans la limite de 80 % du coût total des travaux[66]. En 2016, les CAF ont versé 934 nouveaux Pala pour un montant s'élevant à 5,7M€, soit un peu plus de 6 000 € en moyenne par prêt

- Depuis le 1er janvier 2016, une aide au démarrage de 3 000 € peut être versée à toute nouvelle maison d'assistantes maternelles (MAM) créée et ayant signé la charte de qualité[67] et se trouvant sur un territoire prioritaire pour le développement de l'offre d'accueil[68]. Seule 55 MAM soit 3,5 % de l'ensemble des MAM ont bénéficié de cette aide pour un montant total de 165 000 euros.

De manière plus importante et structurante, la branche famille finance pour partie les Relais assistantes maternelles[69] (RAM) qui permettent de renforcer le volet qualitatif de l'accueil dispensé par les assistantes maternelles. Ce service de proximité vise à l'améliorer la mise en relation des parents et des assistantes maternelles agréées, de lutter contre leur isolement, et

[64] Cf. circulaire CNAF n° 2014- 001 du 8 janvier 2014.
[65] Lettre circulaire 2012-046 du 21 mars 2012.
[66] Il est remboursable en 120 mensualités maximum. Le Pala peut être versé selon les mêmes modalités par la MSA aux assistantes maternelles agréées ou en cours d'agrément dès lors qu'ils relèvent du régime agricole au titre des prestations familiales.
[67] Les engagements de la MAM signataire de la charte de qualité consistent, à se constituer en personne morale. L'une des assistantes maternelles doit avoir une expérience professionnelle minimum de deux ans. La MAM doit rédiger un projet d'accueil, une charte de fonctionnement et un règlement. La participation aux réunions de réseau organisées dans le cadre de la coordination des MAM mises en place sur le territoire est souhaitée. Enfin, la MAM doit s'inscrire sur mon-enfant.fr afin que les parents aient connaissance de l'existence et des places disponibles dans la MAM.
[68] Cf. circulaire CNAF n° 2016-007 du 6 avril 2016
[69] Les RAM sont un lieu de soutien et d'échange sur les pratiques quotidiennes en donnant la possibilité aux assistantes maternelles de se rencontrer et d'échanger.

d'améliorer la qualité de l'accueil proposé par celles-ci. En 2015, 3 077 RAM étaient financés en partie par la prestation de service[70] versée par les CAF (67M€ en 2015).

L'activité des RAM a progressé de manière continue sur la période de l'actuelle COG. Entre 2013 et 2015, 114 nouveaux RAM ont été créés, portant à 3 077 le nombre de RAM ouverts sur le territoire en 2015 avec 40 % des RAM itinérants (plusieurs communes). Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) du poste d'animateur a quant à lui progressé plus fortement (+13,5 % entre 2013 et 2015, soit le passage de 2 654 à 3 007 ETP). Enfin, le nombre moyen d'assistantes maternelles actives[71] par RAM est de 94 assistantes en 2015 (pour 104 en 2011, soit une légère baisse).

En 2017, un bonus de 3 000 € vient d'être créé pour les RAM[72] qui s'engageront avec l'accord de la CAF dans la mise en œuvre d'au moins une de ces trois missions supplémentaires :

- promouvoir l'activité des assistantes maternelles (et la lutte contre la sous activité) ;
- favoriser le nombre de départs en formation continue ;
- améliorer l'accompagnement des familles dans leur recherche d'un mode d'accueil.

Dans le tome II « Orientations » du rapport, une analyse de l'activité RAM et des possibilités de déploiement est proposée afin d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants et de participer à la professionnalisation des assistantes maternelles et des gardes d'enfants à domicile.

2. Résultats en matière d'accueil par les assistantes maternelles

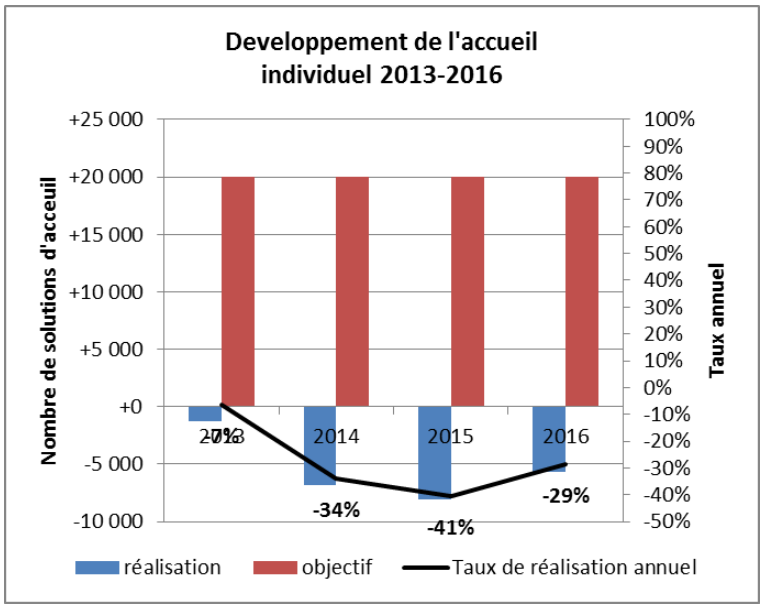
Selon les dernières estimations de l'ACOSS, le nombre d'enfants de moins de trois ans gardés par une assistante maternelle poursuit sa baisse en 2016 (-5 700) : 614 400 contre 620 100 en 2015. La baisse est de 3 % depuis 2013. On est donc loin de la trajectoire retenue dans la COG qui tablait sur 20 000 enfants supplémentaires accueillis par an. Sur la période 2013-2016, cela représente 21 900 places en moins, quand 80 000 places supplémentaires étaient attendues (voir également l'encadre 5 sur l'évolution de nombre d'assistantes maternelles).

[70] La prestation de service (Ps) RAM prend en charge 43% du prix de revient annuel du RAM dans la limite d'un plafond annuel de 58 086 € en 2017. Le montant de la Ps s'élève au maximum à 24 977 € par an par animateur à temps plein en 2017. En 2014, 46,7% des RAM ont un prix de revient inférieur au prix plafond.
[71] Assistantes maternelles actives en novembre 2015. Source Imaje.
[72] Circulaire CNAF n° 2017 – 003 du 26 juillet 2017

Suivi du développement de l'accueil individuel des enfants de moins de 3 ans en fonction des objectifs fixés par la COG sur la période 2013-2016

	2013		2014		2015		2016 (p)		Cumul 2013-2016	
	Réal.	Taux 2013	*Réal.*	Taux 2014	*Réal.*	Taux 2015	***Réal.***	Taux 2016	***Réal.***	Taux 2013-2016
Accueil individuel										
Assistantes maternelles	-1 300		-6 800		-8 100		**-5 700**		**-21 900**	
Objectif	+20 000	-7%	+20 000	-34%	+20 000	-41%	**+20 000**	**-29%**	**+80 000**	**-27%**

Source: ACOSS
Champ : Variation des effectifs moyens sur l'année d'enfants dont les parents emploient une assistante maternelle dans le cadre du CMG de la Paje.



Evolution des nombres moyens annuels d'enfants de moins de trois ans gardés par une assistante maternelle

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'enfants de moins de 3 ans - 0 à 36 mois	635 001	628 151	620 079	614 392
Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans	-1 321	-6 850	-8 072	-5 687
Nombre moyen d'enfants de moins de 3 ans gardés par AM *(Nombre d'enfants de moins de 3 ans / Nombre d'assistantes maternelles)*	2,04	2,05	2,07	2,11
Nombre moyen d'heures d'accueil par mois pour un enfant de moins de 3 ans	122,12	121,74	121,76	121,61

Source : ACOSS au 10/07/2017.

Ce recul du nombre d'enfants gardés par une assistante maternelle soulève les questions de localisation territoriale, de qualité de l'accueil, et d'attrait pour la profession. Par ailleurs selon la Dares et France Stratégie, dans son travail de prospective des métiers[73], 3 % des assistantes maternelles en exercice devraient partir en retraite chaque année entre 2012 et 2022, contre 2,3 % pour l'ensemble des personnes en emploi en France.

Il serait nécessaire d'étudier les interactions et les évolutions sur ce marché de gré à gré entre l'offre (les assistantes maternelles) et la demande (les parents employeurs) :

- Du côté de l'offre, en particulier les conditions d'exercice de la profession : formation, rémunérations, aspirations et perspectives de « carrière » (encadré 6) ;
- Du côté de la demande, les attentes et exigences des parents au regard de l'offre proposée (localisation, qualité,…) et leur capacité (ou leur consentement) à payer un tel mode de garde compte tenu de l'évolution des formes de subventions (CMG, crédit d'impôt).

En effet, la baisse de recours pourrait en partie s'expliquer par le coût pour les familles. Compte tenu de la faible dynamique des aides publiques venant diminuer le salaire net versé à l'assistante maternelle[74], le reste à charge pour les familles augmente en conséquence beaucoup plus fortement que le salaire net, ce dernier évoluant lui-même assez logiquement comme les autres salaires et au moins autant que le salaire minimum. Entre 2010 et 2014, le salaire mensuel net des assistantes maternelles a ainsi augmenté en euros constants (en supplément de l'inflation) de 6,8 % et le salaire horaire net de 6 %[75].

Du côté de l'offre, on voit en même temps se développer des initiatives de regroupement de plusieurs assistantes maternelles dans un même lieu (les MAM) qui sont à mi-chemin entre l'accueil individuel et collectif. En 2015, 354 nouvelles MAM ont été créée (+22 % en un an) pour atteindre 1 584 MAM particulièrement présentes dans l'Ouest et le Nord de la France.

[73] Argouarc'h J., Aboubadra-Pauly S., Lainé F. et Jolly C., 2015, « Les métiers en 2022. Prospective par domaine professionnel », *Synthèses.Stat*, Dares et France Stratégie.

[74] Le montant de la CMG est revalorisée comme la base mensuelle du calcul des allocations familiales [BMAF] soit au mieux selon l'évolution annuelle des prix à la consommation, et le montant en euros courants du crédit d'impôt n'a pas été modifié depuis de nombreuses années .

[75] Vroylant T. et Paliod N., 2017, « Les assistant-e-s maternel-le-s ont gagné en moyenne 1108 euros en juin 2014 », *Etudes et Résultats*, DREES, n°1020, août.

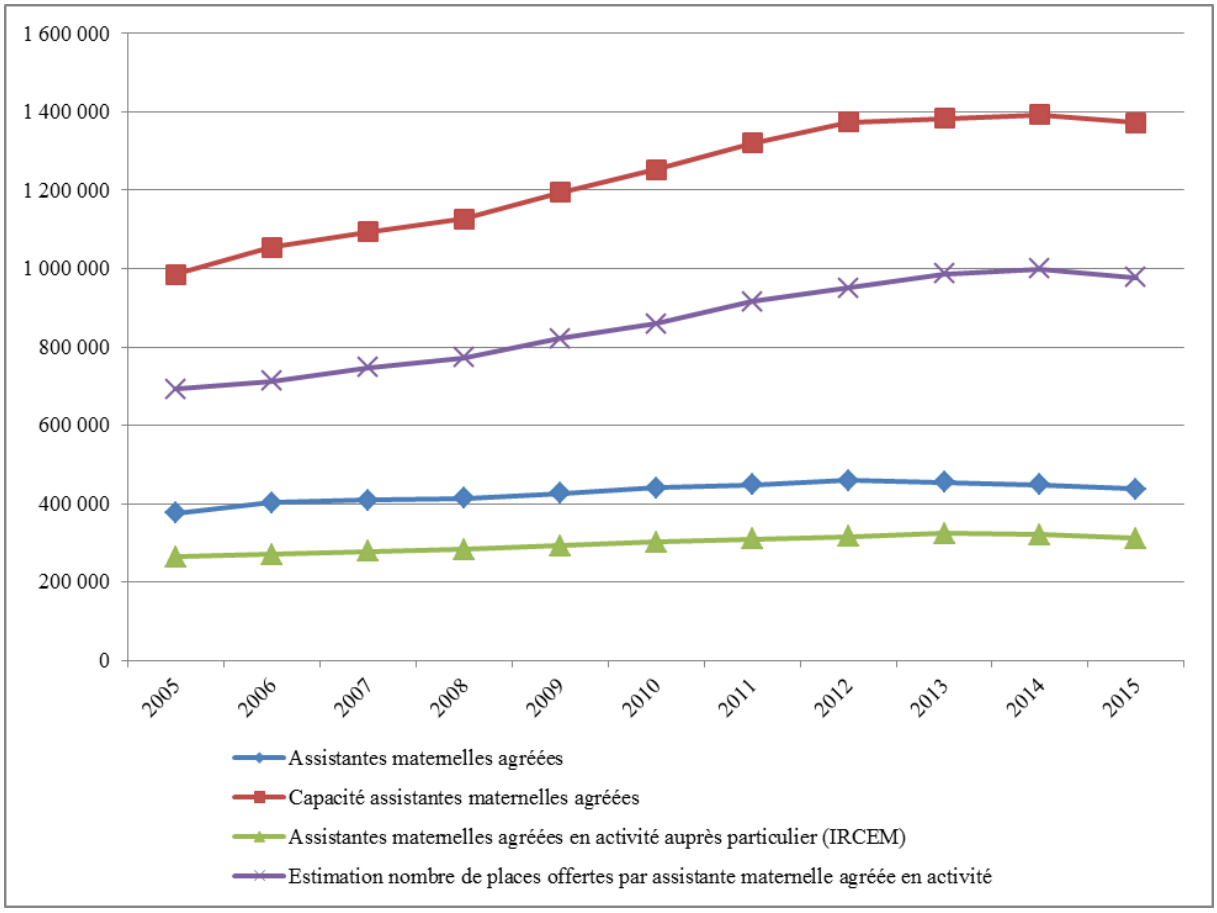
Encadré 5 : Depuis 10 ans première diminution du nombre d'assistantes maternelles en France

L'offre théorique d'accueil auprès des assistantes maternelles n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2013, mais depuis il semble que le nombre d'assistante maternelle diminue. Selon la DREES, et à partir des enquêtes auprès des services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI), 312 000 assistantes maternelles sont en activité auprès de particulier en 2015, soit une diminution de 4 % depuis 2013. Le nombre de places théoriquement disponibles est également en diminution se portant à 977 000 en 2015.

La croissance important de l'offre d'accueil en assistante maternelle entre 2005 et 2013 était essentiellement liée à la modification de l'article L.421-4 du code de l'action sociale et des familles (loi n° 2010-625) permettant, aux assistantes maternelles d'accueillir désormais simultanément quatre enfants hors dérogation (précédemment 3 enfants), sous réserve de l'agrément délivré par le président du conseil départemental, après instruction de la demande par le service de protection maternelle et infantile. Par ailleurs, l'agrément initial passe de un à deux enfants au minimum (le refus de délivrer un premier agrément de deux enfants doit être spécifiquement motivé par le service de PMI).

Toutefois, ce levier juridique est à présent épuisé dans la mesure où il est impossible d'accroître encore le nombre d'enfants par assistantes maternelles en maintenant un accueil de qualité ceux-ci.

Évolution de l'offre auprès des assistantes maternelles en 10 ans



Champ : France entière (hors Mayotte).
Sources : DREES, Enquêtes Aide sociale 2005 à 2015 (Volet PMI) ; IRCEM.

Encadré 5 : Comprendre le sous-emploi des assistantes maternelles

Depuis 2008, le nombre d'assistantes maternelles inscrites comme demandeuses d'emploi en fin de mois a presque doublé (+92 % - graphique ci-dessous). Cette augmentation est en grande partie liée à la progression du chômage de catégorie B et C[76] qui a plus que doublé (+116 %). À la fin d'un contrat, lié à la garde d'un enfant, une assistante maternelle peut parfaitement cumuler une activité partielle et l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Néanmoins, le chômage de catégorie A progress également sur la période.

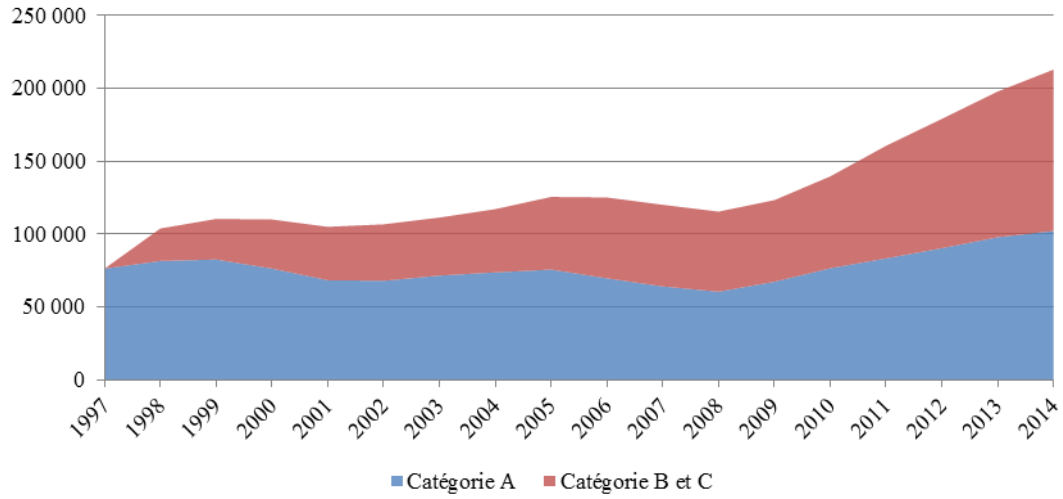
Néanmoins, le chômage de catégorie A progresse également sur la période, en raison notamment de plus grandes difficultés pour les parents d'accès au marché du travail et donc d'un accroissement probable de la garde par les parents.

Toutes les assistantes maternelle au chômage ne sont pas indemnisables. Selon l'Unédic, dans une note récente[77], 159 000 assistantes maternelles sont indemnisables au deuxième trimestre 2015. Par ailleurs, depuis la convention d'octobre 2014 davantage de professionnelles sont indemnisables dans le cadre d'un cumul d'activité (+11 000).

L'Unédic note par ailleurs que : « les assistantes maternelles qui bénéficient du cumul ont des revenus mensuels plus élevés que celles ne cumulant pas salaire et allocation, à l'inverse de ce qui est observé sur l'ensemble des allocataires indemnisables au cumul au régime général ».

Ces questions propres à l'activité des assistantes maternelles feront l'objet d'un prochain rapport du Haut conseil.

Évolution du nombre d'assistantes maternelles demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C entre 1997 et 2014



Champ : France métropolitaine.
Source : Dares-Pôle Emploi, *Demandeurs d'emploi en fin de mois* (cf. Dares, 2016, Portraits statistiques des métiers 1982-2014, *Synthèse.Stat*).

[76] Situation dans laquelle les assistantes maternelles ont réalisé une activité réduite de plus ou moins 72 heures au cours du mois.
[77] Unédic, 2016, « Assistantes maternelles employées par des particuliers », *Note descriptive*, 13 janvier.

3. Le développement de l'accueil par une garde à domicile (non inscrit dans le suivi de la COG)

L'accueil à domicile ne fait pas l'objet d'un objectif dans la COG, bien que la branche famille solvabilise les familles par le biais du CMG pour le recours à une garde d'enfant à domicile (en emploi direct ou en passant par une structure)[78].

En décembre 2016, 46 750 enfants de moins de 3 ans bénéficiaient du CMG pour la garde à domicile, en augmentation de 2,9 % par rapport à 2015. En 2016, il s'agit de 33 600 en emploi direct et 13 150 en ayant recours à une structure. La part du recours à une association ou une entreprise habilitée qui emploie une personne à domicile (CMG structure) par rapport à l'emploi direct d'un salarié a progressé de 13 points entre 2013 et 2016 passant de 26 % à 39 %.

Après avoir connu un repli marqué en 2012 et 2013 (-3,4 % et -3,3 %), le nombre de bénéficiaires du CMG pour l'emploi d'un salarié à domicile s'est stabilisé en 2014 (-0,8 %) et augmente à partir de 2015 (+0,9 %), en partie sous l'effet de la variation des avantages fiscaux. En effet, la suppression en 2011 de l'abattement de 15 points sur les cotisations patronales pour les particuliers employeurs[79] a eu tendance à diminuer le recours à la garde à domicile. En 2013, l'instauration d'une déduction de 0,75 € de cotisations sociales par heure travaillée a permis d'alléger le coût de la garde à domicile restant à la charge des familles. En 2016, cette déduction a été portée à 2 € par heure travaillée, réduisant plus fortement encore le taux d'effort des familles recourant à la garde à domicile. La demande de ce mode d'accueil semble relativement sensible aux avantages fiscaux.

Nombre d'enfants bénéficiaires d'un complément de mode de garde pour la garde à domicile de 2012 à 2016

		2012	2013	2014	2015	2016
Enfants de 0-3 ans	CMG direct	37 343	34 586	33 465	32 645	33 597
	CMG structure	9 577	10 805	11 566	12 772	13 151
	Total	46 920	45 391	45 031	45 417	46 748
	Variation en %	-3,4 %	-3,3 %	-0,8 %	0,9 %	2,9 %

Source : CNAF-DSER, FILEAS 2010 à 2016

Champ : France entière, enfants bénéficiaires du complément mode de garde pour l'emploi d'une garde à domicile. *Le nombre d'enfants bénéficiaires est estimé à partir du nombre d'enfants de la catégorie d'âges concernés observé dans la famille au moment du droit au 31 décembre.*

[78] Pour un enfant de moins de trois ans, il comprend la prise en charge de 50 % des cotisations sociales dans la limite de 447 € et la prise en charge partielle de la rémunération du salarié qui dépend des revenus et de la taille de la famille (3 montants forfaitaires possibles 463 €, 292 € ou 175 €) avec un minimum de reste à charge de la famille de 15 % de la dépense. Ces montants sont majorés quand la famille passe par une association ou une entreprise qui emploient une garde à domicile (846 €, 729 € ou 613 €).

[79] Qui existait depuis 2006.

D) L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS A L'ECOLE PREELEMENTAIRE

1) Mise en perspective historique et évolutions récentes

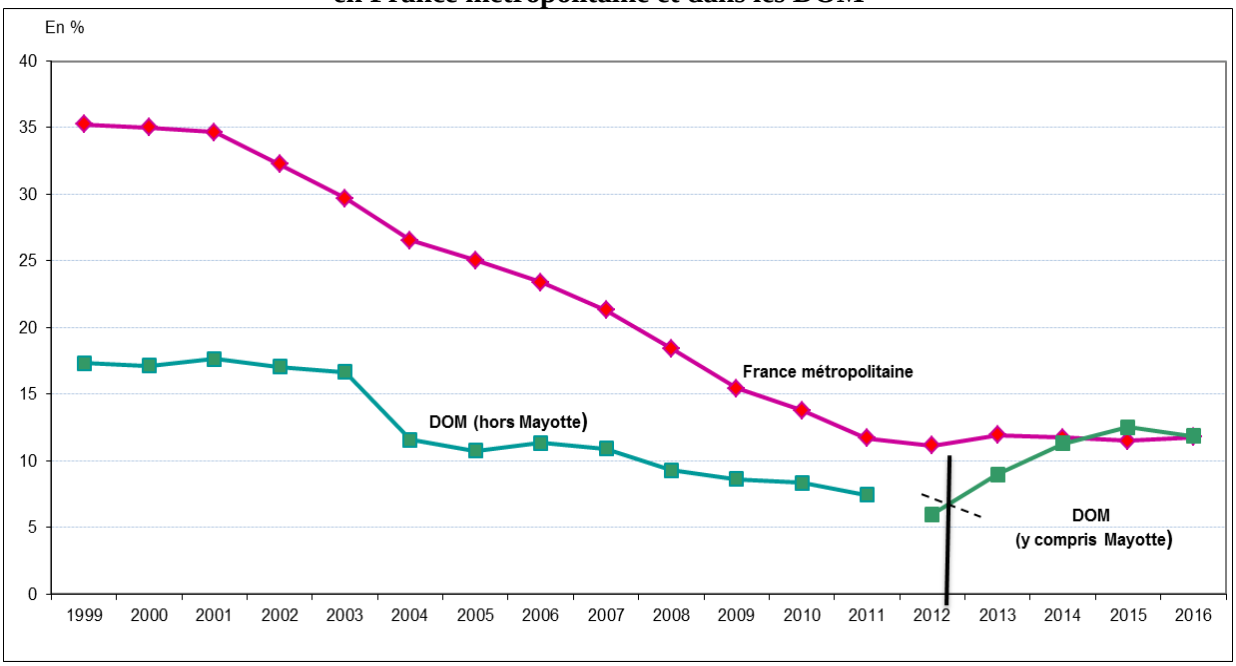
Dès la fin des années 70, la croissance accélérée des taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans coïncide avec la chute de la natalité. Cette évolution démographique influence fortement le niveau des effectifs de l'école élémentaire qui enregistre une baisse progressive mais continue. Conjuguée au maintien du nombre de postes d'enseignement, elle explique la poussée de la scolarisation à deux ans dans un contexte de développement du travail des femmes et d'insuffisance des solutions de garde des jeunes enfants.

Il faut noter que la France reste une exception avec un accueil quasi généralisé des enfants à partir de 3 ans depuis les années 1970. De plus, alors même que l'instruction n'est obligatoire qu'à partir de 6 ans[80], le code de l'éducation donne depuis 1989 à toute famille un droit (opposable) à une place à l'école pour tout enfant à partir de 3 ans[81]. Un tel droit n'existe pas pour les enfants de moins de 3 ans.

Le taux de scolarisation à deux ans[82] a connu une baisse tendancielle continue depuis le début des années 2000 (graphique ci-dessous). Cette évolution s'explique à la fois pour des raisons démographiques (baby-boom à partir de 2000 entraînant - avec un retard de deux années - une hausse des effectifs d'enfants scolarisables à 2 ans) et pour des raisons tenant à la limitation des postes d'enseignants en primaire (graphique ci-dessous). La scolarisation à 2 ans est aussi devenue une variable pour ajuster les postes d'enseignants avec les effectifs d'élèves dans le primaire. Entre 2001 et 2012, le taux de préscolarisation a été divisé par trois, passant de 35 % à 11 %, et le nombre d'enfants scolarisés avant 3 ans est passé de 259 700 à 91 100 (-168 600).

[80] L'article L131-1 du Code de l'éducation impose une obligation d'instruction des enfants dont l'âge est compris entre 6 et 16 ans. L'instruction des enfants de moins de 6 ans n'est donc pas obligatoire en France.
[81] Article L113-1 du Code de l'éducation, confirmée par la jurisprudence.
[82] Nombre d'enfants nés dans l'année N scolarisés en septembre de l'année N +2 / nombre d'enfants nés dans l'année N.

Taux de scolarisation des enfants de deux ans depuis 1999
en France métropolitaine et dans les DOM



Remarque : la prise en compte des données relatives à Mayotte en 2012 induit sur le taux de scolarisation France entière une baisse de 0,1 point.
Champ : France métropolitaine + DOM, écoles publiques et privées (classes sous contrat uniquement).
Source : MENESR-DEPP, Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire de 1999 à 2015.

Un changement d'orientation est annoncé en 2012 avec le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. La loi prévoit un développement de l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans, en donnant une « priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer »[83]. Dans ces territoires l'objectif est d'y accueillir 30 % des enfants de deux à trois ans avec l'affectation de 3 000 enseignants supplémentaires[84].

L'objectif affiché par l'éducation nationale n'est pas une augmentation uniforme mais bien de cibler des zones prioritaires. Cet objectif de scolarisation a été porté à 50 % des enfants de moins de trois ans scolarisés en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) lors du comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015.

Dans ce cadre, la scolarisation précoce est identifiée comme un levier important pour lutter contre la reproduction des inégalités et de favoriser la réussite scolaire d'enfants qui seraient éloignés de la culture scolaire pour des raisons culturelles, linguistiques et sociales. Ces récentes orientations montrent que la préscolarisation ne relève pas simplement d'une politique d'accueil des jeunes enfants mais bien de la lutte contre les inégalités sociales de réussite scolaire.

[83] Article L.113-1 du Code de l'éducation, tel qu'issu de l'article 8 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République
[84] Communiqué de presse - Vincent Peillon - 15/01/2013 publié au bulletin officiel du 15 janvier 2013 et Circulaire n° 2012-202 du 18-12-2012 MEN -(DGESCO A1-1) diffusée au BO du 15 janvier 2013 sur la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

2. Résultats sur la période 2013 – 2017

Selon le ministère de l'Éducation nationale, en 2016, 96 600 enfants de moins de 3 ans sont à l'école, soit 3 000 enfants de plus qu'en 2015 (20 % de l'objectif 2016) mais les derniers chiffres montrent une forte baisse (- 3 700) pour la rentrée 2017. Ces chiffres ne tiennent pas compte du fait que les rentrées différées pour les enfants de moins de trois ans sont nombreuses au cours de l'année scolaire (environ 20 000 enfants de 2 ans font leur rentrée entre novembre et juin). L'étude la plus récente[85] sur la rentrée 2015 montre que 80 % de cette préscolarisation a lieu dans le secteur public. Ces tout-petits sont accueillis dans 40 % des écoles ayant des classes de préélémentaire. Les élèves de 2 ans sont en moyenne 6 par classe et quasiment toujours dans des classes multi-niveaux : l'organisation la plus courante (la moitié des cas) est une classe rassemblant une très petite section et une petite section, celle-ci étant majoritaire dans la classe. Seulement 11 % des élèves de 2 ans sont dans une classe à un seul niveau. Il s'agissait pourtant d'accueillir ces enfants de deux ans prioritairement dans des classes spécifiques pour répondre aux besoins de l'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école (encadré 7).

Le taux de scolarisation à 2 ans a continué à se renforcer en éducation prioritaire. Dans les nouveaux réseaux (REP et REP+), 19,3 % des enfants de deux ans sont scolarisés à la rentrée 2015, soit un taux deux fois plus important qu'hors éducation prioritaire (9,8 %).

Selon le ministère de l'Éducation nationale, de la rentrée 2012 à la rentrée 2015, plus de 1 100 classes spécifiques ont été ouvertes et permettent un large accueil des moins de 3 ans sur les places disponibles de petite section. Ces classes devraient permettre d'offrir 25 000 places nouvellement offertes pour scolariser des enfants de moins de 3 ans soit d'atteindre 55 % de l'objectif de la COG (15 000 places par an). Il semblerait qu'elles ne soient cependant pas toutes utilisées. De nombreuses places sont vacantes, laissant apparaître des freins culturels pour certaines familles en zone prioritaire notamment en zone rurale pour recourir à cette préscolarisation.

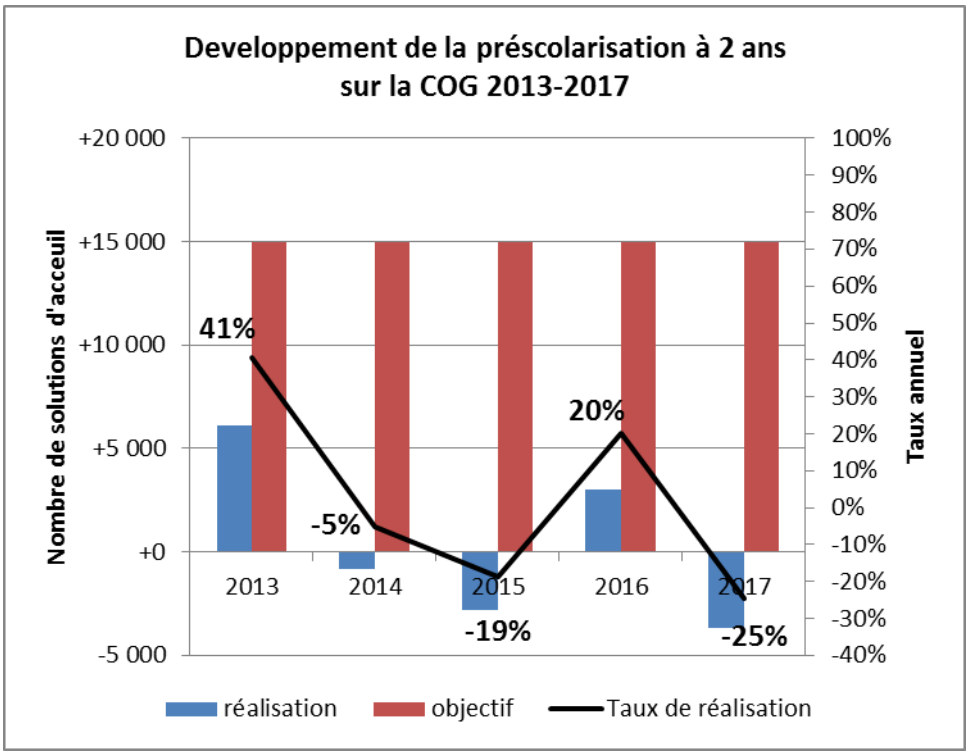
Au final, l'objectif de scolarisation des enfants de 2 ans est de 2 % sur la période 2013-2017, soit une quasi-stagnation sur la période alors que 75 000 places étaient attendues.

Suivi du développement de la préscolarisation des enfants de 2 ans en fonction des objectifs fixés par la COG sur la période 2013-2017

	2013		2014		2015		2016		2017 (p)		Cumul 2013-2017	
Scolarisation à deux ans	+6 100		-800		-2 800		+3 000		-3 700		+1 800	
Objectif	+15 000	41%	+15 000	-5%	+15 000	-19%	+15 000	20%	+15 000	-25%	+75 000	2%

Source : Ministère de l'Éducation nationale – DEPP.
Champ : effectif d'enfants à la rentrée de septembre 2013 à 2017 dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français.

[85] Abdouni S., 2016, « La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans », *Note d'information*, DEPP, n° 19 – juin.



Encadré 7 : Quels besoins spécifiques de l'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école maternelle

Dix principes ont été énoncés dans l'annexe de la circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 pour répondre aux besoins spécifiques de l'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école. Ces principes sont résumés de la façon suivante :

1 - Un accueil différé au-delà de la rentrée scolaire en fonction de la date anniversaire de l'enfant.

2 - Un local adapté, ou une adaptation des locaux et un équipement en matériel spécifique.

3 - Accueil en priorité des enfants du secteur de l'école où elle est implantée.

4 et 5 - Le projet pédagogique et éducatif est inscrit au projet d'école et présenté aux parents.

6 - Le projet pédagogique et éducatif prévoit explicitement les modalités d'accueil et de participation des parents à la scolarité de leur enfant.

7 - Les horaires d'entrée et de sortie le matin et l'après-midi peuvent être assouplis par rapport à ceux des autres classes.

8 - Dans les écoles qui les scolarisent, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs de rentrée.

9 - Les enseignants qui exercent dans ces structures reçoivent une formation. Ces formations concernent l'ensemble des membres de l'équipe d'école pour maîtriser les connaissances et compétences spécifiques à la scolarisation des moins de trois ans.

10 - Les formateurs, et notamment les conseillers pédagogiques des circonscriptions concernées par ces dispositifs, suivront une formation adaptée au niveau départemental ou académique pour faciliter l'accompagnement des équipes dans la définition et la mise en œuvre de leur projet.

Pour expliquer ce constat, on peut reprendre une partie de la synthèse d'un rapport récent de l'inspection générale de l'éducation nationale (« La scolarisation en petite section de maternelle », rapport 2017-032, mai 2017) qui montre les difficultés de l'institution scolaire et des différents acteurs (Etat, rectorats, communes…), confrontée à d'autres priorités ou contraintes, à répondre à l'objectif fixé en matière de préscolarisation.

« *La scolarisation des enfants de moins de trois ans renvoie à des réalités contrastées sur le territoire et les objectifs assignés par les recteurs à cette scolarisation ne sont pas strictement arrêtés, traduisant des difficultés objectives des académies en la matière. En effet, la scolarisation de ces enfants implique un travail partenarial important avec les communes, des objectifs partagés, des investissements conjoints. Les fluctuations des politiques publiques sur cette question sensible ont conduit les maires à une forme de prudence. Par ailleurs, la détermination d'objectifs volontaristes se heurte à des réalités objectives : sur certains territoires qui connaissent une hausse de la démographie scolaire et qui peinent à trouver des locaux disponibles ; sur d'autres où les enfants de moins de trois ans sont dispersés sur l'ensemble du département, ce qui pose l'épineuse question des déplacements.*

Les modes de scolarisation sont bien évidemment liés aux caractéristiques des territoires, tant au plan de la densité des populations qu'à celui des caractéristiques socio-économiques. La part des classes spécifiques diffère fortement selon les académies. Celles dont le nombre d'enfants de moins de trois ans est important ne les scolarisent que très peu dans des classes spécifiques. À l'opposé, un département comme celui de la Seine-Saint-Denis accueille, à la rentrée 2016, 918 enfants de moins de trois ans dans 51 dispositifs, 58 enfants seulement étant scolarisés hors dispositifs dans des classes « ordinaires » en fonction des places disponibles. La mission a par ailleurs observé que la recommandation du rapport de 2014 sur la scolarité des enfants de moins de trois ans de favoriser les classes dédiées n'a pas toujours été relayée, même quand des opportunités existaient au motif qu'il est difficile de trouver des enseignants pour exercer auprès d'enfants de deux ans, ce qui autorise à s'interroger sur la spécificité – et la qualité – de la prise en charge de ces enfants dans des classes qui en accueillent aussi de plus grands.

Le temps de scolarisation est également contrasté, d'une scolarisation à temps plein à une scolarisation effective à mi-temps, y compris quand les conditions sont réunies pour permettre une scolarisation à temps plein, ce qui n'a pas manqué d'interroger la mission.

S'agissant enfin des dispositifs dédiés à la scolarisation des enfants de moins de trois ans, la question de l'évaluation de leur impact est un angle mort du système et l'expression de la volonté politique que traduit leur implantation ne trouve pas de déclinaison au plan local et ne sert pas non plus, au sein des territoires, un discours plus général sur les enjeux de la scolarisation à l'école maternelle. »

Par ailleurs, se posent aussi des questions autour de la qualité de l'accueil pour répondre aux besoins spécifiques de ce public. Quels sont les effets de cette politique de préscolarisation ? Par exemple, l'analyse de Garnier et Brougères[86] montre que les exigences scolaires auxquelles sont confrontées les très jeunes enfants peuvent aussi les mettre en difficulté.

Les conditions nécessaires à l'accueil des enfants des enfants de moins de 3 ans dans l'institution scolaire et les possibilités de passerelles entre les modes d'accueil du jeune enfant et l'école sont analysées dans le tome II « Orientations » du rapport.

[86] Garnier P. et Brougère G., 2017, « Des tout‑petits « peu performants » en maternelle. Ambition et misère d'une scolarisation précoce », *La Revue française des affaires sociales*, dossier thématique sur Les modes d'accueil des jeunes enfants : des politiques publiques à l'arrangement quotidien des familles.

III. ACCES INEGAL A L'OFFRE D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS

A) DES DISPARITES TERRITORIALES FORTES

1. Mesures mise en œuvre pour réduire les inégalités territoriales

La mise en place des schémas départementaux des services a pour objectif principal de réduire les inégalités territoriales et sociales en matière d'accès en développant les modes d'accueil de la petite enfance et les dispositifs de soutien à la parentalité.
Le principe est de mobiliser l'ensemble des partenaires sur ce champ en particulier les élus municipaux autour de l'élaboration des schémas territoriaux. Les schémas permettent de faire une analyse territoriale fine – et concertée – des besoins prioritaires en matière d'accueil du jeune enfant et de donner de la visibilité sur les besoins et les priorités à l'ensemble des opérateurs (cf. infra). Elle permet aussi de mobiliser une partie des dotations financière sur les fonds de rééquilibrage territorial. A ce stade, on dispose de peu d'éléments pour évaluer l'impact des schémas dans la réduction des inégalités territoriales excepté une première évaluation de 9 schémas conduite par la CNAF (encadré 8).

Encadré 8 : Résumé de la recherche conduite par la CNAF entre septembre 2016 et juin 2017 sur 9 départements ayant un schéma de plus d'un an

1. Les schémas sont appréciés comme supports aux dynamiques partenariales avec une mobilisation des différents acteurs variables selon les départements.

2. Néanmoins, ces dynamiques partenariales seraient limitées par la gouvernance (rôles des différentes instances mal définis ou occupés),

3. Les schémas sont perçus comme une occasion de décloisonner les politiques publiques

4. Les schémas sont perçus par les acteurs comme un « espace commun » mais cela n'équivaut pas à coordonner, ni à co-construire.

5. Une territorialisation des schémas peu aboutie

L'un des objectifs de la COG 2013-2017 était de réduire les inégalités de l'offre d'accueil entre les territoires en concentrant 75 % des 100 000 nouvelles solutions d'accueil collectif dans les territoires où la tension est la plus forte entre l'offre d'accueil et la demande potentielle des parents.

Au 31 décembre 2012, la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil formels pour 100 enfants de moins de 3 ans était d'environ 54 % en moyenne avec de fortes divergences entre départements (« L'accueil du jeune enfant en 2013, données statistiques », CNAF). Cette « capacité d'accueil » se situait entre 10 (Guyane) et 87 places (Haute-Loire) pour 100 enfants de moins de 3 ans. En Île-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine bénéficiaient des capacités les plus élevées (respectivement 68 et 64 places pour 100 enfants de moins de 3 ans), la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise des capacités d'accueil les plus faibles (respectivement 31 et 42 places). Sur le territoire métropolitain, l'ensemble des départements de Bretagne et des Pays de la Loire affichait des capacités d'accueil théorique supérieures à 70 places, mais la Corse, le pourtour méditerranéen, l'Eure et le Haut-Rhin des taux de couverture inférieurs à 45 places[87].

[87] On peut remarquer que certains départements peu couverts par les EAJE peuvent avoir un taux de couverture global élevé, alors que des départements relativement bien couverts en EAJE ont un taux de couverture global

Pour réduire ces inégalités territoriale, la priorité devait être accordée à la création de places nouvelles en zone prioritaire, les CAF recevant une dotation spécifique dans le cadre du Fonds de rééquilibrage territorial, doté de 125 M€ sur cinq ans.

La démarche de rééquilibrage classe les territoires prioritaires au regard de **trois critères, évalués sur l'année 2011 :**

- le taux de couverture en accueil de jeunes enfants dans la commune : lorsque ce taux est inférieur à la moyenne nationale (54 %), la commune est considérée comme prioritaire,
- le potentiel financier de la commune par habitant inférieur au potentiel moyen national (978 €),
- le revenu net moyen par foyer fiscal inférieur à la moyenne nationale (21 197€).

Pour chaque territoire ayant un taux de couverture en accueil de jeunes enfants inférieur à 54 %, trois types de zones sont déterminés, par ordre décroissant de priorité :

- les zones prioritaires de niveau 1 (ZP1) cumulent les 3 critères ;
- les zones prioritaires de niveau 2 (ZP2) cumulent un taux de couverture insuffisant et l'un des deux critères de précarité économique ;
- les zones prioritaires de niveau 3 (ZP3) ne sont caractérisées que par un taux de couverture insuffisant.

Le bilan d'étape dressé par la CNAF pour la Commission d'action sociale du 16 juin 2017 indique qu'entre 2013 et 2016, plus de 60 % des nouvelles places décidées en EAJE l'ont été dans des zones prioritaires alors que ces zones ne représentaient que 56 % des nouvelles places décidées entre 2008 et 2012 (tableau ci-dessous). Entre ces deux périodes, l'augmentation du nombre de places a été particulièrement marquée dans les zones ZP2. Au total, environ 36 000 places ont été créées entre 2013 et 2016, et avec un peu moins de 22 000 places dans les zones prioritaires.

Pour évaluer, l'atteinte de l'objectif COG en termes de solutions d'accueil, il est nécessaire de connaître en parallèle le nombre de destructions de places et d'évolution des « équivalent places » dans les territoires prioritaires (analyse en cours). En effet, l'objectif des 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires incluait 34 000 d'augmentation d'équivalents places obtenus grâce à une optimisation des places physiques existantes et prenait en compte 14 000 destructions. L'objectif de création « brute » de places physiques était de 80 000 soit 16 000 places par an.

Si on évalue uniquement le sous objectif de création brute de places physiques, l'objectif de 75 % d'accueil supplémentaires en zone prioritaires n'est atteint qu'à 40 % (contre 60 % hors zone prioritaire).

moyen, voire faible. En effet, parmi les différents modes d'accueil formel, les assistantes maternelles peuvent compenser la faiblesse d'EAJE dans un département et inversement (cf. typologie des modes d'accueil selon les départements, Vroylandt T., [2016] « Les assistantes maternelles gardent 8 % d'enfants de plus en 2014 qu'en 2010 », *Etudes et Résultats*, DREES, n°978, octobre).

Part des places nouvelles décidées en fonction du zonage, par période

	2008-2012		2013-2016	
	Nombre de places créées	**Répartition**	**Nombre de places créées**	**Répartition**
Hors Zone Prioritaire		43,7%	14 377	39,9%
Zone Prioritaire 1		15,4%	5 447	15,1%
Zone Prioritaire 2		17,3%	7 340	20,4%
Zone Prioritaire 3		23,7%	8 874	24,6%
Total zones prioritaires		**56,3%**	21 661	**60,1%**
Total général		**100,0%**	36 038	**100,0%**

Source : base Lotus plans crèches, CNAF.

Mais ces évolutions sont à relativiser au regard de la part des enfants âgés de moins de 3 ans vivant dans ces différentes zones. En effet, pour pouvoir véritablement rendre compte d'une baisse des disparités territoriales, il faudrait connaître, outre le nombre de places créées, l'évolution du taux de couverture en fonction du zonage. Une réflexion autour de l'indicateur de pilotage local est à ouvrir (encadré 9).

Nombre de places nouvelles décidées en 2016 en fonction du zonage

	2016		Variation 2015-2016 du nombre de places créées
	Nombre de places créées	**Répartition**	
Hors zone prioritaire	4 355	41,2 %	3,7 %
Zone prioritaire 1	1 767	16,7 %	6,1 %
Zone prioritaire 2	1 824	17,2 %	-27,3 %
Zone prioritaire 3	2 636	24,9 %	-17,5 %
Total zones prioritaires	**6 227**	58,8 %	**-15,5 %**
Total général	**10 582**	100,0 %	**-8,6 %**

Source : base Lotus plans crèches, CNAF

Pour l'année 2016, l'effort de création a davantage porté sur les zones prioritaires de type ZP1 et les zones non prioritaires, au détriment surtout des zones ZP2 ou le nombre de nouvelles places crées a diminué de 27 % par rapport à l'année 2015 (tableau ci-dessus). Cela s'explique sans doute par un effet de rattrapage, la part des créations hors zone prioritaires (41,2%) étant supérieure à la moyenne observée sur la période.

Mais là encore, il faudrait pouvoir observer l'évolution des taux de couverture.

Au total, après une augmentation année après année du nombre de places créées de 2013 à 2015, on observe en 2016 un essoufflement de cet effort de création de solution d'accueils dans les zones prioritaires (-15,5% en moyenne) induisant une diminution de 8,6% du nombre de places créées par rapport à l'année 2015.

Encadré 9 : Construire un indicateur de pilotage local

L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée à un mode d'accueil préparé actuellement par la DREES

Jeunesse et de la famille de cette même direction réalise actuellement le même exercice sur l'offre d'accueil afin de déterminer quels sont les territoires pour lesquels l'offre d'accueil est insuffisante au regard des enfants qui y résident. L'offre d'accueil théorique regroupe l'accueil individuel, comme l'accueil collectif, respectant la définition de cette offre formulée dans le plan de qualité et d'efficience « famille » du PLFSS. L'indicateur utilise pour cela les données des CAF qui ensuite sont confrontées aux données sur la population de l'Insee (Recensement de la population).

L'intérêt de cet indicateur est qu'il ne tient pas compte uniquement de l'offre et de la demande au sein d'une même commune, mais également de celles issues des communes environnantes, dans un périmètre d'environ 15 minutes. Cet APL portant sur l'accueil des enfants prend également en compte les caractéristiques propres à la population de ces territoires qui peuvent faire varier considérablement la demande.

Cette initiative prometteuse pourrait permettre de construire un indicateur de pilotage pertinent afin de réduire les inégalités spatiales d'accès à un mode d'accueil.

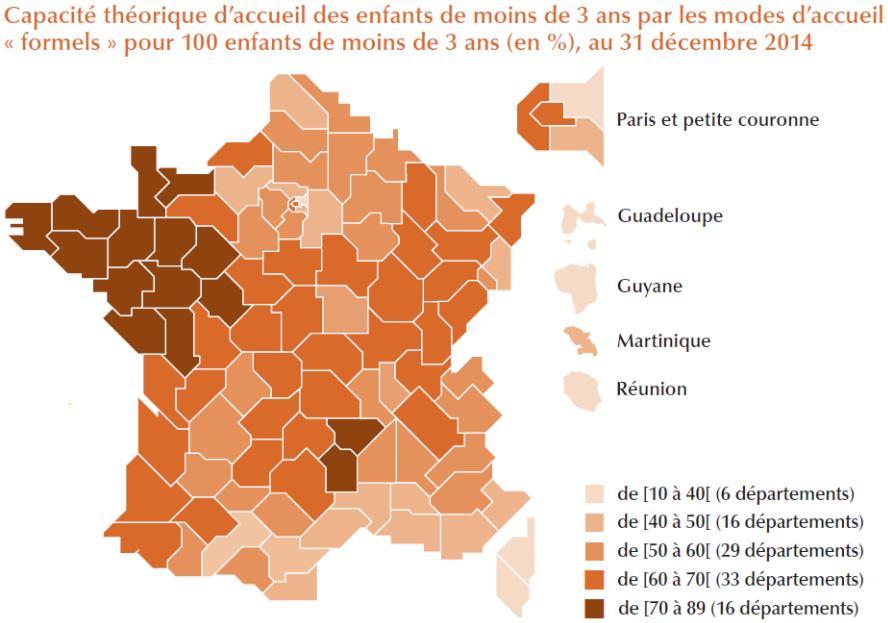
2. Disparités territoriales des modes d'accueil formels

Pour ce qui concerne la disparité des capacités d'accueil théoriques entre les départements[88], le bilan le plus récent porte sur la capacité théorique d'accueil « formel » recensées au 31 décembre 2014 (graphique ci-dessous). On rappelle que la capacité théorique d'accueil comptabilise les places offertes qu'elles soient utilisées ou non (crèches, micro-crèches, halte-garderies, l'école, assistant(e)s maternel(le)s, salarié(e)s à domicile)

Au 31 décembre 2014, la disparité des capacités théoriques d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde « formels » ne semble pas avoir profondément diminué (« L'accueil du jeune enfant en 2017, données statistiques », CNAF). Cette « capacité d'accueil » est restée de 10 pour 1200 enfants de moins de 3 ans au minimum (Guyane) et elle est passée de 87 à 89 places au maximum (Haute-Loire). En Île-de-France, on retrouve aux extrêmes d'un côté Paris et les Hauts-de-Seine bénéficiant des capacités les plus importantes pour lesquels le taux de couverture a un peu diminué (respectivement de 68 à 66 places et de et 64 à 62 places pour 100 enfants de moins de 3 ans), et de l'autre la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise où les capacités d'accueil sont les plus faibles et ont stagné. Sur le territoire métropolitain, dans l'ensemble des départements de Bretagne et des Pays de la Loire initialement bien dotés, les capacités d'accueil théorique restent supérieures à 70 places, alors que dans les territoires initialement à faible capacité (Corse, le pourtour méditerranéen, l'Eure et le Haut-Rhin), on observe en moyenne une légère augmentation du nombre de places pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans (de moins de 45 à moins de 47 places).

[88] Pour une analyse à la commune voir annexe 3.

Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil formels en 2014.



Les leviers pour réduire les inégalités territoriales et le mode de gouvernance le plus adapté pour structurer et orienter l'offre d'accueil sont analysés dans le tome II « Orientations » du rapport.

B) DISPARITES SOCIALES

1. Modes d'accueil différenciés selon le niveau de vie des familles

Le besoin de solutions d'accueil formel dépend pour beaucoup de la situation des parents vis-à-vis du marché du travail et de leur niveau de vie. Selon l'enquête Modes de Garde et d'accueil des jeunes enfants de 2013, le recours à un mode de garde formel augmente avec le niveau de vie des familles, ce qui s'explique à la fois par le lien entre le niveau de vie et l'activité des parents et par le fait que les cadres et professions intermédiaires gardent moins souvent eux-mêmes leurs enfants âgés de moins de 3 ans que les autres catégories socio-professionnelles (tableau ci-dessous, extrait de l'ER n°896 de la DREES).

Ainsi, lorsque les deux parents travaillent à plein temps, 65 % des enfants sont gardés dans un mode d'accueil formel, alors qu'ils ne sont que 14 % lorsqu'au moins un des parents est inactif ou au chômage. Au-delà de la disponibilité des parents, cela s'explique par l'attribution des places en EAJE prioritairement aux couples biactifs et par le fait que lorsqu'un des parents ne travaille pas, garder son enfant peut être considéré être la norme. En outre, certains de ces parents inactifs peuvent l'être en raison d'un congé parental associé ou non à perception du CLCA/PreParE. On retrouve un écart similaire des parts d'enfants confiés à des modes de garde formels selon le niveau de vie des parents, allant de 9 % pour les 10 % des familles les plus modestes à 65 % pour les 10 % des familles les plus aisées.

Parmi les modes de garde formels, le recours aux EAJE est dominant lorsque l'un des parents au moins est au chômage ou inactif ou occupe un emploi à temps partiel court (moins de 50 %), et pour les familles des deux premiers quintiles de niveau de vie. Dans les autres cas, le recours à une assistante maternelle l'emporte, ce qui peut s'expliquer notamment par une plus grande flexibilité des horaires d'accueil. La garde à domicile est marginale et ne concerne que les familles les plus aisées et celles dont les parents travaillent au moins à temps partiel long.

Répartition des enfants de moins de 3 ans selon le mode de garde principal en semaine (part des enfants en %)

	Assistante maternelle agréée	EAJE	Ecole	garde à domicile	**Ensemble garde formelle**
Activité des parents					
Au moins un parent inactif ou au chômage	5	7	2	0	**14**
Un parent à temps partiel (inférieur à 50%) (1)	5	12	5	0	**22**
Un parent à temps partiel (supérieur à 50%) (2)	33	17	3	1	**54**
Les deux parents travaillent à temps complet (3)	38	21	4	2	**65**
Catégorie socio-professionnelle de la mère (si active occupée)					
Agricultrices, artisanes, commerçantes et chef d'entreprise	16	10	7	1	**34**
cadres et professions intellectuelles supérieures	38	30	4	7	**79**
Professions intermédiaires	36	19	3	1	**59**
Employées ou ouvrières qualifiées	32	18	5	0	**55**
Employées ou ouvrières non qualifiées	22	11	3	0	**36**
Niveau de vie du ménage					
Premier quintile	3	5	1	0	**9**
Deuxième quintile	7	10	3	0	**20**
Troisième quintile	18	12	2	0	**32**
Quatrième quintile	34	15	4	0	**53**
Cinquième quintile	37	22	4	5	**68**

(1) Si en couple, l'autre membre travaille soit à 50 % ou moins, soit à plus de 50 %, soit à temps complet.
(2) Si en couple, l'autre membre travaille à plus de 50 % ou à temps complet.
(3) Cette catégorie comprend les familles monoparentales dont le parent travaille à temps complet.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013.

2. Mesures mis en œuvre et résultats

Afin d'augmenter le recours aux modes de gardes formels par les familles modestes, le plan pauvreté prévoyait d'accueillir au moins 10% des enfants en situation de pauvreté dans les EAJE. Mais cet objectif est difficile à évaluer. En 2015, le montant moyen des participations familiales en métropole est de 1,64€ de l'heure et 30 % des familles dépensent moins de 1€. Si la plupart des familles qui s'acquittent d'une participation faible ont des ressources modestes, on ne peut cependant pas en déduire la part des enfants pauvres dans les EAJE.

L'enquête Filoue, portant sur un échantillon restreint, révèle que 19,2 % des familles de l'échantillon fréquentant un EAJE disposent d'un niveau de ressources (prestations sociales incluses) inférieur au seuil de bas revenu, ce qui est supérieur au seuil de 10 % visé. On peut toutefois noter que cette proportion est inférieure à la part de ces familles dans la population (25,7 %).

Pour faciliter le recours à une garde par une assistante maternelle par les familles modestes, la Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a engagé l'expérimentation dans 11 départements du versement du CMG en tiers payant pour les familles ayant des ressources faibles (inférieures à 13277€/an pour les familles avec un enfant), les familles n'ayant plus à verser que le reste à charge. Ce dispositif n'a concerné que peu de familles, déjà bénéficiaires du CMG assistant-maternel. La Loi de financement pour la sécurité sociale pour 2017 prévoit la possibilité d'un tiers payant généralisé à tous les bénéficiaires du CMG en donnant la possibilité aux familles de donner mandat à Pajemploi de verser l'intégralité du salaire à leur assistant maternel (ou garde à domicile) après avoir prélevé sur leur compte bancaire le montant du salaire de déduction faite du CMG. Cela peut être à même d'inciter de nouvelles familles modestes à recourir à une garde par une assistante maternelle, ces dernières n'ayant plus à faire l'avance de trésorerie.

Enfin, 3739 places d'accueil de jeunes enfants ont été adaptées aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité. Les adaptations proposées devraient permettre un meilleur accès aux modes d'accueil formels pour les familles précaires, plus souvent confrontées à des horaires atypiques.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE SAISINE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La Ministre

Paris, le 13 JUIL. 2017

La Ministre des Solidarités et de la Santé

à

Monsieur le président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Madame la Présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA

Monsieur le Président du Conseil de la famille du HCFEA

Conformément à l'article 69 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, je souhaite saisir le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA pour qu'ils établissent un rapport et délibèrent sur l'accueil des jeunes enfants.

Le développement de modes d'accueil individuels et collectifs de qualité pour les jeunes enfants et un accès facilité à ces modes d'accueil sont deux des grandes priorités de la politique familiale que le Gouvernement entend conduire. Ils sont essentiels pour permettre aux parents d'articuler leur vie familiale et leur vie professionnelle. De plus, ils participent de manière décisive au développement et l'épanouissement des jeunes enfants.

Je souhaite que vous repreniez l'exercice annuel mené par le Haut Conseil de la famille depuis 2011 et que vous établissiez le bilan quantitatif du développement de l'accueil du jeune enfant, tant en ce qui concerne l'accueil collectif que l'accueil individuel, et la pré-scolarisation à partir de deux ans.

Il convient aussi que vous fassiez le point sur les évolutions récentes du recours par les parents aux différents types d'accueil, dans le contexte de mise en place de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Votre bilan devra intégrer une analyse du recours à cette nouvelle prestation et de l'impact sur la demande de modes d'accueil.

14, Avenue Duquesne – 75350 PARIS 07 SP
Tél. :01.40.56.60.00

Vous examinerez également les marges de progrès en matière de qualité de service - notamment en matière de développement de l'enfant, d'inclusion des enfants à besoins spécifiques, aux modes de vie atypiques et asynchrones de certaines familles-, de gouvernance, de financement, de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil, et d'accès des familles défavorisées aux services et structures.

Je souhaite disposer d'un bilan d'étape pour novembre 2017, et d'un rapport final pour mars 2018.

Votre rapport alimentera le bilan de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Cnaf 2013-2017 et contribuera à la préparation de la prochaine COG qui doit définir les perspectives pour la période 2018-2022.

Agnès BUZYN

ANNEXE 2 : REFORMES 2014 ET 2015 DU COMPLEMENT DE LIBRE CHOIX D'ACTIVITE (CLCA)

1) Diminution des montants versés pour une partie des familles du montant suite à la Loi de Finance de la Sécurité Sociale (LFSS) de 2014

Pour la première fois depuis 1987, La LFSS 2014 a modulé le niveau de compensation de l'arrêt ou la réduction d'activité en fonction des revenus des familles. Elle ne permet plus d'atteindre un niveau forfaitaire unique (PreParE et AB) quel que soit le revenu des familles[89].

Pour un enfant né ou adopté avant le 1er avril 2014, le CLCA était majoré si le bénéficiaire ne percevait pas l'allocation de base (AB) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et permettait à tous les parents quel que soit leur revenu de percevoir le même montant de prestation pour compenser l'inactivité totale ou partielle. Cette majoration a été supprimée pour les enfants nés à partir du 1er avril 2014[90].

Par ailleurs, la LFSS 2014 a aussi modulé le montant de l'AB selon le niveau de ressources des familles. Le montant de l'allocation de base est divisé par deux pour les familles éligibles à l'AB mais ayant des ressources dépassant un certain seuil. Cette modulation du montant de l'AB s'applique aux enfants nés à partir du 1er avril 2014.

Ces mesures impliquent que la compensation de l'inactivité totale ou partielle pour s'occuper de son jeune enfant est variable selon que la famille perçoit ou non l'AB.

En outre, la modification législative a prévu d'aligner de façon progressive le montant de l'allocation de base (184,62€ en 2014) sur celui du complément familial (168,38€). Le montant de l'allocation de base est donc gelé à partir de 2014, ce qui implique à terme une dégradation de la compensation pour les familles qui y sont éligibles, incluant une dégradation de la compensation pour les familles recourant également au CLCA, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait impliquer un moindre recours à ce CLCA.

Selon la Cnaf[91], en 2014, 66% des bénéficiaires du CLCA avaient aussi l'AB de la Paje. A comportement constant et à terme, environ 34% des bénéficiaires du CLCA n'auront plus de majoration pour les enfants nés à partir du 1er avril 2014 et une partie des 66% verront leur AB diminué de moitié.

[89] La LFSS pour 2014 a mis fin au mécanisme selon lequel les familles dont les revenus étaient trop élevés pour percevoir l'allocation de base de la Paje (au-delà de 3,5 SMIC) pouvaient prétendre, si l'un des parents interrompait partiellement ou totalement leur activité, à une majoration du CLCA dont le montant correspondait à celui de l'allocation de base de la Paje (184,62€).

[90] L'allocation versée aux familles dont les ressources excèdent le plafond de ressources de l'allocation de base de la Paje est donc inférieure de 186 € par mois à celle versée antérieurement. Selon la Cnaf, l'économie en année pleine à compter de 2018 est de 110M€ et concerne 50 000 familles. Mais ces calculs sous-estiment les économies réalisées dès lors que la réforme a pu aboutir en conséquence à un moindre recours à la CLCA, du fait de cette réforme intervenue en 2014, ou encore de la réforme de la PrePaRe entrée en vigueur en 2015. Voir aussi le Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : Famille, Rapport n° 114 (2016-2017) de Mme Caroline CAYEUX, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 9 novembre 2016.

[91] Données Filéas, Régime général.

2) Modulation de la durée suite à la loi du 5 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

Par ailleurs, la loi du 5 août 2014 sur l'égalité entre les femmes et les hommes a réduit la durée de service de la prestation par parent ayant au moins deux enfants pour inciter à un partage entre les parents.

Se substituant au CLCA pour les familles ayant accueilli un nouvel enfant à compter du 1er janvier 2015, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) permet à un ou aux deux parents de compenser l'inactivité partielle ou totale pour s'occuper de leur enfant en bas âge. Les conditions d'activité et les montants ne changent pas par rapport au CLCA, les durées sont en revanche modifiées, et le dispositif comporte désormais une obligation de partage si les parents veulent bénéficier de la prestation pour la durée maximale :

- pour les parents d'un premier enfant, la volonté a été de compléter la durée maximale de versement de la PreParE de 6 mois par une période supplémentaire de 6 mois, accordée au second parent ;

- à partir du deuxième enfant, la durée antérieure jusqu'aux 3 ans de l'enfant est maintenue mais en réservant en son sein une durée de 12 mois au second parent

La durée est donc portée à un an (contre 6 mois) pour le 1er enfant, et est maintenue (ou portée) au maximum jusqu'aux 3 ans de l'enfant pour le couple pour les enfants suivants, uniquement si chaque parent recourt à la prestation. Le droit individuel du parent est d'au maximum 24 mois, déduction faite des périodes postnatales indemnisées au titre de la maternité pour les mères, ou au titre de la paternité pour les pères.

Seules les parents isolés peuvent bénéficier de la PreParE jusqu'au 1 an de l'enfant pour les familles de un enfant[92] et jusqu'aux 3 ans de l'enfant pour les familles de 2 enfants ou plus.

Pour les mères de deux enfants ou plus, la durée du droit est réduite du nombre de mois indemnisés au titre du nombre de mois postnataux indemnisés au titre de la maternité. Donc une grande partie de ces mères ont une durée potentielle de droit à la PreParE inférieur à 24 mois. Dans le plan d'économie définitif du Gouvernement, l'économie induite par la réforme de la PreParE au moment de sa mise en œuvre était évaluée à 290M€ en 2017 [93].

[92] Soit 6 mois de plus que pour le CLCA de rang 1.

[93] Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : Famille, Rapport n° 114. Cette estimation de l'économie reste très incertaine du fait de la difficulté à anticiper les changements de comportement et les effets sur le recours aux modes d'accueil (crèches, assistantes maternelles, garde à domicile), et donc sur les autres prestations et dépenses liées aux modes de garde, voire à plus long terme sur le coût global de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF).
Initialement, dans le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, il était prévu de réserver au second parent 6 mois sur les 36 mais, il a finalement été annoncé dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2015 que le partage porterait sur 12 mois. L'économie résulte du fait que les pères ne feront peu valoir leur droit. Selon, l'étude d'impact initial (avec 6 mois réservé au père) du 1er juillet 2014. Les économies (solde entre la baisse de la prestation, l'augmentation des charges de garde des enfants et la diminution des cotisations AVPF) étaient estimées à environ 200M€ pour la branche.

Note

Point 2

Commission des prestations légales
et de la législation du 26 septembre 2017

LE RECOURS AU COMPLEMENT LIBRE CHOIX D'ACTIVITE ET A LA PRESTATION PARTAGEE D'EDUCATION DE L'ENFANT : TENDANCES RECENTES (POUR INFORMATION)

Synthèse

La période allant des années 1990 au milieu des années 2000 a été marquée par une hausse du nombre de bénéficiaires de la prestation accompagnant la réduction ou l'interruption d'activité professionnelle : l'allocation parentale d'éducation remplacée, pour les générations d'enfants nés après 2014, par le complément libre choix d'activité, puis à compter de la génération d'enfants nés en 2015 par la prestation partagée d'accueil du jeune enfant.

Depuis 2007, ce nombre est en constante diminution et la baisse est particulièrement marquée depuis 2015. Entre 2008 et 2015, l'effectif de bénéficiaires a diminué de 22% (soit une perte de 126 000 bénéficiaires). Cette baisse s'observe quel que soit le rang de l'enfant et la quotité travaillée par le parent bénéficiaire.

Le recul démographique, la dégradation de la situation des femmes sur le marché du travail et les récentes réformes de la prestation d'accueil du jeune enfant sont autant de pistes explorées dans cette note pour expliquer ce moindre recours.

ALLOCATIONS FAMILIALES
Caisse nationale

A travers la solvabilisation des modes d'accueil collectif comme individuel et le soutien financier aux parents diminuant ou cessant leur activité professionnelle, la politique familiale française en matière d'accueil du jeune enfant est une politique de libre « choix » poursuivant l'objectif de favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Le récent Dossier d'études sur les évolutions récentes en matière de recours aux différents modes de garde[94] met en lumière les inflexions suivantes :

- après une phase de croissance continue entre 2004 et 2012, le nombre de familles bénéficiaires du complément mode de garde assistant(e) maternel(le) n'a cessé de diminuer passant de 750 000 en 2012 à 721 000 en 2015 (soit -3,9%). Mais le taux de couverture des enfants de moins de trois par un assistant maternel est resté relativement stable (25% en 2015 contre 25,1% en 2012) ;

- le nombre d'enfants inscrit dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) n'a cessé de progresser passant de 926 200 en 2012 à 960 200 en 2014 (+4,9%). Toutefois, la part d'enfants de moins de 3 ans inscrit dans un EAJE est plus ténue passant de 36,7% en 2012 à 39,6% en 2014, soit +29% ;

- le nombre de familles bénéficiaires des dispositifs de soutien financier en cas d'arrêt ou de réduction d'activité professionnelle (Clca et PreParE) pour s'occuper de son enfant a fortement diminué sur la période récente, accentuant la tendance à la baisse observée depuis 2007.

La présente note, qui constitue une synthèse du Dossier d'étude mentionné ci-dessus, approfondit l'analyse du recours à ces dispositifs en faveur des parents gardant eux-mêmes leurs jeunes enfants, à savoir le complément libre choix d'activité (Clca) et plus récemment la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Alors qu'en 2015 la PreParE est venue remplacer progressivement le Clca, l'étude propose des premières pistes pour distinguer les effets de cette réforme, d'autres causes, telles que l'évolution démographique ou les tensions sur le marché du travail.

[94]. NICOLAS Muriel, LAPORTE Claire, BERARDIER Mélanie, « Les évolutions récentes des recours aux différents modes d'accueil », 2017, Dossier d'étude N°192.

APRES UNE PERIODE DE PROGRESSION CONTINUE, LE RECOURS AU CLCA/PREPARE RECULE

Les parents peuvent être soutenus financièrement par la Caf lorsqu'ils s'occupent eux-mêmes de leurs enfants de moins de trois ans, sous certaines conditions d'activité antérieure notamment. Pour les enfants nés avant le 1er janvier 2015, il s'agit du Clca et pour les autres de la PreParE.

Le Clca/PreParE est versé aux familles avec enfant de moins de trois ans, dont l'un des parents au moins a cessé son activité professionnelle ou réduit son activité[95]. Le tableau ci-dessous présente les principales différences entre les deux dispositifs :

Durée/Rang de l'enfant	Clca	PreParE
Durée du dispositif pour les enfants de rang 1	Pendant 6 mois[96]	Pendant 6 mois maximum pour chaque parent dans la limite du 1er anniversaire de l'enfant. Si la famille est monoparentale, le parent peut recevoir la prestation jusqu'au 1er anniversaire de l'enfant.
Durée du dispositif pour les enfants de rang 2	Jusqu'au mois précédant le 3ème anniversaire du benjamin	Pendant 24 mois maximum pour chaque parent dans la limite du 3ème anniversaire du benjamin. Si la famille est monoparentale, le parent peut recevoir la prestation jusqu'au 3ème anniversaire du benjamin.

En 2015, date de référence pour les analyses présentées ci-dessous, les montants de la PreParE sont de :

- en cas de cessation totale d'activité : 390,52 € par mois ;
- en cas d'activité à taux partiel :
  - 252,46 € par mois pour une durée de travail inférieure ou égale à un mi-temps,
  - 145,63 € par mois pour une durée de travail comprise entre 50 % et 80 %.

La montée en charge de la PreParE s'étale sur 3 ans. Ainsi, c'est seulement à partir du 1er janvier 2018 qu'on ne comptera plus de bénéficiaires de Clca. Dans la présente note, les effectifs de Clca et de PreParE ne sont pas distingués et le plus souvent notés Clca/PreParE.

Entre 2008 et 2015, le nombre de bénéficiaires du Clca ou de la PrEparE a diminué de 22%

Entre 2004[97] et 2006, le nombre des bénéficiaires du Clca n'a cessé d'augmenter, au fur et à mesure de la montée en charge de la Paje (prestation d'accueil du jeune enfant). Depuis 2007, ce nombre est en revanche en constante diminution. Entre 2008 et 2015, on dénombre 126 000 bénéficiaires de Clca/PreParE de moins. Si la baisse était déjà très nette sur la période 2008-2014 (-16 % de bénéficiaires), elle s'accentue encore davantage sur l'année 2015. En effet, le nombre de bénéficiaires du Clca/PreParE a diminué de -7,4 % en un an (soit 35 300 allocataires), alors que la baisse moyenne annuelle entre 2008 et 2014 était de -2,9 %. En décembre 2015, on dénombre 441 900 bénéficiaires du Clca (ou de la PreParE).

95. 80 % d'un temps complet au maximum.
96 A partir du mois de fin de perception des indemnités journalières de maternité, de paternité, d'adoption ou de maladie, ou, à défaut, à partir de la naissance lorsque la famille n'a qu'un enfant à charge.
97. Année de mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et du Clca.

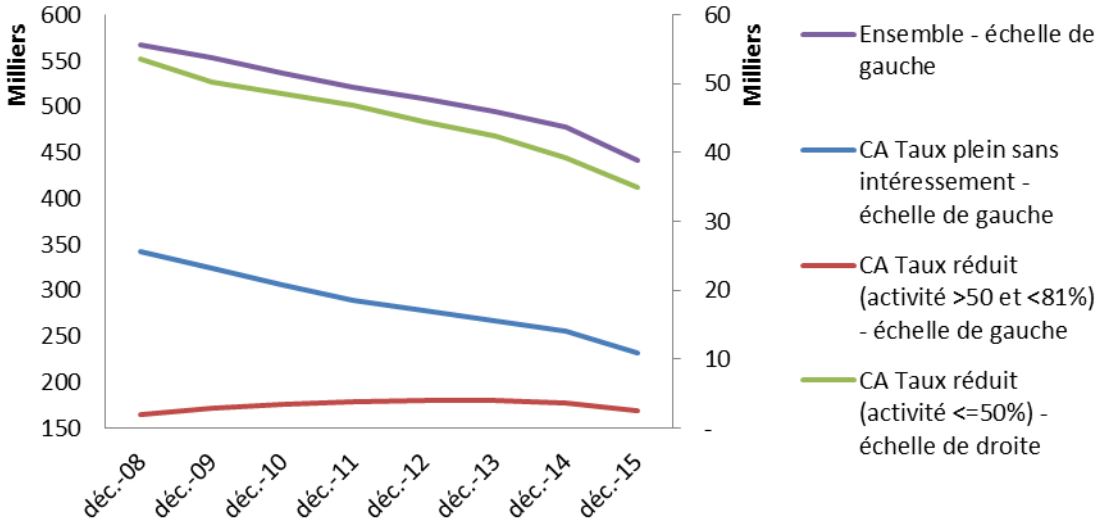
La baisse du recours au Clca ou à la PreParE touche aussi bien ceux qui bénéficient de la prestation à taux plein ou à taux réduit

Selon la quotité travaillée, cette évolution d'ensemble est plus contrastée. Le nombre d'allocataires sans activité professionnelle (taux plein), de même que celui des allocataires travaillant au plus un mi-temps (taux partiel de 1-50 %), a diminué de plus d'un quart entre 2008 et 2014 (baisse de -25,5 % et -26,6 % respectivement). Ces effectifs baissent continûment chaque année de -4 % et -5 % respectivement.

Le nombre de bénéficiaires du Clca à taux partiel, avec une quotité de travail comprise entre 51 % et 80 %, a en revanche maintenu une progression jusqu'en 2012 (+8,9 % entre 2008 et 2012). Depuis, il a amorcé également une baisse même si celle-ci est plus modérée (-1,6 % entre 2012 et 2014).

En 2015, la baisse est plus marquée pour l'ensemble des taux d'activité. Ainsi, les effectifs d'allocataires à taux plein et à taux partiel inférieur ou égal à 50 %, ont particulièrement chuté en 2015, de -8,9 % et -11,1 % respectivement (contre -4,8 % et -5,1 % respectivement en moyenne entre 2008 et 2014). De même, le nombre d'allocataires du Clca (ou de la PreParE) à taux partiel 51-80 % qui diminue depuis 2012, s'est réduit de moins 4,6 % en 2015 (contre -0,8 % en moyenne entre 2012 et 2014).

Tableau 1
Effectifs de familles bénéficiaires du Clca (ou de la PreParE) de 2008 à 2015, au global et selon le taux



Source : Cnaf-Fileas
Champ : familles allocataires des Caf bénéficiant du Clca (ou de la PreParE) en décembre (France entière).
Note : la catégorie « Ensemble Clca » inclut également les allocataires bénéficiaires du Clca couple et du Clca à taux plein avec intéressement.

Entre 2008 et 2015, la structure des bénéficiaires du Clca ou de la PreParE a fortement évolué

Ces différences d'évolution selon le taux d'activité se traduisent par une modification de la structure des bénéficiaires du Clca ou de la PreParE selon le taux d'activité. Ainsi, la proportion des bénéficiaires du Clca/PreParE à taux plein a diminué (passant de 61,6 % en 2008 à 54 % en 2015) et à l'inverse, celle des bénéficiaires travaillant à temps partiel a progressé de près de 10 points (passant de 29 % à 38,1 %).

Tableau 2
Répartition des familles bénéficiaires du Clca ou PreParE en 2008 et 2015, selon le taux

	Clca/Prepare à taux plein	Clca/Prepare à taux réduit, activité supérieure à 50% et inférieur à 81%	Clca/Prepare à taux réduit, inférieur ou égal à 50%	Ensemble
Décembre 2008	61,6%	29,0%	9,4%	100,0%
Décembre 2015	54,0%	38,1%	7,9%	100,0%

Source : Cnaf-Fileas
Champ : familles allocataires des Caf bénéficiant du Clca (ou de la PreParE) en décembre (France entière).
Note : le taux plein s'entend y compris avec intéressement et intègre également le Clca couple.

Une baisse plus prononcée du recours au Clca au sein des familles avec un enfant jusqu'en 2014

Si le recours global au Clca est en diminution quelle que soit la configuration familiale, l'ampleur de la baisse diffère selon le nombre d'enfants à charge (Tableau 3). Sur la période 2008-2014, le nombre de familles percevant le Clca avec un seul enfant à charge[98] décroît de près de -23 % (contre -15 % avec au moins deux enfants à charge).

En 2015, en revanche, la baisse du nombre de bénéficiaires du Clca (ou de la PreParE) est plus marquée pour les familles avec deux enfants à charge et plus (-8,1% que pour celles avec un seul enfant (-1,8%)) même si cette tendance est contrastée selon le type de Clca. Au sein des familles percevant le Clca ou la PreParE à taux plein, la forte évolution à la baisse concerne les familles de un, mais également les familles de deux enfants (-11,3 % et -10,0 % respectivement, contre -8,9 % dans l'ensemble), et un peu moins les familles nombreuses (-7,5 %). Au sein des familles percevant le Clca (ou la PreParE) à taux partiel 1-50 %, ce sont les familles avec un enfant dont l'effectif diminue le moins (-5,1 % contre -11,1 % dans l'ensemble), contrairement aux familles de deux et au moins trois enfants à charge (-12,2 % et -10,2 % respectivement).

98. Les bénéficiaires de rang 1 représentent 6 % de l'ensemble des bénéficiaires du Clca en décembre 2014.

Tableau 3
Effectifs de bénéficiaires du Clca (ou de la PreParE) et évolutions entre 2008 et 2015

		Effectif allocataires en 2015	Evolution 2012 /2008	Evolution 2013 /2012	Evolution 2014 /2013	Evolution 2014 /2008	Evolution 2015 /2014
Ensemble Clca	1 enfant à charge	28 364	-15,8 %	-1,8 %	-6,8 %	-22,9 %	-1,8 %
	2 enfants à charge	254 135	-10,1 %	-3,0 %	-3,3 %	-15,6 %	-8,1 %
	au moins 3 enfants à charge	159 378	-10,4 %	-2,3 %	-3,2 %	-15,3 %	-7,2 %
	Ensemble	441 877	-10,6 %	-2,7 %	-3,5 %	-16,0 %	-7,4 %
Clca à taux plein	1 enfant à charge	13 130	-23,4 %	-5,9 %	-7,1 %	-33,0 %	-11,3 %
	2 enfants à charge	110 499	-21,0 %	-5,0 %	-4,8 %	-28,6 %	-10,0 %
	au moins 3 enfants à charge	108 338	-15,6 %	-2,9 %	-3,2 %	-20,7 %	-7,5 %
	Ensemble	231 967	-18,8 %	-4,1 %	-4,2 %	-25,5 %	-8,9 %
Clca à taux 51-80%	1 enfant à charge	13 253	2,2 %	3,3 %	-5,2 %	0,1 %	9,8 %
	2 enfants à charge	119 464	8,4 %	-0,4 %	-1,1 %	6,9 %	-5,7 %
	au moins 3 enfants à charge	35 655	13,1 %	-0,4 %	-1,9 %	10,6 %	-5,4 %
	Ensemble	168 372	8,9 %	-0,1 %	-1,5 %	7,1 %	-4,6 %
Clca à taux <=50%	1 enfant à charge	1 758	-31,8 %	-0,1 %	-14,1 %	-41,4 %	-5,1 %
	2 enfants à charge	20 136	-18,8 %	-5,5 %	-7,5 %	-29,1 %	-12,2 %
	au moins 3 enfants à charge	12 992	-11,8 %	-3,1 %	-6,7 %	-20,2 %	-10,2 %
	Ensemble	34 886	-17,2 %	-4,4 %	-7,5 %	-26,8 %	-11,1 %

Source : Cnaf-Fileas
Champ : familles allocataires des Caf bénéficiant du Clca (ou de la PreParE) en décembre (France entière).
Note : le total des effectifs dans la catégorie « Ensemble Clca » inclut également les allocataires bénéficiaires du Clca couple et du Clca à taux plein avec intéressement.

Le nombre de pères recourant au Clca ou à la PreParE demeure très faible mais le recours à la PreParE de rang 1 a progressé

En décembre 2015, 13 700 pères de jeune(s) enfant(s) bénéficiaient du Clca, soit un effectif proche de celui de 2008 (13 860 pères). La répartition des pères bénéficiaires selon le nombre d'enfants à charge est restée relativement stable jusqu'en 2014.

Cependant, en 2015, contrairement aux mères bénéficiaires, la structure selon le rang de l'enfant s'est légèrement modifiée, au profit du rang 1 (passant de 6 % de l'ensemble des pères bénéficiaires en 2014 à 9 % en 2015). L'obligation de partage instaurée avec la PreParE à compter des naissances de 2015 pourrait ainsi avoir eu un impact positif sur le recours des pères, et notamment au rang 1 où le droit est *de facto* prolongé de six mois lorsqu'il y a partage.

PLUSIEURS FACTEURS PEUVENT EXPLIQUER LE RECUL DU RECOURS AU CLCA ET A LA PREPARE : DEMOGRAPHIE, MARCHE DE L'EMPLOI FEMININ, CONDITION D'OUVERTURE DU DROIT ET ATTRACTIVITE DU DISPOSITIF

La baisse de recours au Clca ou à la PreParE peut provenir de plusieurs facteurs : inflexions démographiques (2.1.), la moindre proportion de mères remplissant les critères d'activité professionnelle antérieure (2.2.) ou un changement de comportement des parents des très jeunes enfants (2.3). Par conséquent, il va être tenté dans la partie qui suit de déterminer quels effets peuvent expliquer cette baisse de recours au Clca et à al PreParE.

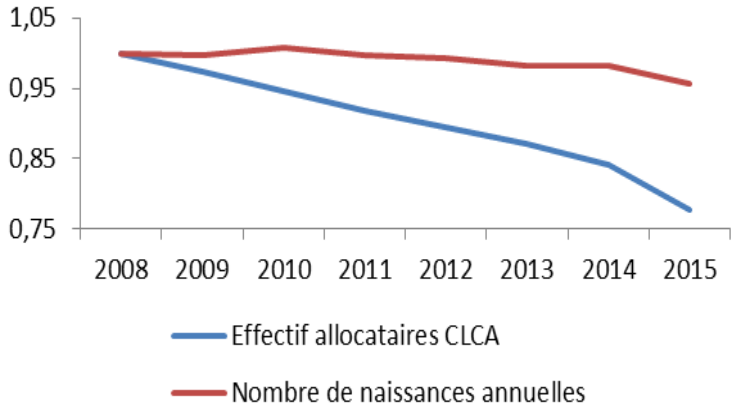
La baisse de la fécondité n'explique pas à elle seule la diminution du recours au Clca/PreParE

Le graphique 1 révèle que la diminution de l'effectif de bénéficiaires du Clca est systématiquement plus importante que celle du nombre d'enfants de moins de trois ans. Le taux de couverture des enfants de moins de trois ans[99] par le Clca baisse de -1,2 point (passant de 23,9 % à 22,7 %) sur la période 2012-2014.

La baisse globale du taux de couverture provient essentiellement du recul du Clca à taux plein (-0,9 point) alors que la baisse du taux de couverture par le Clca à taux partiel est plus faible (-0,1 à -0,2 point). Cette diminution résulte en outre d'une plus forte diminution du taux de couverture au sein des familles de deux enfants et plus (moins 2,3 points).

Ces évolutions indiquent que, si la baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans contribue probablement à celle du nombre d'allocataires percevant le Clca, elle ne suffit pas à expliquer la tendance observée.

Graphique 1
Effectifs de familles bénéficiaires du Clca-PreParE de 2008 et nombre de naissances annuelles (en base 100 en 2008)



Source : Cnaf-Fileas
Champ : familles allocataires des Caf bénéficiant du Clca (ou de la PreParE) en décembre (France entière)

[99]. Le taux de couverture des enfants de moins de trois ans par le Clca est défini par le rapport entre le nombre d'enfants de moins de trois ans vivant dans une famille percevant le Clca et le nombre d'enfants de moins de trois ans dans l'ensemble de la population.

L'évolution du marché du travail des femmes constitue un frein car ces dernières semblent remplir plus rarement les conditions d'acticités ouvrant droit au Clca.

Pour expliquer le moindre recours au Clca ou à la PreParE, cette partie teste l'hypothèse que de moins en moins de bénéficiaires potentiels (essentiellement les mères) rempliraient les conditions d'activité antérieure pour ouvrir le droit au Clca ou à la PreParE.

En effet, pour être éligible au dispositif, le parent réduisant ou arrêtant son activité professionnelle doit avoir cotisé huit trimestres[100]. La dégradation du marché du travail notamment pour les femmes pourrait avoir pour conséquence qu'elles soient moins nombreuses à pouvoir remplir ces conditions.

En lien avec la Cnav, une étude a été conduite portant sur :

- l'évolution du nombre de trimestres d'emploi validés[101] dans les deux et cinq ans précédant la période de maternité[102] ;
- l'évolution du nombre de maternité ouvrant droit aux indemnités journalières de maternité.

Cette étude montre que la part de femmes ayant eu un enfant dans l'année, et n'ayant pas cotisé huit trimestres dans les deux ou cinq ans est relativement stable sur la période.

En revanche, entre 2004 à 2014, le nombre de naissances rapporté au nombre de femmes enregistrant une période assimilée maternité dans les fichiers de la Cnav diminue. Ce ratio, de 1,95 en 2004, s'élève à 2,14 en 2014. Cette part croissante[103] de mères qui n'ouvriraient pas le droit aux indemnités journalières du régime général implique de fait une augmentation de la part de celles ne satisfaisant pas les conditions d'activité pour ouvrir droit au Clca ou à la PreParE.

Ces travaux ont tendance à corroborer l'hypothèse que l'exclusion grandissante de mères ne remplissant pas les conditions d'activité professionnelle antérieure contribue à expliquer la baisse du recours au Clca/PreParE.

---

[100]. Dans les deux ans pour les familles avec un seul enfant, dans les trois ans pour le rang 2 et dans les cinq ans pour les rangs supérieurs.

101. Dans cet objectif, la Dser s'est rapprochée de la Direction statistique, prospective et recherche (DSPR) de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), qui dispose de données sur le nombre de trimestres cotisés. Cette dernière a alors produit une note, dont les principaux résultats sont présentés ci-après (source : Cnav, échantillon 2015).

[102]. Le rang de l'enfant n'étant pas disponible dans les données de la Cnav.

103. L'évolution de cet indicateur peut refléter également les évolutions du champ de la Cnav, notamment les variations de la part du secteur public ou de l'emploi indépendant non couverts par la Cnav.

La mise en place de la PreParE a-t-elle modifié les comportements de recours des parents ?

La baisse de recours s'explique notamment par un recul du recours à la PreParE pour les familles avec de très jeunes enfants

A défaut d'information sur les dates d'entrée et de sortie dans le dispositif, les évolutions des familles bénéficiaires en fonction de l'âge du benjamin fournissent une indication sur les durées de perception du Clca et sur la tendance récente en termes de recours à la prestation. Par exemple, un important repli des effectifs de familles bénéficiaires avec un benjamin âgé de plus de trente mois indiquerait[104] une réduction de la durée de perception du Clca. De même, un recul de celui des familles avec un benjamin âgé de moins de sept mois pourrait indiquer un moindre recours à la prestation pour les familles ayant accueilli récemment un nouveau-né[105].

Entre 2008 et 2014, la baisse du recours au Clca s'observe quel que soit l'âge du benjamin, mais elle est plus prononcée parmi les familles avec un benjamin de moins de sept mois (-19,1 % contre -16,0 % au global) (Tableau 4). Précisément, c'est surtout à compter de 2014 et surtout 2015, que la baisse de l'effectif est plus marquée pour les familles avec de très jeunes enfants (-28,4 % pour les familles avec un benjamin de moins de sept mois entre 2014 et 2015 contre -11,5 % au global).

La baisse marquée des effectifs avec de très jeunes enfants (de moins de sept mois) parmi les bénéficiaires du Clca et de la PreParE en 2015 peut être l'effet d'une modification du comportement des parents face à la réduction de la durée de perception introduite par la PreParE : les parents préfèrent trouver une solution de garde externe dès les premiers mois plutôt que de chercher un mode de garde aux deux ans de l'enfant.

Tableau 4
Evolutions des effectifs de familles bénéficiaires du Clca (ou de la PreParE) entre 2008 et 2015, selon l'âge du benjamin

	Evolution : 2008 / 2014	Evolution 2008 / 2012	Evolution moyenne annuelle entre 2008 et 2012	Evolution 2012 / 2013	Evolution 2013 / 2014	Evolution 2014 / 2015
0 à 6 mois	-19,1 %	-11,9 %	-3,1 %	-0,6 %	-7,6 %	-28,4 %
7 à 12 mois	-16,7 %	-11,6 %	-3,0 %	-5,3 %	-0,4 %	-15,5 %
13 à 18 mois	-13,9 %	-8,7 %	-2,2 %	-2,6 %	-3,1 %	-10,0 %
19 à 24 mois	-15,6 %	-9,4 %	-2,4 %	-1,7 %	-5,2 %	-2,1 %
25 à 30 mois	-15,3 %	-9,9 %	-2,6 %	-2,7 %	-3,4 %	-6,5 %
31 à 37 mois	-15,8 %	-12,5 %	-3,3 %	-2,2 %	-1,7 %	-9,3 %
TOTAL	-16,0 %	-10,6 %	-2,7 %	-2,7 %	-3,5 %	-11,5 %

Source : Cnaf-Fileas
Champ : familles allocataires des Caf bénéficiant du Clca (ou de la PreParE) en décembre (France entière).

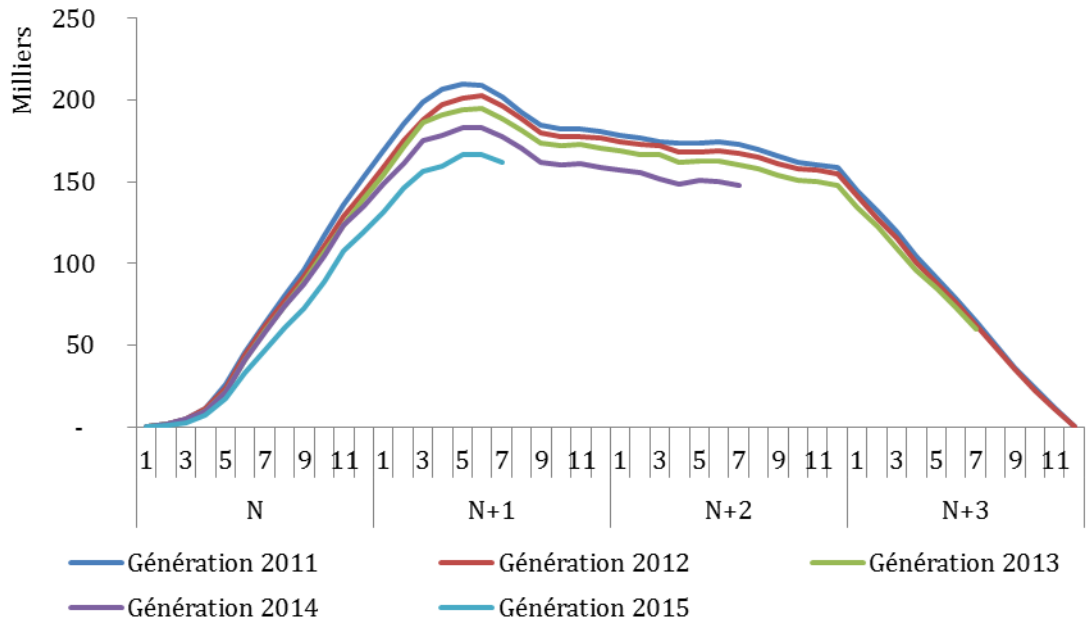
104. Sous l'hypothèse que les familles rentrent généralement dans le dispositif alors que leur enfant a moins d'un an.
105. Il n'est pas possible de déterminer précisément les entrants dans le dispositif à partir des fichiers mensuels.

Les parents d'enfant nés en 2015 recourent moins à la prestation que ceux ayant accueilli un nouvel enfant en 2014

Une analyse longitudinale vient compléter l'analyse selon l'âge du benjamin. Le **Graphique 2** représente le nombre de versements par génération et par mois sur 48 mois, du mois de janvier de l'année de naissance N au mois de décembre de l'année N+3. Les variations du nombre de versements (effectif un mois donné) correspondent au solde du flux d'entrées-sorties dans le dispositif.

Fin décembre 2015, près de 556 milliers de versements de PreParE ont été effectués auprès de familles ayant accueilli un nouvel enfant au cours de l'année 2015. Cet effectif est en baisse de -15,9 % par rapport aux flux décomptés entre janvier et décembre 2014 pour la génération d'enfants nés en 2014. Cette baisse est plus prononcée que celle observée pour les générations précédentes ce qui vient alimenter l'hypothèse d'une modification du comportement des parents. Dans la perspective d'un arrêt de la prestation aux deux ans de l'enfant, certaines familles, ne souhaitant pas partager leur droit à la PreParE entre conjoints, pourraient s'être tournées vers une solution de garde permettant d'attendre la scolarisation de l'enfant.

Graphique 2
Nombre de versements par génération d'enfants selon l'année et le mois de versement



Source : Cnaf-Allnat
Champ : allocataires des Caf, France entière

Par ailleurs, les familles ayant accueilli un nouvel enfant en 2014 et entrées dans le dispositif Clca ont perçu deux millions de versements en 2015 : c'est 6 % de moins par rapport au nombre de mensualités versées en 2014 pour la génération d'enfants nés en 2013. En outre, cette baisse est bien supérieure à la diminution constatée un an auparavant pour les générations d'enfants nés en 2012 et 2013 (-3,1 %). Là encore, cette diminution ne peut entièrement provenir de la baisse de la natalité. Les réformes de la Paje mises en place à compter des naissances d'avril 2014 constituent probablement un des déterminants de cette évolution de recours entre les générations 2013 et 2014.

Les familles avec enfants nés en 2014 sont moins nombreuses que celles avec enfants nés entre 2011 et 2013 à bénéficier d'un Clca l'année suivant la naissance. La baisse observée est très supérieure à la chute des naissances et va au-delà de la baisse constatée l'année précédente. Cette évolution est concomitante à la mise en œuvre des réformes de 2014 de la Paje qui ont notamment conduit à la suppression de la majoration du Clca pour les ménages dont les revenus sont supérieurs au plafond permettant de bénéficier de l'allocation de base.

***

La baisse du recours à la prestation accompagnant la réduction ou l'interruption d'activité professionnelle pour s'occuper de son jeune enfant résulte de phénomènes multiples. Cette prestation est prise entre plusieurs objectifs antagonistes : le libre choix du mode de garde au risque d'éloigner les mères du marché du travail et l'incitation au partage du congé entre les parents.

Au regard de l'analyse des tendances récentes, plusieurs évolutions non exclusives les unes des autres pourraient être expertisées :

- assouplir les conditions d'ouverture de droit à la Prepare afin de ne pas exclure les femmes les plus éloignés du marché du travail de ce dispositif ;
- réduire la durée de perception de la Prepare pour éviter un éloignement trop long du marché du travail ;
- augmenter le montant de la prestation de manière significative afin qu'elle constitue une incitation réelle pour les pères ;
- inciter les deux parents à réduire concomitamment leur temps de travail pour éviter aux mères de bénéficier de la Prepare à taux plein (en bonifiant le montant).

Dans tous les cas, pour accompagner ces tendances récentes de recours à la Prepare, il est indispensable de poursuivre la création de places d'Eaje, d'accompagner le recours à l'accueil individuel et d'œuvrer en faveur de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans. Dans le cas contraire, l'absence de solutions d'accueil, en nombre suffisants, constituerait un obstacle à l'activité professionnelle notamment des mères.

ANNEXE 3 : UNE OFFRE DE PLACES D'ACCUEIL TRES DIFFERENTE SELON LES TERRITOIRES

Pour les parents, la demande de places d'accueil pour leur jeune enfant est une demande de proximité : sauf à disposer d'une crèche sur son lieu de travail, ce qui est rare, on cherchera en général à trouver une solution d'accueil près de son domicile. D'où l'importance d'analyser comment se répartit l'offre au niveau communal. C'est l'objet de cette note.

De grandes inégalités entre types de territoires

En synthèse, on peut retenir les constats suivants :

- d'abord celui d'une **grande inégalité entre territoires** : selon le lieu où l'on habite, on n'aura pas accès à la même offre, ni quantitativement ni qualitativement ;
- de manière plus précise, l'offre de places en établissement d'accueil pour jeunes enfants (**EAJE**) est très **concentrée sur les territoires les plus urbains** (centres ville des grandes agglomérations et banlieue parisienne), les quartiers aisés et les communes riches ;
- *a contrario*, les **assistantes maternelles** sont plus concentrées dans les **territoires intermédiaires** : villes moyennes et petites agglomérations, banlieues des grandes agglomérations, voire communes rurales ; dans beaucoup de territoires, c'est la seule offre existante ;
- les **quartiers populaires, les plus pauvres,** apparaissent en dehors de ce schéma, avec une offre en places d'accueil **nettement plus faible que la moyenne**, quel que soit le mode d'accueil.

Ainsi, et quelles que soient les préférences que peuvent exprimer les parents dans l'absolu, notamment en places de crèche, l'offre surdétermine la demande : selon son lieu d'habitation, l'univers des possibles est fortement contraint par les types de solutions existant dans la commune, ceux-ci étant éminemment variables d'une commune à l'autre.

Deux préconisations peuvent ressortir de ce constat en termes de politiques publiques :

- d'abord l'idée qu'un rattrapage de ces inégalités ne peut se faire qu'avec une politique fortement ancrée dans les territoires ; en d'autres termes, si l'on veut améliorer l'accès à l'offre d'accueil collectif (EAJE) pour les populations modestes, cela ne peut se faire qu'au prix d'un investissement important dans les lieux où elles vivent, avec des objectifs de création de places dans des territoires clairement identifiés (quartiers de la politique de la ville, centres anciens ou territoires ruraux précarisés) ;
- ensuite, et même si des efforts sont conduits pour développer certains segments de l'offre dans certains territoires (EAJE en particulier), il faut considérer que celle-ci restera encore marquée par ses caractéristiques actuelles au niveau local, et qu'il faut donc travailler à l'amélioration qualitative des différents types de service, qu'il s'agisse d'accueil individuel ou collectif ; cela conduit ainsi à considérer comme tout aussi prioritaire un travail de fond concernant les assistantes maternelles, visant à développer le travail en réseau, les modes de travail plus collectifs et la formation.

Ce qui rapprocherait les enfants des zones « intermédiaires » est également le développement des formes d'accueil qui visent une socialisation plus progressive des enfants et qui inclue un accompagnement des parents, notamment quand ceux-ci n'ont pas encore de travail ou bien sont isolés. Les formes d'accueil qui répondent à ces besoins et qu'il faut développer dans les territoires sont les crèches VIP, les maisons vertes, les lieux d'accueil parents-enfants, les formules « haltes garderies » qui ne nécessitent pas de contrat horaires type PSU, et des crèches familiales, réaménagées pour tenir compte des diagnostics récents des difficultés rencontrées par ces structures malgré leur intérêt. Cet éventail sera étudié plus finement par le HCFEA dans un deuxième temps, en fonction des conclusions de la concertation en cours sur la lutte contre la pauvreté des enfants.

Les quatre tableaux joints permettent d'argumenter ce constat[106].

Crèches et assistantes maternelles ne sont pas situées dans les mêmes types de communes

Le tableau 1 détaille l'offre de places d'accueil selon le type d'agglomération, en distinguant les communes centre et les banlieues pour les plus grandes, et en distinguant pour les communes rurales celles qui ont un caractère périurbain des autres. Pour chacun des segments de l'offre on a retenu à titre d'illustration deux seuils concernant le taux de couverture des enfants de moins de trois ans en places d'accueil[107], ces seuils étant situés autour de la moyenne nationale pour le mode d'accueil concerné.

En ce qui concerne l'offre totale (EAJE, assistantes maternelles, autres), les chiffres sont relativement homogènes quel que soit le type de commune : un peu plus de 50 % des communes ont une offre de places d'accueil pour au moins 60 %[108] de leurs jeunes enfants. Dérogent à ce constat la banlieue parisienne et les villes-centre des grandes métropoles et grandes agglomérations de province, en raison d'une offre plus limitée de places d'assistantes maternelles.

Si l'on s'intéresse aux places en EAJE, les écarts sont beaucoup plus significatifs : les grandes métropoles, notamment les villes-centre, se distinguent par une offre nettement plus élevée que dans les petites agglomérations et les communes rurales, périurbaines ou non, nettement moins bien dotées.

Pour l'offre de places auprès d'assistantes maternelles, le constat est inverse : une offre très faible dans l'agglomération parisienne et les villes-centre des grandes métropoles et agglomérations, une offre abondante dans les petites et moyennes agglomérations et dans les communes rurales, avec une mention spéciale pour les communes rurales périurbaines qui disposent de l'offre la plus abondante.

[106] Les tableaux présentent les dernières données disponibles au niveau communal, c'est-à-dire la situation qui prévalait en 2014. On peut considérer que, s'agissant de données en structure, les principaux résultats présentés ici restent valables. Pour voir les différents types de solutions mobilisées par les familles, on a rajouté aux tableaux le nombre de bénéficiaires du CLCA par communes (toujours en 2014) ; il est clair que, sur ce dernier point, la situation de 2014 est sensiblement différente de la situation actuelle compte tenu de la création de la PrePare pour laquelle on observe un recours nettement moindre ; le nombre de bénéficiaires du CLCA en 2014 donne néanmoins une idée du recours potentiel à ce type d'offre, c'est pourquoi on a choisi de les conserver.

[107] C'est-à-dire le rapport entre le nombre de places d'accueil offertes et le nombre d'enfants de moins de trois ans de la commune (pour les zones rurales, on a pris un regroupement de communes, en général au niveau du canton, hors bourg centre).

[108] À titre d'illustration, 58% des enfants vivant dans une unité urbaine comptant entre 10 000 et 20 000 habitants vivent dans une commune pour laquelle au moins 60 % des enfants peuvent disposer d'une place d'accueil.

Enfin, le recours au congé parental indemnisé (CLCA) concerne plutôt les habitants des petites agglomérations, et ceux des banlieues des grandes agglomérations de province.

Tableau 1 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le type de commune

Type d'unité urbaine et de commune		Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
		Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles				
		Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%	
	Centre	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	69 488
unité urbaine de Paris	Banlieue	68,7%	26,4%	55,2%	25,3%	16,8%	0,9%	25,0%	0,4%	372 494
	Ensemble	***73,7%***	***38,0%***	***62,3%***	***37,0%***	***14,2%***	***0,7%***	***21,1%***	***0,3%***	***441 982***
	Centre	94,6%	31,6%	85,9%	26,5%	12,6%	0,0%	0,4%	0,0%	231 637
Unité urbaine de 200 000 à 1 999 999 habitants	Banlieue	85,8%	47,4%	42,5%	14,5%	57,6%	15,6%	68,6%	6,3%	331 459
	Ensemble	***89,4%***	***40,9%***	***60,3%***	***19,5%***	***39,1%***	***9,2%***	***40,5%***	***3,7%***	***563 096***
	Centre	70,8%	20,7%	59,6%	7,4%	8,9%	0,0%	13,9%	0,0%	59 686
Unité urbaine de 100 000 à 199 999 habitants	Banlieue	84,1%	53,3%	32,8%	12,1%	69,4%	30,0%	57,5%	8,7%	54 920
	Ensemble	***77,2%***	***36,3%***	***46,8%***	***9,7%***	***37,9%***	***14,4%***	***34,8%***	***4,2%***	***114 606***
Unité urbaine de 50 000 à 99 999 habitants		79,7%	31,7%	44,9%	9,0%	41,6%	11,5%	44,9%	4,8%	153 981
Unité urbaine de 20 000 à 49 999 habitants		86,3%	50,8%	38,8%	9,6%	64,4%	22,3%	49,1%	6,9%	124 386
Unité urbaine 10 000 à 19 999 habitants		88,8%	55,6%	32,9%	12,0%	72,5%	31,3%	59,5%	9,1%	99 702
Unité urbaine de 2 000 à 9 999 habitants		87,9%	61,6%	25,8%	10,0%	79,5%	46,7%	65,8%	13,6%	263 492
Commune rurale périurbaine		79,2%	43,3%	4,7%	1,9%	80,5%	46,4%	55,9%	10,1%	264 312
Commune rurale isolée (hors pôle urbain)		75,2%	34,2%	5,9%	2,5%	75,6%	33,8%	32,2%	4,5%	231 286
Total		**82,0%**	**42,7%**	**40,5%**	**15,9%**	**50,5%**	**20,9%**	**41,9%**	**5,5%**	**2 256 843**

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'ebfabts de 0 à 2 ans de la commune.

Les crèches se concentrent dans les communes riches

Le potentiel financier dont peuvent disposer les communes est déterminant dans le type d'offres de places d'accueil qu'elles peuvent proposer. Si le fait de s'installer en un lieu donné en tant qu'assistante maternelle repose avant tout sur l'initiative individuelle, l'ouverture et la gestion au cours du temps de places de crèches sollicitent beaucoup plus directement les finances locales. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'importance de l'offre de places en EAJE est très fortement corrélée avec le potentiel financier de la commune (tableau 2). *A contrario*, les assistantes maternelles semblent se positionner en complément : là où l'offre de places de crèche est faible, les places auprès d'assistantes maternelles sont bien plus nombreuses.

Tableau 2 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le potentiel financier de la commune

Potentiel financier par habitant de la commune	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles				
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%	
Inconnu	80,9%	53,0%	28,3%	11,0%	81,0%	41,0%	56,0%	3,6%	10 199
< 500€	73,9%	32,0%	2,4%	0,8%	77,8%	34,4%	34,6%	3,6%	98 160
de 500 à 599€	78,0%	39,5%	4,9%	1,7%	78,5%	40,6%	49,6%	8,7%	175 180
de 600 à 699€	80,0%	45,5%	8,9%	3,1%	77,4%	42,8%	56,3%	8,9%	193 242
de 700 à 799€	78,3%	48,2%	14,1%	4,9%	72,9%	39,7%	58,3%	10,9%	175 155
de 800 à 899€	79,8%	46,4%	21,9%	8,0%	66,1%	32,1%	55,5%	11,2%	181 250
de 900 à 1000€	68,0%	36,2%	33,7%	6,6%	48,8%	19,7%	39,8%	6,3%	262 807
de 1000 à 1499€	88,0%	38,8%	60,3%	19,3%	37,4%	8,9%	36,8%	2,9%	907 124
>= 1500€	86,6%	60,7%	71,7%	52,5%	20,8%	7,9%	27,6%	2,6%	253 811
Total	**82,0%**	**42,7%**	**40,5%**	**15,9%**	**50,5%**	**20,9%**	**41,9%**	**5,5%**	**2 256 928**

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'ebfabts de 0 à 2 ans de la commune.

Les plus aisés disposent de l'offre la plus abondante, les plus pauvres restent à l'écart

Les observations en fonction du niveau de vie des habitants de la commune sont en cohérence avec les constats précédents (tableau 3) :

- les plus aisés disposent de l'offre la plus abondants, notamment grâce à la très forte concentration de l'offre en crèche dans les communes où vivent les plus hauts revenus ;
- *a contrario*, les familles vivant dans les communes hébergeant les habitants les plus pauvres (la moitié des habitants vit en dessous du seuil de pauvreté) ne disposent que d'une offre totale très limitée, quel que soit le mode d'accueil ;

- on peut noter enfin que les bénéficiaires du CLCA se retrouvent plutôt dans les territoires moyennement aisés.

Tableau 3 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le niveau de vie des habitants de la commune

Niveau de vie annuel médian de la commune par habitant	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles				
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%	
Inconnu	66,5%	24,6%	7,9%	2,9%	66,5%	24,2%	7,0%	0,4%	6 679
<16 000€	16,6%	2,0%	12,6%	0,6%	4,3%	0,6%	10,0%	0,2%	131 877
de 16 000 à 17999€	72,5%	18,0%	37,7%	4,0%	29,7%	6,9%	23,7%	1,1%	386 187
de 18 000 à 19 999€	86,5%	37,7%	35,8%	7,5%	55,6%	22,1%	42,6%	4,7%	674 353
de 20 000 à 21 999€	89,0%	55,7%	38,7%	16,9%	65,4%	32,6%	56,7%	9,3%	502 478
de 22 000 à 23 999€	91,3%	52,9%	41,0%	15,1%	72,4%	35,7%	63,5%	11,4%	239 981
>= 24 000€	93,5%	72,3%	68,4%	54,2%	43,5%	14,1%	37,0%	4,7%	315 368
Total	**82,0%**	**42,7%**	**40,5%**	**15,9%**	**50,5%**	**20,9%**	**41,9%**	**5,5%**	**2 256 924**

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'ebfabts de 0 à 2 ans de la commune.

Quartiers aisés *versus* quartiers populaires

Une quatrième approche s'intéresse à la composition sociale des territoires. Le constat est assez largement documenté par les géographes des regroupements des populations par caractéristiques socioculturelles, et la dynamique spatiale des populations, que l'on qualifie de ségrégation spatiale lorsqu'on s'intéresse aux plus démunis, conduit à ce que l'on retrouve des populations socialement homogènes dans différents types de territoires. Nous nous appuierons ici sur un travail antérieur réalisé pour le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et qui visait à construire une typologie des territoires en fonction des caractéristiques socioprofessionnelles de leur population[109] (tableau 4)[110].

On retrouve globalement les résultats précédents, mais de manière accentuée. Ainsi, pour les places en EAJE, les quartiers qui concentrent les plus hauts revenus (« cadres dynamiques ++ » et « cadres installés + ») concentrent très fortement les places en EAJE. Néanmoins, trois catégories, bien plus modestes (les « employés », les quartiers de classes populaires « les moins qualifiés, chômage + » et « territoires industriels en crise ») sont relativement mieux placés que d'autres quartiers aux revenus plus élevés en matière d'EAJE, du moins si l'on prend en compte le seuil à 20 % (l'offre en places d'EAJE dépasse les 20 % dans plus de 40 % de ces territoires) ; cela tient certainement à l'importance du parc social dans ces territoires.

En ce qui concerne les assistantes maternelles, on retrouve une forte prédominance des quartiers périurbains (« classes moyennes », « ouvriers périurbains » et « ouvriers âgés + retraités »), voire même s'ils sont un peu plus centraux des « classes moyennes supérieures », et des territoires ruraux (« rural ouvrier » et « rural agricole »).

[109] Villac M., 2016 - non publié, « Qui voisine avec qui ? Qualifier les territoires selon le profil socioprofessionnel de leurs habitants », étude pour le CGET, mars.

[110] On trouvera en complément une description des différents types.

Quant au recours au CLCA, il apparaît plus fréquent parmi les classes moyennes (« classes moyennes supérieures » et « classes moyennes ») et parmi les « ouvriers périurbains ».

Tableau 4 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon la dominante sociale du quartier

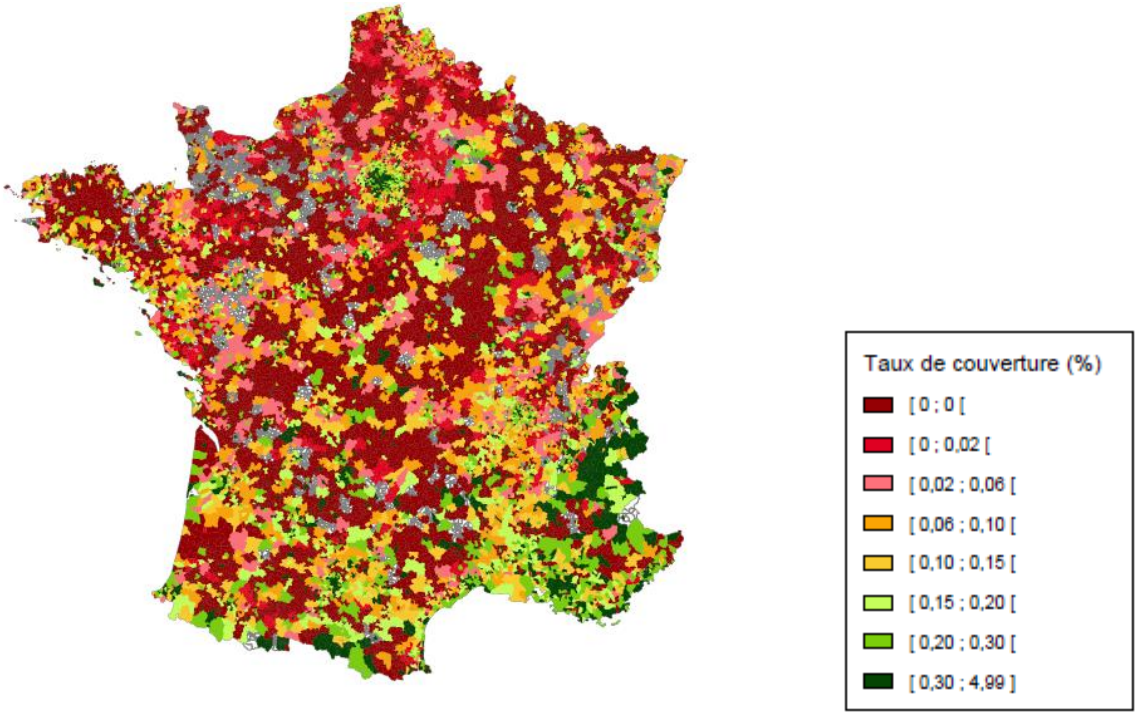
Dominante sociale du quartier		Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA	
		Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles			
		Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%
Quartiers aisés	cadres dynamiques ++	100,0%	89,7%	99,3%	90,2%	3,4%	0,0%	3,5%	0,0%
	cadres installés +	98,9%	79,3%	94,6%	77,3%	18,3%	1,3%	24,8%	1,6%
	dominante cadres	95,9%	52,1%	83,2%	41,0%	26,8%	3,9%	22,4%	1,8%
	Ensemble	***97,3%***	***64,5%***	***88,4%***	***57,4%***	***20,5%***	***2,7%***	18,9%	1,4%
Classes moyennes	classes moyennes supérieures	90,2%	54,1%	44,6%	14,9%	70,2%	29,0%	67,4%	11,1%
	classes moyennes	84,8%	52,8%	17,7%	6,0%	80,2%	44,6%	66,2%	12,2%
	employés	80,3%	27,3%	58,2%	17,2%	27,4%	4,0%	27,0%	0,6%
	Ensemble	***86,1%***	***46,5%***	***41,2%***	***13,2%***	***61,2%***	***26,3%***	56,1%	8,5%
Classes populaires	les moins qualifiés, chômage +	59,7%	13,8%	41,3%	7,7%	14,0%	0,5%	17,6%	0,3%
	territoires industriels en crise	79,7%	34,5%	37,3%	8,3%	48,0%	14,0%	41,0%	3,5%
	ouvriers périurbains	84,5%	51,7%	12,6%	4,4%	81,9%	47,2%	62,1%	13,2%
	ouvriers âgés + retraités	86,7%	55,5%	27,2%	8,8%	74,1%	38,2%	50,1%	6,5%
	Ensemble	***79,4%***	***40,9%***	***29,1%***	***7,3%***	***57,7%***	***26,4%***	44,8%	6,2%
	Rural ouvrier	77,0%	39,2%	7,4%	3,0%	76,3%	37,4%	33,4%	6,1%
	Rural agricole	70,1%	30,8%	5,5%	1,8%	69,6%	29,3%	18,7%	1,8%

Une visualisation au travers d'une analyse cartographique

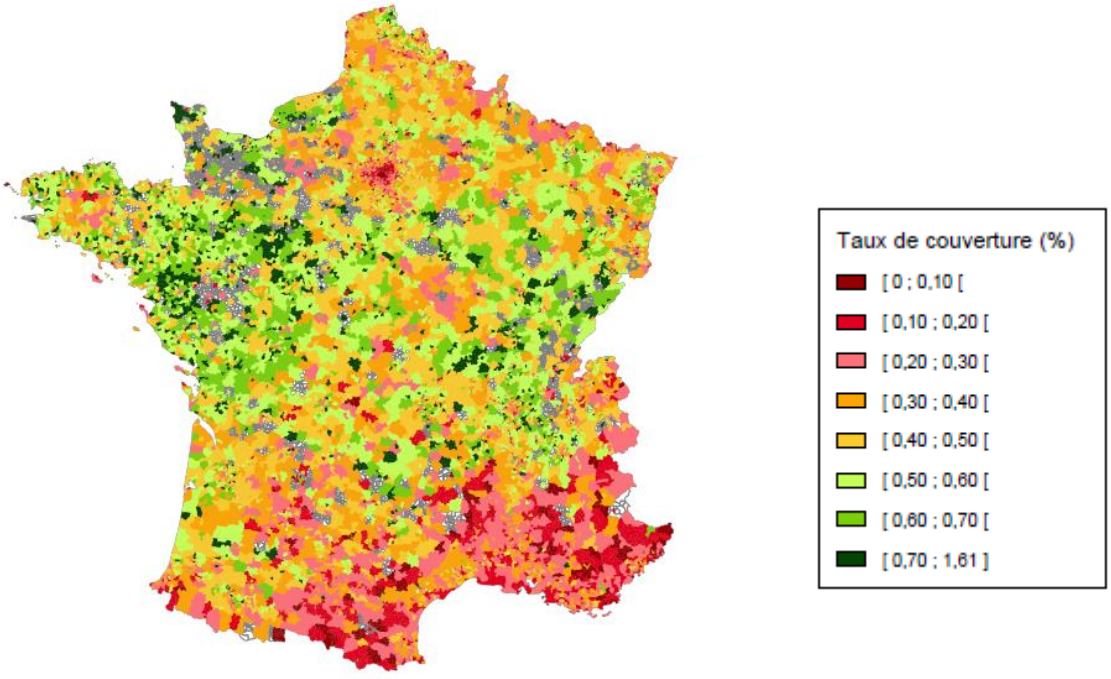
Des cartes rendent bien mieux compte que des tableaux de la répartition de l'offre de places d'accueil de jeunes enfants sur le territoire. On présentera à cet effet deux cartes rendant compte de la répartition des places d'EAJE et d'assistantes maternelles sur la France métropolitaine (cartes 1 et 2), puis les mêmes indicateurs sur deux régions, l'Ile-de-France (cartes 3 et 4) et les départements du Nord et du Pas-de-Calais (ancienne région Nord - Pas-de-Calais) (cartes 5 et 6). Celles-ci pourront ultérieurement être complétées pour faire ressortir les autres types d'accueil facilitant une socialisation progressive des enfants et un accompagnement des familles, tels que LAEP, maisons vertes, crèches VIP, haltes garderies…

La carte 1 montre la forte concentration des places d'EAJE dans les grandes métropoles, et dans le quart sud-est du pays ; des zones importantes (en rouge sombre sur la carte), ne comptent aucune place. *A contrario*, l'offre de places d'assistantes maternelles apparaît bien plus diffuse (carte 2), celles-ci étant présentes sur l'ensemble du territoire à l'exception du cœur de Paris et du quart sud-est du pays, avec une surreprésentation dans les Pays de la Loire.

Carte 1 : Offre de places en EAJE

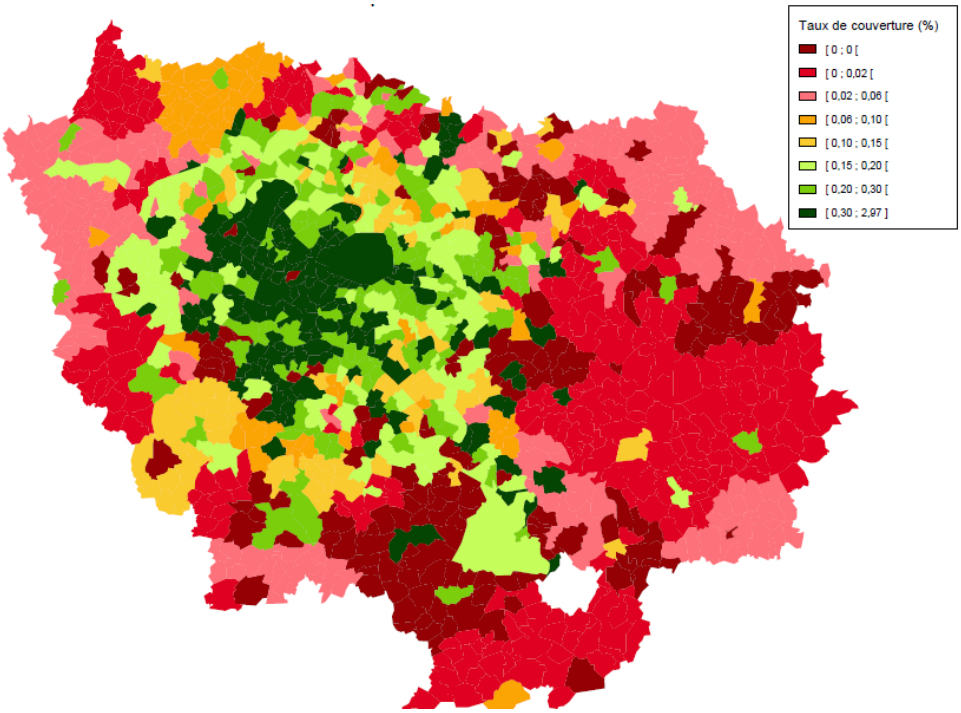


Carte 2 : Offre de places d'assistantes maternelles

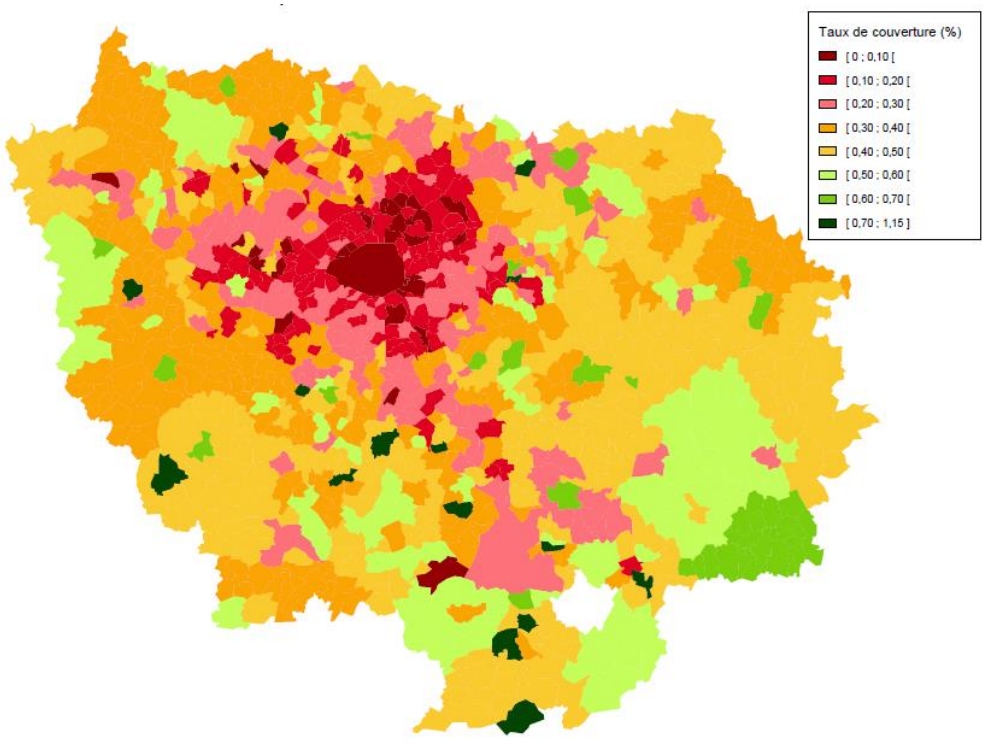


Les cartes 3 et 4 montrent une opposition très forte en Ile-de-France entre le centre de la métropole parisienne, qui compte une forte concentration de places d'EAJE et une absence de places d'assistantes maternelles, et la périphérie qui offre très peu de places d'EAJE mais avec une présence importante d'assistantes maternelles.

Carte 3 : Places en EAJE en Ile-de-France

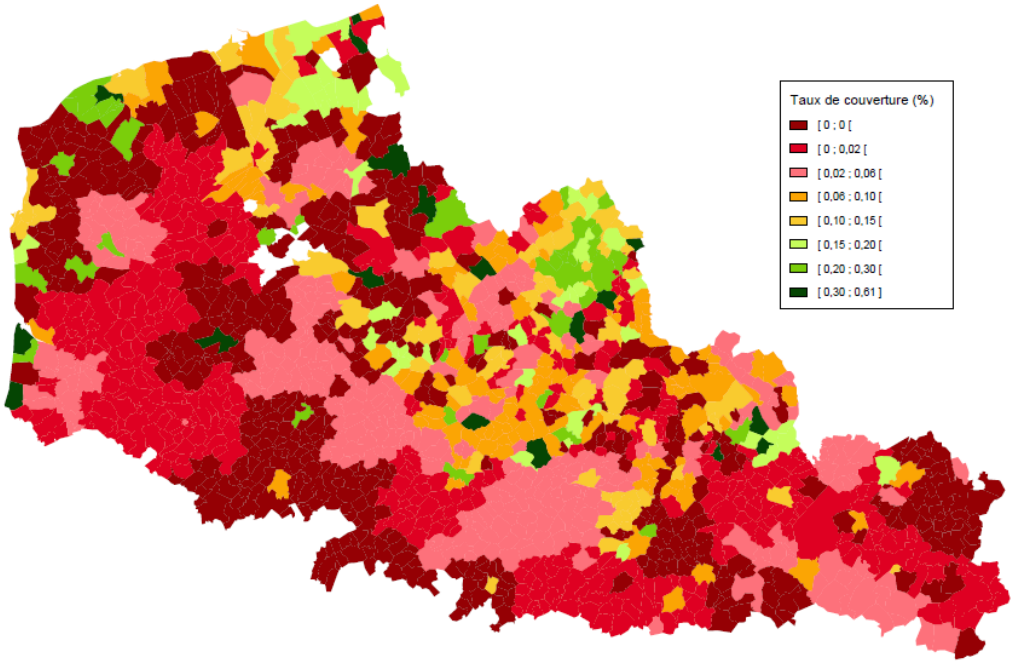


Carte 4 : Places d'assistantes maternelles en Ile-de-France

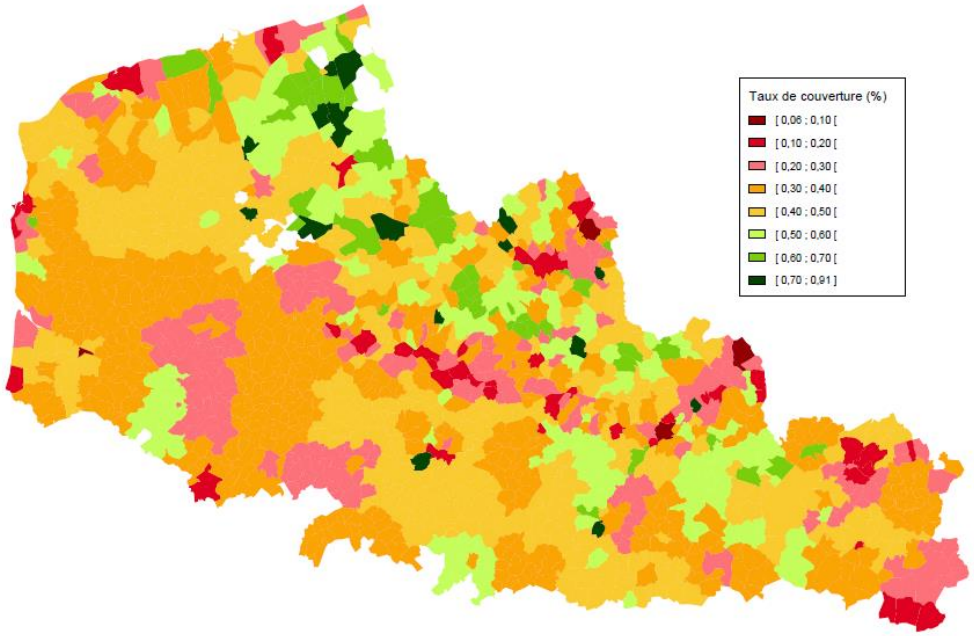


Les départements du Nord et du Pas-de-Calais présentent une configuration un peu différente (cartes 5 et 6), même si l'opposition entre les centres urbains et le reste du territoire reste prégnante. On trouve en effet une concentration de places d'EAJE au centre des principales agglomérations, avec une focalisation un peu plus forte sur l'agglomération lilloise ; a contrario, les places d'EAJE diffusent sur le reste du territoire. Une particularité de la région est la marque de l'ancien bassin minier, au sud de l'agglomération lilloise dans lequel l'offre d'EAJE reste présente, avec par contre un déficit en assistantes maternelles.

Carte 5 : Places en EAJE dans le Nord et Pas-de-Calais



Carte 6 : Places d'assistantes maternelles dans le Nord et Pas-de-Calais



Compléments :

Cinq grands types de territoires

1. Les **« quartiers aisés »** : 3 types de territoires avec une forte surreprésentation des **cadres** (plus d'un homme sur quatre parmi les 15 ans et plus), et en partie des professions intermédiaires (une personne sur six) ; près de 10 millions de personnes y vivent ;
   - Les « ***cadres dynamiques* ++** » : est le lieu des cadres en pleine activité : autour de la quarantaine, très urbains (plus de la moitié vivent dans le centre de l'agglomération parisienne), souvent seuls, notamment parmi les femmes ; très diplômés (45 % ont un diplôme d'enseignement supérieur long), ils ont des revenus très confortables (75 % de ces quartiers ont un revenu médian par habitant supérieur de plus de 40 % au niveau national).
   - Les « ***cadres installés* +** » sont plus assis dans l'existence : un peu plus âgés que les précédents (un quart des adultes sont retraités), ils vivent plus souvent dans des banlieues « chic » dans des appartements plus grands (4 ou 5 pièces) dont ils sont en général propriétaires. Ils sont plus fréquemment en couple. Leur niveau scolaire est équivalent aux précédents ; effet de l'âge, leurs revenus sont supérieurs.
   - Les « ***dominante cadres*** » rassemblent les autres quartiers à dominante de cadres, mais avec un profil plus mélangé socialement, et une proportion assez élevée de professions intermédiaires. Jeunes, on les retrouve principalement dans les grandes agglomérations régionales et en banlieue parisienne. Plus faibles que pour les deux premiers groupes, leurs niveaux d'étude et de revenus restent assez largement au-dessus de la moyenne.

2. Les **« classes moyennes »** : 3 types de territoires caractérisés par une surreprésentation des **professions intermédiaires** et des **employés**, surtout pour les femmes (près de 45 % des femmes appartiennent à une de ces catégories) ; 16 millions de personnes y vivent, soit un quart de la population ;
   - Les « ***classes moyennes supérieures*** » se trouvent en banlieue assez éloignée des grands pôles urbains (aires urbaines d'au moins 200 000 habitants) ou dans des petites agglomérations ; autour d'un noyau de professions intermédiaires et d'employés, ils présentent une relative mixité sociale avec une présence minoritaire de cadres et d'ouvriers ; de formation moyenne (CAP-BEP, Bac ou enseignement supérieur court), ils ont des revenus assez au-dessus de la moyenne ; ils vivent dans des maisons assez grandes (4 ou 5 pièces) dont ils sont en général propriétaires ; ce sont majoritairement des couples avec des familles assez réduites (0 à 2 enfants).
   - Les « ***classes moyennes*** » sont assez proches des précédents en termes de catégories socio-professionnelles, un peu en dessous néanmoins avec un peu moins de cadres et un peu plus d'ouvriers ; ils vivent plus loin des centres d'activité, dans la couronne périurbaine des grands pôles ; autour de la quarantaine, ils ont plutôt une formation technique (CAP-BEP) ou un niveau bac, et des revenus un peu supérieurs à la moyenne ; leur éloignement des centres urbains s'explique par un choix de logement : ils sont très majoritairement propriétaires d'une grande maison (5 pièces) souvent de construction récente au sein de laquelle ils vivent en couple, avec peu d'enfants.

- Les « ***employés*** » ont un statut plus modeste ; à la différence des précédents, ils vivent plus près des centres des grandes agglomérations, dans la banlieue proche ; si leurs niveaux de diplôme sont assez proches des précédents, ils comptent un peu plus de personnes sans diplôme ; leurs revenus sont aussi plus bas, souvent un peu en dessous de la moyenne nationale ; ils vivent en appartement, plutôt locataires et souvent (un quart) en HLM ; on y rencontre aussi plus souvent des familles monoparentales (une famille sur cinq).

3. Les **« quartiers populaires »** : 4 types de territoires dans lesquels les **ouvriers** pour les hommes, les **employées** pour les femmes sont surreprésentés ; ce sont les plus nombreux, et les plus peuplés (27 millions d'habitants, soit 43 % de la population) ; 29 % des hommes sont ouvriers, les femmes sont à 26 % employées ;
   - Les quartiers « ***populaires les moins qualifiés, chômage +*** » se situent au bas de l'échelle sociale et correspondent à l'archétype des quartiers dits « sensibles » : les revenus les plus bas (leur revenu médian est inférieur au seuil de pauvreté à 60 % dans la majorité des cas), un taux de chômage élevé, les niveaux de diplôme les plus faibles (45 % des habitants n'ont pas de diplôme ou au plus le CEP). On les retrouve majoritairement dans la banlieue parisienne et les grandes métropoles de province, assez proches des centres-villes. Ce sont ceux qui comportent la plus grande proportion d'ouvriers chez les hommes (55 % des hommes actifs) ; ils travaillent principalement dans le commerce ou les services, avec une forte proportion de chômeurs ; les femmes sont inactives (plus d'un tiers), ou employées (60 % des actives) ; les logements sont en majorité des HLM de taille moyenne (3 à 4 pièces) ; plus d'un quart des familles sont monoparentales ; c'est aussi dans ces quartiers que l'on trouve la plus grande proportion de familles de 3 ou 4 enfants ; de ce fait la population est jeune, près de la moitié des habitants ont moins de 30 ans.
   - Les quartiers « ***territoires industriels en crise*** » ont une situation un peu meilleure, bien qu'ils se situent encore parmi les territoires défavorisés : des revenus bas, mais au-dessus du seuil de pauvreté, des diplômes bas eux-aussi (un tiers des habitants a au plus le niveau du CEP). On les trouve dans des agglomérations petites ou moyennes, ou dans la banlieue de grandes agglomérations de province ; les plus fortes concentrations de ce type de territoires se trouvent dans d'anciens bassins industriels ayant connu une crise grave avec de fortes difficultés de reconversion pour les habitants : ancien bassin minier du nord, bassin sidérurgique lorrain, bassins miniers du massif central. Les femmes y sont plus souvent actives. Les modes d'habitat y sont plus équilibrés : autant de maisons que d'appartements, autant de propriétaires que de locataires, une proportion plus limitée de logements HLM.
   - Les territoires « ***ouvriers périurbains*** » se situent principalement dans les communes rurales périurbaines, et dans les petites unités urbaines (moins de 10 000 habitants) ; ce sont eux qui comptent la proportion la plus importante d'ouvriers de l'industrie, légèrement plus nombreux que ceux du secteur du commerce et des services ; leur niveau de formation est un peu supérieur, avec une forte polarisation sur les formations techniques courtes (CAP-BEP), leur niveau de revenu aussi, proche de la moyenne nationale. Très majoritairement, ils vivent dans une grande maison (5 pièces) dont ils sont propriétaires et où ils vivent en couple.
   - Les « ***ouvriers âgés + retraités*** » ont, pour les actifs, une structure assez proche des précédents, mais avec une proportion beaucoup plus importante de retraités ; ils se

situent majoritairement dans les petites unités urbaines, ou dans les villes moyennes ; du fait de la proportion plus importante de retraités, leur niveau de vie est un peu plus faible que les « populaires », mais dans une fourchette de 20 % en dessous du revenu médian national. Ils sont eux aussi propriétaires de leur maison.

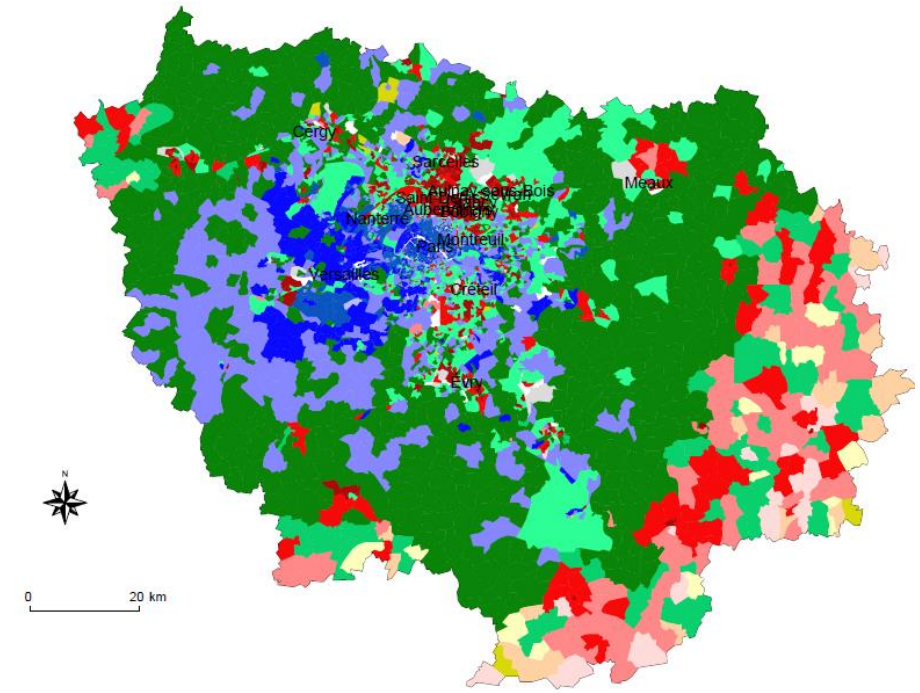
4. Plus proche du monde agricole, peut s'y rajouter un type **rural ouvrier** ; une proportion d'ouvriers analogue aux précédents, mais avec une proportion élevée de retraités (une personne sur trois) et une présence d'emplois agricoles ; 4 millions de personnes y habitent ;
   - Majoritairement dans les communes rurales périurbaines, avec aussi une présence dans des communes rurales isolées ou des petits bourgs ; l'ancrage rural se traduit par une présence limitée d'agriculteurs, à côté d'une dominante de retraités, et d'ouvriers pour les hommes, d'employées pour les femmes. La très grande majorité vit dans une maison qui lui appartient. On retrouve beaucoup de ces territoires dans des zones viticoles, ou dans des bassins d'activité ayant une forte tradition d'industrie en milieu rural.

5. Les territoires **« *Rural agricole* »** sont les seuls à compter une proportion significative d'agriculteurs (un homme sur six) ; un habitant adulte sur six est retraité ; ces territoires sont les moins peuplés, puisque moins d'un million de personnes y habitent ;
   - Ils sont les plus orientés vers les professions de l'agriculture : 27 % des hommes actifs y sont agriculteurs, 14% des femmes actives ; mais les catégories les plus nombreuses sont les retraités (un tiers des adultes) et parmi les actifs les ouvriers pour les hommes, les employées pour les femmes. On les retrouve plus fréquemment dans le rural périurbain (55 %) et un peu moins dans le rural isolé (43 %). Les revenus sont bas. C'est là que l'on retrouve les toutes petites communes rurales, pratiquement aucune ne dépassant les 1 000 habitants.

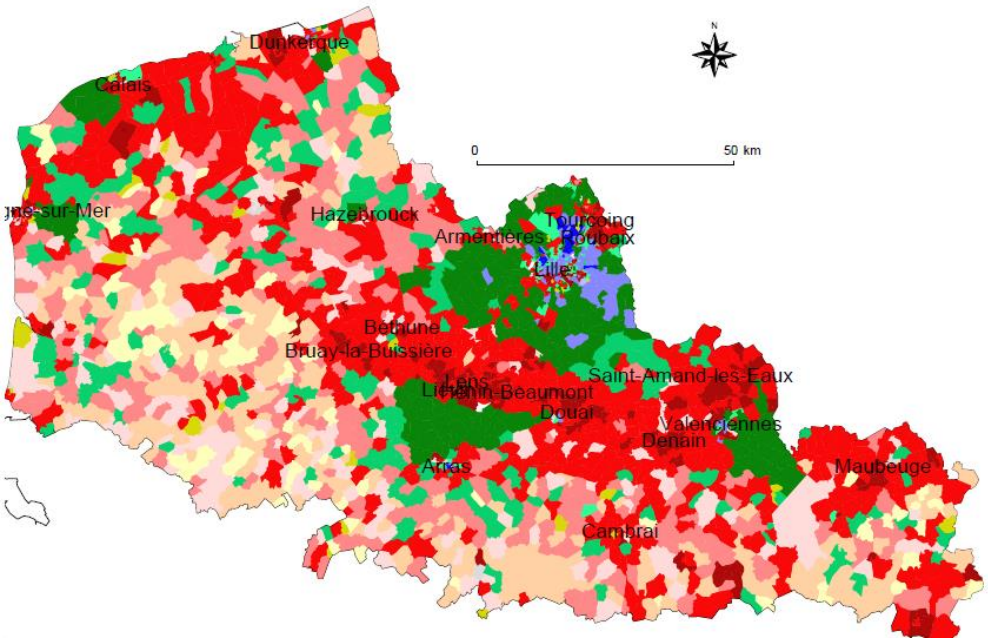
Les cartes 7 et 8, présentées ci-dessous, montrent l'inscription des différents types de territoires dans les deux régions de l'Ile-de-France et de l'ancienne région Nord - Pas-de-Calais (départements du Nord et du Pas-de-Calais). Le profil de l'Ile-de-France (carte 7) montre une opposition entre une zone centrale et à l'ouest de Paris où se concentrent les classes aisées, le nord-est de Paris où se concentrent les classes populaires, et une couronne assez large de territoires périurbains où vivent les classes moyennes, plutôt aisées.

Le Nord et le Pas de Calais ont une géographie très différente (carte 8). Si l'agglomération lilloise présente un profil comparable à la métropole parisienne, à échelle plus réduite bien entendu (un cœur bourgeois, des classes populaires en proche banlieue nord-est, des classes moyennes dans la périphérie plus lointaine), ce qui distingue ces territoires c'est la place qu'y occupe l'ancien bassin minier, confronté à la crise industrielle : un large croissant, au sud de l'agglomération lilloise, concentre des classes populaires en grande difficulté.

Carte 7 : Dominante sociale des quartiers d'Ile-de-France



Carte 8 : Dominante sociale des quartiers du Nord et du Pas-de-Calais



ANNEXE 4 : BILAN DU PLAN D'ACTION PETITE ENFANCE

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
DIRECTION **G**ÉNÉRALE
DE LA **C**OHÉSION **S**OCIALE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Service des politiques sociales et médico-sociales

Sous-direction de l'enfance et de la famille

Bureau des familles et de la solidarité

Dossier suivi par : David Blin

NOTE

A l'intention des Présidents du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence

du Haut Conseil des familles, de l'enfance et de l'âge,

en vue de leur séance conjointe du 6 octobre 2017.

Objet : point d'avancement du « *Plan d'action pour la petite enfance* ».

Par courrier du 13 juillet 2017, la ministre des solidarités et de la santé a saisi le Conseil de la famille ainsi que le Conseil de l'enfance et de l'adolescence pour qu'ils établissent un rapport et délibèrent sur l'accueil des jeunes enfants. Sont notamment attendus à ce titre :

- un bilan quantitatif, à l'image de celui établi par le Haut Conseil de la famille depuis 2011 ;
- un point sur les évolutions récentes du recours par les parents aux différents types d'accueil ;
- un examen des marges de progrès en matière de qualité de service, de gouvernance, de financement, de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil, d'accès des familles défavorisées aux services et structures.

Le rapport final, qui sera remis en mars 2018, contribuera à la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Le président du Conseil de la famille et la présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence ont convié la Direction générale de la cohésion sociale à présenter aux deux conseils compétents, réunis en séance conjointe le 6 octobre 2017, un panorama des chantiers qu'elle a récemment conduits dans le champ de la petite enfance, ainsi qu'à leur signaler des questions en suspens susceptibles de retenir leur intérêt lors de l'élaboration du rapport attendu par Mme la ministre des solidarités et de la santé.

Dans ce contexte, la présente note a pour objet de présenter un point d'avancement du « *Plan d'action pour la petite enfance* » du 15 novembre 2016.

I. Contexte du « *Plan d'action pour la petite enfance* »

Par courrier du 16 juin 2015, la secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie avait confié à Mme Sylviane Giampino la mission de conduire un débat scientifique et public afin de dégager un consensus autour des grands principes qui devraient s'appliquer à l'accueil des enfants de moins de trois ans pour contribuer au développement de toutes leurs potentialités. Les conclusions issues de ce débat ont nourri le rapport « *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnel.le.s* » remis le 9 mai 2016[111], qui :

- définit des principes appelés à trouver une déclinaison dans les projets d'accueil des établissements et la pratique des professionnels, de l'accueil individuel comme de l'accueil collectif,

- et formule des propositions sur la formation des professionnels.

Le 15 novembre 2016, la ministre des familles de l'enfance et des droits des femmes a présenté un « *Plan d'action pour la petite enfance* »[112], qui reprend à son compte l'essentiel des 108 recommandations récapitulées en dernière partie du rapport par le biais de seize objectifs organisés en trois axes : la définition d'un cadre général à l'accueil des jeunes enfants ; le développement d'un accueil de qualité, ouvert, pluridisciplinaire et sans stéréotype ; une formation des professionnels mieux adaptée aux enjeux de notre société.

II. Bilan du 1er axe : définition d'un cadre général à l'accueil des jeunes enfants.

a. Élaborer un cadre national commun pour l'accueil du jeune enfant.

Cette mesure visait à conforter l'émergence d'une identité professionnelle commune à l'ensemble des acteurs de de l'accueil du jeune enfant, par le biais d'un texte-cadre national définissant les grands principes du secteur susceptible de constituer une référence pour tous.

Par courrier du 3 janvier 2017, une première version de « *Cadre national pour l'accueil du jeune enfant* » préparée par la Direction générale de la cohésion sociale sur la base des conclusions du rapport « *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnel.le.s* » a été soumise pour avis au Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil des familles, de l'enfance et de l'âge par la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes.

Par avis[113] du 1er février 2017, les membres présents du Conseil de l'enfance et de l'adolescence ont exprimé de façon unanime leur adhésion au projet de document, qui vient combler un manque dans le cadrage des modes d'accueil de la petite enfance ; le Conseil de l'enfance et de l'adolescence a salué son orientation bienveillante et non injonctive ainsi que sa lisibilité, pointé l'intérêt de le porter à la connaissance de l'ensemble des acteurs des modes d'accueil de la petite enfance, et suggéré quelques pistes de compléments et d'explicitation.

Le « *Cadre national pour l'accueil du jeune enfant* » a été amendé en conséquence: explicitation du fait que le cadre cible l'ensemble des modes d'accueil tant individuels que collectifs, mention des enfants placés judiciairement ou dont les parents font l'objet d'une procédure judiciaire, mise en lumière

[111] Une synthèse du rapport « *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnel.le.s* » est annexée à la présente note.
[112] Le « *Plan d'action pour la petite enfance* » du 15 novembre 2016 est annexé à la présente note.
[113] Joint pour mémoire à la présente note.

du besoin d'attachement affectif, ajout du livre au paragraphe traitant de l'éveil culturel, ajout de la notion de négligence au paragraphe traitant des violences.

Le « *Cadre national pour l'accueil du jeune enfant* » est téléchargeable depuis le 23 mars 2017 sur de nombreux sites Internet de référence du secteur (ministères compétents, branche Famille, réseaux de gestionnaires, associations professionnelles, Haut Conseil des familles, de l'enfance et de l'âge). Le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes a confié à la Caisse nationale des allocations familiales le soin d'en organiser la diffusion auprès des gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant et des relais assistants maternels.

b. Organiser la première « Journée nationale des professionnel.le.s de la petite enfance ».

Cette mesure visait à proposer à l'ensemble des acteurs du secteur (professionnels de l'accueil, décideurs politiques ou administratifs, financeurs, formateurs, experts,…) une journée d'information, d'échanges et de travail leur permettant une mise en perspective de leur action dans le contexte plus général de la politique d'accueil du jeune enfant.

Organisée le 31 janvier 2017 à l'Usine (La Plaine Saint-Denis), la « *Journée nationale des professionnel.le.s de la petite enfance* » a fait salle comble en réunissant 300 personnes venues de l'ensemble de la France, métropolitaine comme d'outre-mer. Alternant tables-rondes et ateliers[114], les travaux de la journée ont permis à chacun des participants de faire remonter les meilleures pratiques et de partager des outils concrets en vue d'accompagner les professionnels dans l'exercice de leur métier.

La mémoire de la journée sera assurée et la diffusion de ses travaux auprès des 600 000 professionnels de la petite enfance sera rendue possible par la mise en ligne prochaine :

- de clips vidéo d'interview de participants présentant des temps forts de la journée ;

- des présentations diffusées lors des différents temps de travail de la journée ;

- des comptes rendus des huit ateliers pratiques :

    - Promouvoir et faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap,
    - Agir pour l'insertion des parents et des enfants en situation de pauvreté,
    - Renforcer l'égalité Filles/Garçons et la mixité des métiers de la petite enfance,
    - Organiser des activités artistiques et culturelles avec les jeunes enfants,
    - Développer les relations entre les professionnel.le.s et les parents,
    - Repérer les violences et la maltraitance,
    - Diriger, coordonner, encadrer, animer,
    - Mieux se former et développer son professionnalisme.

[114] Le programme de la « *Journée nationale des professionnel.le.s de la petite enfance* » est annexé à la présente note.

c. Clarifier les normes de fonctionnement et d'élaboration des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les rendre accessibles aux acteurs.

Cette mesure visait à réunir les règles de conception, de fonctionnement et d'organisation EAJE – complexes et nombreuses – dans un document synthétique délimitant l'obligatoire de ce qui n'est que recommandé, en vue de rendre plus homogène leur application par les services de terrain compétents. Parallèlement, il s'agissait de mettre en valeur les interprétations et pratiques respectueuses tant de l'accueil de l'enfant que de la qualité de vie au travail des professionnels.

De mars à décembre 2016, un groupe de travail[115] piloté par la DGCS a travaillé à éclaircir, à droit constant, les éléments de réglementation qui posent des difficultés aux acteurs de terrain. Pour ce faire, le groupe de travail s'est fondé sur les résultats d'une étude commandée en 2015 par la DGCS, à l'invitation notamment du Haut Conseil de la famille, laquelle étude avait permis de repérer d'une part les points d'hétérogénéité dans la mise en œuvre du cadre normatif obligatoire, d'autre part les sujets faisant fréquemment l'objet de recommandations locales.

Le « *Guide des établissements d'accueil du jeune enfant à l'intention des services de PMI* », fruit du travail de ce groupe, entend proposer une lecture raisonnée du cadre normatif dès que celui-ci le réclame, et suggérer des recommandations qui, portées par le consensus national, sont susceptibles de constituer une base de travail aboutie pour forger un consensus local. Il se compose :

- de rappels de la réglementation existante applicable aux EAJE et dont il revient aux services de PMI de vérifier la mise en œuvre, que cette réglementation soit spécifique aux EAJE ou non ;

- de recommandations qui peuvent servir de repères lorsque les réglementations laissent une marge d'interprétation ;

- de bonnes pratiques choisies parmi les remontées de nombreux départements dans le cadre de l'étude menée et du groupe de travail, qui méritent d'être valorisées et portées à la connaissance de tous, et qui concernent aussi bien les zones urbaines que rurales ;

- autant que de besoin, de paragraphes consacrés à la situation des micro-crèches, dès que leurs spécificités le réclament.

Le « *Guide des établissements d'accueil du jeune enfant à l'intention des services de PMI* » est téléchargeable depuis le mois d'avril 2017 sur de nombreux sites Internet de référence du secteur, à commencer par celui des ministères compétents. Il a fait l'objet d'une présentation aux services de PMI à l'occasion :

- le 18 septembre 2017, de la réunion d'installation du réseau des correspondants Protection de l'enfance - Services aux familles, co-piloté par la DGCS et l'ADF ;

[115] Composé de départements (ADF, représentants de services de PMI), communes (AMF, responsable de la coordination Petite enfance), représentants de la branche famille (CNAF, CCMSA), gestionnaires d'établissements (AMF, ACEPP, FFEC, UNIOPSS), représentants des familles (UNAF), ainsi que d'un architecte spécialisé et d'un membre de l'équipe du HCFEA.

- le 29 septembre 2017, de la seconde réunion plénière du comité d'animation nationale des services de PMI, co-piloté par la DGS et l'ADF.

D'autres présentations du « *Guide des établissements d'accueil du jeune enfant à l'intention des services de PMI* » ont été réalisées par la DGCS au printemps et à l'été 2017 à la demande de divers partenaires : « Ma place en crèche », ACEPP, UNIOPSS, comité départemental des services aux familles des Côtes-d'Armor.

d. Promouvoir un accueil respectueux des principes de neutralité et de laïcité.

Cette mesure visait à garantir à tous les publics un accueil sans discrimination, dans un climat serein et propice à l'éveil éducatif, qui prépare dès le plus jeune âge au vivre ensemble.

Après avoir rappelé que les établissements gérés par des personnes morales de droit public ou par une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public sont soumis à une obligation de neutralité en matière religieuse et politique, le « *Plan d'action pour la petite enfance* » les invitait à inscrire cette exigence dans leur règlement intérieur.

Parallèlement, il était préconisé aux établissements de droit privé recevant des fonds publics de signer la charte de la laïcité de la CNAF, adoptée le 1er septembre 2015 à la demande du Gouvernement.

La DGCS a activement participé aux groupes de travail en vue de la rédaction de deux guides relatifs :

- Guide « *Parents et assistants maternels : Parlons-en !, différences culturelles et religieuses* » (pilotage UNAF-UFNAFAAM) ;

- « *Guide de la laïcité et de la gestion du fait religieux dans les établissements d'accueil du jeune enfant* » (pilotage CNAF).

e. Améliorer les passerelles entre les modes d'accueil du jeune enfant et l'école.

Cette mesure visait à promouvoir, généraliser et pérenniser les dispositifs et partenariats locaux, afin de favoriser une meilleure continuité éducative pour l'enfant grâce à un travail commun des équipes des EAJE et de celles des écoles maternelles pour garantir la cohérence éducative et une transition sereine des enfants entre les deux types d'établissements.

Des contacts ont été établis avec le ministère de l'Education nationale en vue de le sensibiliser à l'importance de ces actions dites passerelles, d'actualiser conjointement la connaissance dont dispose l'Etat quant au degré de déploiement de ces initiatives, et de déterminer quelles pistes de travail pourront être envisagées pour les prochains mois, par exemple à l'occasion de la préparation de la prochaine COG Etat-CNAF.

f. Impliquer la France dans les institutions et recherches internationales dans le domaine de la petite enfance.

Cette mesure visait à assurer une représentation plus active de la France dans les enceintes de discussion et de recherche consacrées à l'accueil du jeune enfant sur le plan international, notamment en contribuant davantage aux programmes internationaux, qui permettent d'identifier les bonnes pratiques, de partager le dernier état des connaissances scientifiques, et d'échanger quant aux modèles vertueux d'organisation de la prise en charge des jeunes enfants.

Outre l'action internationale des autres partenaires nationaux de la politique d'accueil du jeune enfant, et en complément de la représentation usuelle de la France à l'ensemble des institutions intéressées par les questions de petite enfance, il peut être souligné à titre d'exemples que la DGCS :

- à l'invitation d'Expertise France, a représenté la France en Argentine en juin 2016 à l'occasion d'un projet d'appui technique au dialogue sur les modalités de prise en charge de la petite enfance ;
- échange régulièrement dans le cadre du groupe de travail franco-allemand sur la famille ;
- était présente au colloque « *A Great Start in Life* » tenu à Bruxelles les 30 novembre et 1er décembre 2016[116] ;
- a participé en juillet 2017 au 5e séminaire franco-chinois sur le développement familial 2017 **;**
- participe au conseil scientifique du colloque international « Protection et éducation de la petite enfance, berceau de la cohésion sociale », organisé les 5 et 6 mars 2018 par la commission française de l'UNECSO.

III. Bilan du 2e axe : développement d'un accueil de qualité, ouvert, pluridisciplinaire et sans stéréotype.

a. Poursuivre le développement d'un accueil de qualité et pluridisciplinaire.

Cette mesure visait à :

- ancrer les particularités du développement global du jeune enfant dans la conception de l'accueil,
- et prendre en compte les parents comme des partenaires essentiels de cet accueil.

Le premier point ne pouvant sans larges redites être traité indépendamment de l'objectif « Rénover les diplômes et carrières des professionnels de la petite enfance », son état d'avancement sera détaillé plus loin.

[116] Actes du colloque en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/education/great-start-in-life_en

Concernant le second point, relatif à l'organisation de projets communs entre professionnels et familles ainsi qu'à l'intégration des parents dans les instances décisionnelles, il peut être indiqué :

- que la stratégie nationale de soutien en cours de préparation consacrera un chapitre à l'accompagnement des parents de jeunes enfants, lequel pourra intégrer des préconisations en ce sens ;

- les discussions en cours relatives aux modalités de financement des EAJE suggèrent que la qualité du projet d'accueil, dont il est reconnu qu'en fait partie un travail en lien étroit avec les parents, pourrait être un point de discussion dans la préparation de la prochaine COG Etat-CNAF.

b. Renforcer l'égalité des filles et des garçons dès le plus jeune âge.

Cette mesure visait à inviter les acteurs à réviser leurs documents de référence, leurs projets d'accueil et leur cadre de travail, afin d'intégrer les démarches pertinentes favorisant l'égalité de traitement entre filles et garçons, notamment en promouvant les actions de collectivités et d'associations contre les stéréotypes dans les établissements d'accueil du jeune enfant et auprès des assistants maternels.

La « *Journée des professionnel.le.s de la petite enfance* » a consacré l'un de ses huit ateliers techniques à l'ambition de « Renforcer l'égalité Filles/Garçons et la mixité des métiers de la petite enfance » ; la publication prochaine des supports de mémoire de la journée permettront de diffuser les productions de cet atelier auprès des 600 000 professionnels de la petite enfance.

c. Développer l'accueil des enfants en situation de handicap.

Cette mesure visait, par un faisceau d'actions connexes, à faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap par des professionnels mieux formés, en contexte collectif comme individuel.

Si les questions de formation seront traitées globalement plus loin au d), il peut être indiqué dès ce stade que :

- les discussions en cours relatives aux modalités de financement des EAJE suggèrent que la qualité du projet d'accueil, dont il est reconnu qu'en fait partie la possibilité d'accueil d'enfants en situation de handicap, pourrait être un point de discussion dans la préparation de la prochaine COG Etat-CNAF ;

- une étude sur les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants en situation de handicap ou de maladie chronique en établissement d'accueil du jeune enfant et en maison d'assistantes maternelles vient d'être lancée. Elle a pour objectif de mieux comprendre les éventuels freins à l'accueil des jeunes enfants en situation de handicap, y compris lorsque celle-ci n'est pas reconnue par une maison départementale des personnes handicapées, afin d'établir des propositions d'amélioration de l'offre d'accueil pour ces jeunes enfants. Les résultats de l'étude seront connus à la fin du 1er trimestre 2018.

d. Faciliter l'insertion professionnelle des parents en recherche d'emploi.

Cette mesure visait à faciliter l'accès à l'emploi des parents de jeunes enfants, en particulier des mères élevant seules leurs enfants, notamment *via* l'attribution du label « Crèche à vocation d'insertion professionnelle » aux crèches réservant 30% de leurs places aux enfants de parents sans emploi et allocataires du RSA, leur offrant un accueil de 3 jours par semaine, à raison de 8 heures par jour, et liant le bénéfice de la place d'accueil de l'enfant à un accompagnement du parent vers l'emploi.

Les ministres et opérateurs concernés ont signé la charte « Crèche à vocation d'insertion professionnelle » le 4 mai 2016 ; son déploiement opérationnel a été possible à compter de la diffusion de l'instruction interministérielle DGCS/SD2C/DGEFP/2 016/224 du 29 août 2016 relative à la procédure d'adhésion à la charte nationale des « crèches à vocation d'insertion professionnelle ».

Une remontée de données organisée auprès des DDCS et des CAF début 2017 a montré que la montée en charge du dispositif « crèches AVIP » était progressive, notamment en raison de la rigueur des critères de labellisation. Par conséquent et afin d'optimiser le dispositif, il est envisagé d'assouplir à brève échéance les critères et/ou la procédure de labellisation. Parallèlement, des actions pourraient être rapidement menées en vue de valoriser ou d'optimiser des instruments servant des objectifs proches (application Ma cigogne, convention Etat-CNAF-Pôle emploi du 11 avril 2014 visant à développer l'accompagnement des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA) et de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) au retour à l'emploi avant la fin de leurs droits).

e. Prendre en compte les effets des modalités actuelles de financement des EAJE et les adapter si nécessaire.

Cette mesure visait à examiner en groupe de travail avec l'ensemble des acteurs concernés les modalités de financement des EAJE, qui reposent actuellement sur la facturation à l'heure, au regard des grands objectifs qui leur sont assignés et notamment le développement de nouvelles places d'accueil, la meilleure qualité de l'accueil, et le respect de l'intérêt des jeunes enfants comme celui de leurs familles.

La CNAF et la DGCS ont mis en place, en janvier 2017, un groupe de travail regroupant l'ensemble des représentants des gestionnaires d'EAJE, ensuite réuni à quatre reprises ; il a été l'occasion de :

- permettre aux représentants des gestionnaires d'exprimer conjointement les difficultés qu'ils rencontrent et qui renvoient aux modalités de financement de leurs structures par la branche Famille ;

- objectiver le plus finement possible ces difficultés, par une expertise de la nature et de la réalité de leur lien avec les modalités de financement ;

- aider les représentants des gestionnaires à formuler des propositions complémentaires ou alternatives au système actuel d'accompagnement financier et à la gestion, qui soient réalistes d'un point de vue politique, réglementaire et budgétaire.

Les travaux du groupe, compilés par un rapport conjoint DGCS-CNAF :

- rendent compte du point de vue des gestionnaires quant aux dispositifs de financement existants ;

- comptent des propositions complémentaires ou alternatives de dispositifs de financement, dont le caractère foisonnant et varié reflète la diversité des acteurs du secteur.

Sur ce second point, il peut être indiqué en synthèse que :

- des lignes de forces semblent faire consensus parmi les gestionnaires : financer directement les gestionnaires, apporter une part de forfaitisation dans le financement attribué ;

- pour le reste, deux grandes pistes de solutions contrastées se dégagent : des évolutions largement paramétriques de la PSU et du CEJ d'une part ; une refonte plus substantielle des dispositifs dans le sens d'un financement à la mission et au projet d'établissement d'autre part.

L'ensemble de ces éléments contribueront à nourrir les travaux de préparation de la prochaine COG Etat-CNAF.

f. Favoriser les initiatives culturelles et artistiques dans les modes d'accueil du jeune enfant.

Cette mesure visait, sur le modèle du texte du 28 décembre 1989 relatif à l'éveil culturel et artistique du jeune enfant, à conclure un nouveau protocole d'accord entre les ministères chargés de la famille et de la culture, en vue de promouvoir le développement d'interventions culturelles et artistiques dans les différents modes d'accueil du jeune enfant.

Le 20 mars 2017, les ministres compétentes ont signé un protocole d'accord visant à favoriser l'éveil artistique et culturel du jeune enfant, à développer de manière concertée un volet «éveil artistique et culturel » dans la politique ministérielle d'accueil du jeune enfant, ainsi qu'un volet « petite enfance » dans la politique d'éducation artistique et culturelle du ministère de la Culture, à soutenir l'intégration de l'éveil artistique et culturel des tout-petits dans la formation initiale et continue des personnels de la petite enfance et des professionnels de la culture, ainsi qu'à soutenir les initiatives exemplaires et innovantes conduites par les acteurs de terrain partout en France.

Dans le cadre de ce nouveau protocole, les services des deux ministères organisent conjointement le 8 décembre 2017 un temps fort qui réunira les professionnels de la petite enfance et les professionnels de la culture lors de rencontres nationales sur l'éveil artistique et culturel des jeunes

enfants. Cet événement permettra de mobiliser les professionnels des deux champs, de partager des pratiques inspirantes ainsi que de diffuser des outils pratiques en vue d'aider concrètement les acteurs de terrain au montage de leurs projets.

IV. Bilan du 3e axe : une formation des professionnels mieux adaptée aux enjeux de notre société.

a. Rénover les diplômes et carrières des professionnels de la petite enfance.

Cette mesure visait à refondre les trois diplômes socles du secteur, au regard à la fois :

- de leurs contenus, en :
    - constituant un socle commun aux formations des professionnels de la petite enfance,
    - accroissant, dans les diplômes, la partie relative à la connaissance du développement de l'enfant,
    - adaptant les compétences à de nouveaux besoins dans les référentiels de formation ;
- de leur structure, en :
    - améliorant les passerelles entre les diplômes et renforçant la coordination entre leurs trois ministères de tutelle ;
    - poursuivant la modularisation des diplômes, afin de simplifier les évolutions en cours de carrière.

La mise en œuvre de ces chantiers de longue haleine et fortement partenariaux n'est naturellement pas achevée. Il peut toutefois être souligné :

- du point de vue du seul avancement calendaire des chantiers de refonte :
    - que le CAP « Accompagnant éducatif petite enfance » (CAP AEPE) a été présenté et validé par la 20e CPC de l'Education Nationale le 10 décembre 2016, puis pris par arrêté du 22 février 2017 ; mise en œuvre depuis la rentrée 2017, la première session d'examen issue de la réforme se tiendra en 2019 ;
    - que concernant le diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture (DEAP), les référentiels d'activités et de compétences sont finalisés ; le calendrier des travaux relatifs aux référentiels de formation n'a pas encore été communiqué par la DGOS mais ils devraient se tenir à l'automne 2017 ;
    - que concernant le diplôme d'Etat d'infirmier-puériculteur (DEIP), ont repris au printemps des travaux qui avaient été longtemps interrompus ; plusieurs réunions sont prévues jusqu'à mi-décembre, date prévue de l'achèvement du chantier ;

- que concernant le diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE), les référentiels d'activités et de compétences sont finalisés ; le comité de coordination du 26 septembre doit donner son avis sur le référentiels de compétences et se verra présenter les principes de la certification ; la suite du travail sera consacrée aux référentiels de certification et de formation ; l'objectif de validation de l'ensemble des référentiels est fixé au 15 décembre.

- de manière plus générale, que la coordination est bien établie entre la refonte des quatre diplômes concernés : la DGCS participe ou a participé à l'ensemble des travaux pilotés par ses partenaires d'autres administrations centrales (DGESCO, DGOS) ; elle y veille à l'intégration des recommandations issues du rapport « *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnel.le.s* » : renforcement des connaissances concernant le développement du très jeune enfant et des compétences « éducatives », prise en compte de la singularité de l'enfant, communication professionnelle et travail au sein d'une équipe pluridisciplinaire, notamment ; la DGCS prend en outre garde à ce que les référentiels d'activités, de compétences et de formation soient rédigés autant que faire se peut dans des termes similaires, ce qui pourra faciliter à terme la mise en place de formations-passerelles ou de dispenses partielles d'examen ;

- qu'outre le socle commun de *valeurs* de référence qu'est le « *Cadre national pour l'accueil du jeune enfant* », se dégage de la refonte parallèle en cours des quatre diplômes un socle commun de *compétences* de référence autour de trois compétences-pivots pouvant être formulées comme suit :

    - accompagner l'enfant de manière privilégiée, personnalisée et adaptée à ses besoins de santé et de développement ;

    - au-delà de l'enfant, accompagner aussi sa famille ;

    - travailler en équipe, autour de l'enfant et dans son intérêt.

b. Accroître l'offre de formation des professionnels de la petite enfance.

Partant du double constat d'une part, que la formation d'un nombre suffisant de professionnels est l'une des clés du développement des modes d'accueil, et d'autre part que ce sont en particulier les régions qui sont compétentes en la matière, cette mesure visait à trouver les moyens d'une mobilisation des acteurs au niveau régional en vue de faciliter l'institutionnalisation de partenariats entre les différents acteurs locaux de la formation, par exemple par le biais de plateformes régionales de la petite enfance.

Est en cours la rédaction d'un projet de document de plaidoyer à l'intention des acteurs de l'emploi et de la formation, et plus généralement à l'intention de l'ensemble des acteurs des champs dont la compétence est à titre principal ou majeur exercée à l'échelle régionale : jeunesse, santé, culture,

attractivité économique et sociale du territoire. Il est à ce stade envisagé de s'appuyer sur ce document pour sensibiliser ces futurs partenaires et engager le développement de coopérations renforcées à l'échelle des nouvelles grandes régions. Une articulation de la seconde génération des schémas et comités de services aux familles avec le niveau régional pourrait être ici un facteur-clé de réussite.

c. Soutenir les assistants maternels et professionnaliser les auxiliaires parentales.

Par un faisceau d'actions complémentaires, cette mesure visait à donner aux professionnels de l'accueil individuel :

- des outils pour valoriser la qualité d'accueil que dès à présent ils réservent aux enfants dont ils prennent soin (projet de livret de professionnalisation, généralisation d'un projet d'accueil formalisé) ;

- plus d'occasions de continuer à se former :

    - des contenus de formation plus adaptés à leurs besoins (accord-cadre national d'engagement de développement de l'emploi et des compétences) ;

    - des conditions de travail plus propices à un départ effectif en formation (élargissement des missions des relais d'assistants maternels) ;

- plus de possibilités pour exercer leur profession de manière moins isolée, tant occasionnellement (associations d'assistants maternels par exemple) que durablement (maisons d'assistants maternels).

Ces actions ont largement été mises en œuvre :

- le déploiement de l'engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) petite enfance se poursuit ;

- le nouveau CAP AEPE a fait de l'élaboration et de la présentation d'un projet d'accueil l'une des épreuves préalables à son obtention ;

- depuis le printemps 2017, un bonus de 3 000 € peut être versé par les CAF aux RAM qui s'investissent dans des missions renforcées dont la mise en relation avec les organismes formateurs et la recherche de solutions d'accueil alternatives pendant les périodes de formation.

Toutefois, tant les deux séances de travail partenarial organisées par la CNAF en vue d'élaborer des propositions susceptibles de redynamiser l'accueil individuel que l'étude (en cours de finalisation) sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux commandée par la DGCS sont venues rappeler la complexité du cadre d'exercice de la profession d'assistant maternel, et plaident pour la poursuite d'actions coordonnées entre l'ensemble des acteurs concernés.

d. Accroître la mixité dans les métiers de la petite enfance.

En cohérence avec les objectifs du Plan interministériel en faveur de l'égalité professionnelle (PIEP), notamment l'action 17 de son axe 3 (« Agir en faveur de la mixité des métiers à l'échelle nationale et territoriale »), cette mesure visait à encourager les actions en faveur de la promotion de la mixité des métiers dans le secteur de l'accueil du jeune enfant.

Des contacts ont été pris avec les organismes compétents en vue d'une mise à jour des supports d'information sur les métiers, notamment en direction des conseillers d'orientation scolaires, des conseillers pour l'emploi et des missions locales, de sorte qu'ils promeuvent effectivement les métiers de la petite enfance, non seulement auprès des femmes mais également des hommes.

La « *Journée des professionnel.le.s de la petite enfance* » a consacré l'un de ses huit ateliers techniques à l'ambition de « Renforcer l'égalité Filles/Garçons et la mixité des métiers de la petite enfance » ; la publication prochaine des supports de mémoire de la journée permettront de diffuser les productions de cet atelier auprès des 600 000 professionnels de la petite enfance.

La DGCS a par ailleurs soutenu l'organisation du colloque « *Mixité professionnelle dans la petite enfance, Témoignages, analyses, perspectives & regards croisés France/Europe* » organisé le 13 janvier 2017 par l'Association pour la mixité et l'égalité dans la petite enfance.

***

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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

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

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie