



# **L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS**

## **TOME II Orientations**

**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

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>2</b>
<b>TOME II</b> .....	<b>5</b>
<b>POUR UNE STRATEGIE RENFORCEE DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT</b> 5	
<b>Introduction : Une politique d'accueil du jeune enfant et des objectifs clairement définis</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Poursuivre le développement quantitatif de l'offre d'accueil pour répondre aux besoins des familles et des enfants : Que faire à l'horizon 2022 et au-delà ? à quel coût ?</b> .....	<b>8</b>
A) Estimation des besoins actuels de modes d'accueil : quel objectif de création de places ? .....	8
1. Les études antérieures concluaient à un besoin de plus de 300 000 solutions d'accueil	8
2. Approche extensive : si tous les enfants avaient besoin d'un mode d'accueil formel	9
3. Approche normative : permettre à tous les parents d'enfants de moins de 3 ans de bénéficier d'une solution de garde, à temps plein pour les parents actifs, un jour par semaine pour les parents inactifs	10
4. Approche objective pour éviter le retrait ou la réduction d'activité subie	11
5. Approche à partir des attentes des parents	13
6. Synthèse des estimations de solutions à créer pour répondre aux besoins actuels	14
B) Estimation des besoins de modes d'accueil : prévision à l'horizon 2022.....	15
1. Une inflexion de la natalité ?	15
2. Reprise de l'activité économique et de l'emploi en France : l'offre d'accueil ne doit pas être un frein	17
3. Les effets de la PreParE sur la demande d'accueil	18
4. Synthèse de ces trois inflexions	20
5. Quelle estimation des besoins retenir à l'horizon 2022 pour la création de places d'accueil ?	20
C) Prévoir des financements publics à la hauteur d'une politique volontariste.....	21
1. Des financements publics inégaux selon le mode d'accueil	21
2. Des canaux de financement très hétérogènes selon les modes d'accueil	23
3. Une contribution des familles inégales selon les modes d'accueil	24
4. Quelle évolution du FNAS pour financer les créations de places en EAJE ?	25
5. Quelle évolution des dépenses pour les collectivités locales ?	31
6. Les dépenses supplémentaires liées aux modes d'accueil individuel	35
7. Les ressources de la branche famille pour accompagner le développement de l'accueil des jeunes enfants	36

## **II. Lever les freins au développement de l'offre d'accueil : les mesures à mettre en œuvre à court terme. 38**

A) Lever les freins au développement de l'offre d'accueil individuel .....	38
1. Dans le contexte actuel de baisse de mode d'accueil, analyser les freins et leviers au développement de l'offre d'accueil individuel	38
2. Promouvoir les relais d'assistantes maternelles (RAM) : un moyen de structurer et de consolider l'offre d'accueil individuel	40
3. Comprendre et lever les freins au maintien et au développement de l'offre d'accueil en crèches familiales	50
4. Consolider les MAM et lever les freins à leur développement	58
B) Lever les freins au développement de l'offre d'accueil collectif.....	64
1. Mobiliser les plans crèches	65
3. Rendre plus lisibles, transparents et équitables les différents financements publics	68
3. Mieux comprendre les déterminants des destructions actuelles de places en crèche et engager une action coordonnée de prévention des fermetures de places	86

## **III. Poursuivre le développement qualitatif de l'offre d'accueil, en vue de favoriser l'éveil et la socialisation de l'ensemble des enfants et de rendre tous les types d'accueil attractifs ..... 87**

A) Promouvoir une vision globale de la qualité pour tous les modes d'accueil .....	87
1. Les dimensions de la qualité traditionnellement appréhendées par la législation : une prédominance des aspects sanitaires ou aisément mesurables	87
2. La mise en œuvre de ces dimensions de qualité traditionnellement appréhendées par la législation rencontre des difficultés	90
3. Vers une vision plus holistique et globale de la qualité	95
4. De nouveaux leviers d'amélioration de la qualité sont à mettre en place	103
B) Intégrer un fonctionnement collectif dans l'accueil individuel ou mixer les approches.....	105
1. Promouvoir des RAM de qualité	106
2. Le modèle des crèches familiales	108
3. Renforcer la qualité de l'accueil en MAM	108
4. Expérimenter des solutions hybrides entre accueil collectif et individuel	110
C) Analyser les conditions nécessaires à un accueil de qualité des enfants en préscolarisation.....	110
1. Du côté de l'offre scolaire, rendre l'école préélémentaire plus accueillante aux très jeunes enfants	115
2. Du côté de la demande des parents, surmonter le non-recours	117
D) Décloisonner les modes d'accueil pour s'adapter aux besoins et rythme de l'enfant dans une logique de parcours de l'enfant .....	118
1. Développer les articulations entre les modes d'accueil	118
2. Echelonner durant l'année scolaire les entrées à l'école préélémentaire	124

<b>IV. Favoriser une plus grande égalité d'accès des familles aux différents modes d'accueil .....</b>	<b>125</b>
A) Rapprocher les restes à charge et les taux d'effort des familles entre les types d'accueil.....	126
1. Le reste à charge des familles est très inégal pour les deux principaux modes d'accueil chez une assistante maternelle et en crèche (EAJE de type PSU)	126
2. Propositions pour une convergence des restes à charge	134
B) Réduire les inégalités d'accès territoriales aux modes d'accueil.....	140
1. Le constat : de grandes inégalités entre types de territoires	140
2. Prendre en compte l'expérience de ces dernières années	141
3. Un rôle central pour des schémas départementaux des services aux familles consolidés	142
4. Promouvoir le développement de l'offre dans des zones et/ou auprès de publics identifiés	143
C) Promouvoir l'accès de toutes les familles à un mode d'accueil quelle que soit la situation familiale et/ou professionnelle des parents et quelle que soit la situation de l'enfant .....	147
1. Etat des lieux de l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques	148
2. Les leviers pour faciliter l'accès aux modes d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques	159
<b>V. Réformer la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant.....</b>	<b>166</b>
A) Un modèle de gouvernance qui tend à s'essouffler .....	166
1. Une politique éclatée qui souffre d'un manque de pilotage et de coordination	166
2. Des propositions récurrentes de réforme de la gouvernance qui nécessitent une volonté politique forte pour changer de paradigme et passer d'une politique incitative à une politique plus contraignante	167
3. Des évolutions de la gouvernance qui visent à une meilleure structuration et coordination de la politique mais qui restent insuffisantes	169
B) A minima, une consolidation de la gouvernance actuelle apparaît nécessaire pour renforcer le pilotage et la coordination des acteurs .....	170
1. Reconnaître et désigner la CNAF et les CAF comme pilote ou coordonnateur de la politique d'accueil du jeune enfant	170
2. Consolider les schémas départementaux de services aux familles et les commissions départementales des services aux familles	172
3. Simplifier les démarches administratives des porteurs de projet par la création de guichets uniques administratifs ou par le renforcement des attributions des CDSF	180
4. Expérimenter de nouvelles modalités de gouvernance sur la base du volontariat des acteurs	181
C) Des scénarios pour une gouvernance renouvelée de la politique d'accueil du jeune enfant permettant l'attribution à un acteur de la compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant.....	183
ANNEXE A : Capacité théorique, recours effectif à un mode d'accueil : Comment identifier l'offre de modes d'accueil en France ?	188
ANNEXE B : Les micro-crèches : bilan 2016 (CNAF)	190
ANNEXE C : Genèse et mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles	198
ANNEXE D : Rappel des principales orientations en matière de gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant des rapports ou notes publics des 15 dernières	203

## TOME II

### POUR UNE STRATEGIE RENFORCEE DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

#### INTRODUCTION : UNE POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET DES OBJECTIFS CLAIREMENT DEFINIS

En préambule de ce tome II « orientations », il apparaît nécessaire de s'interroger de façon globale et précise sur la politique d'accueil du jeune enfant à mener, et les objectifs de politique publique à poursuivre. De ceux-là découleront les orientations ou objectifs opérationnels que le Haut conseil souhaite porter dans ce rapport auprès de la Ministre des Solidarités et de la Santé et dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la branche Famille.

La France conduit depuis plusieurs décennies une politique volontariste et innovante de développement et de diversification des modes d'accueil de la petite enfance. Les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans le cadre de cette politique ont toujours été multiples et ont évolué avec le temps. Parmi les objectifs mis en avant jusqu'à ce jour figurent : la satisfaction des besoins et de la demande des familles en leur assurant le plus possible un libre choix, l'articulation vie professionnelle et vie familiale, ainsi que le soutien à l'activité féminine. Un objectif sous-jacent apparaît également de soutien de la natalité. De plus, l'accroissement des connaissances sur le développement et les besoins de l'enfant, notamment du tout-petit, durant les premières années de la vie, confirme l'intérêt d'expériences précoces d'éveil et de socialisation dans de bonnes conditions. À cela s'ajoute l'urgence de lutter au plus tôt contre les conséquences de la pauvreté sur les enfants et de favoriser une meilleure égalité des chances, d'épanouissement et de réussite.

Ces objectifs constituent la base des enjeux fondamentaux auxquels doit répondre la politique d'accueil du jeune enfant. Ils s'inscrivent dans une logique universaliste, au bénéfice de tous les enfants et impliquent de ce fait un renforcement de la qualité de tous les modes d'accueil, de même qu'une logique de prévention avec des mesures centrées sur les enfants de familles défavorisées.

Récemment, l'accent a été porté sur l'objectif d'égalité entre femmes et hommes afin d'équilibrer l'implication des deux parents auprès de leurs enfants, notamment avec la réforme de l'indemnisation du congé parental d'éducation introduite par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Si les objectifs poursuivis peuvent être multiples, il est nécessaire de maintenir une politique d'accueil du jeune enfant dynamique pour les prochaines années. À l'heure où le Gouvernement se mobilise pour lutter contre les effets de la pauvreté qui touchent les enfants<sup>1</sup>, l'offre d'accueil, reste un levier essentiel pour l'activité professionnelle des parents et notamment des mères. La politique d'accueil des jeunes enfants est donc primordiale pour favoriser l'emploi des parents et diminuer le risque de pauvreté des familles.

---

<sup>1</sup> Cf. Agnès Buzyn, 2017, Lancement de la concertation sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Le constat est que l'offre actuelle de modes d'accueil est encore loin de couvrir la demande, tant sur le plan quantitatif que dans sa diversité et sa localisation. Plusieurs estimations des besoins immédiats sont proposées, et un exercice de prospective à l'horizon 2022 (échéance de la prochaine COG) prenant en compte les évolutions démographiques, politiques et économiques est réalisé. Dans tous les scénarios envisagés, l'effort doit être porté à la fois sur le développement de l'accueil collectif et de l'accueil individuel. Des moyens financiers de la branche Famille, avec le Fonds national d'action sociale (FNAS), et des collectivités territoriales doivent être mobilisés afin de satisfaire les besoins des familles (**Partie I**).

Plusieurs autres leviers peuvent être mobilisés afin de favoriser le développement quantitatif à la fois de l'accueil individuel et collectif. Parmi eux, le développement de solutions permettant aux enfants en accueil individuel de bénéficier de moments d'accueil collectif. Une réflexion sur le financement des accueils collectifs notamment privés est également proposée (**Partie II**).

La politique d'accueil du jeune enfant respectueuse des besoins en termes relationnels, d'éveil, de socialisation et de « care » des tout-petits doit également promouvoir la qualité dans tous les modes d'accueil. (**Partie III**).

Elle doit également favoriser une plus grande égalité d'accès de toutes les familles aux différents modes d'accueil, quels que soient le niveau de revenus, la situation professionnelle, le lieu d'habitation des parents et la situation de l'enfant.

Cette égalité d'accès à un mode d'accueil passe :

- par la recherche d'une plus grande égalité d'accès financière et par un rapprochement des restes à charge des familles quel que soit le mode d'accueil ;
- par une réduction des autres inégalités sociales d'accès à un mode d'accueil liées à la situation familiale ou professionnelle des parents, ou encore liées à la situation de l'enfant (enfant porteur de handicap, atteint de maladie grave) ;
- par la recherche d'une plus grande égalité d'accès territoriale (**Partie IV**).

Enfin, la politique d'accueil du jeune enfant doit être plus transparente et structurée pour les familles mais également pour les opérateurs et acteurs de cette politique. L'éparpillement des compétences et des acteurs, la multiplicité des financements et des dispositifs nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de cette politique. Un renforcement de la gouvernance, notamment au niveau local des schémas départementaux des services aux familles et la désignation d'un acteur chargé de coordonner sa mise en œuvre opérationnelle apparaît a minima nécessaire pour mettre en place localement des réponses appropriées aux besoins des familles. Des scénarios d'une gouvernance renouvelée en profondeur sont également proposés dans l'hypothèse où le renforcement de la gouvernance actuelle serait insuffisant (**Partie V**).

**Trois objectifs de politique publique** prioritaires en découlent pour cette politique d'accueil du jeune enfant consolidée, qui pourraient ainsi être mis en avant et guider l'action des prochaines années et notamment les orientations qui seront définies dans le cadre de la COG 2018-2022 entre l'Etat et la branche famille :

**1/ répondre aux besoins des familles et des jeunes enfants en termes de bien-être, d'éveil et de socialisation ;**

**2/ faciliter l'articulation vie familiale et vie professionnelle et permettre un meilleur équilibre entre les mères et les pères ;**

**3/ lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux différents modes d'accueil entre tous les enfants et toutes les familles, notamment ceux qui en ont le plus besoin.**

Les trois objectifs redéfinis ci-dessus s'appuient sur les grands principes de l'action publique et du service public comme le principe d'égalité, d'adaptabilité, d'accessibilité ou encore de transparence. Si la mise en œuvre et la faisabilité d'un service public de la petite enfance semble complexe, notamment en raison de la part prépondérante du secteur privé dans ce domaine (assistantes maternelles et développement important ces dernières années des opérateurs privés), le Conseil de l'enfance et le Conseil de la famille du HCFEA jugent nécessaire de rappeler ce que doit être une politique d'accueil du jeune enfant offrant les mêmes chances à tous les enfants et s'adressant à toutes les familles.

## **I. POURSUIVRE LE DEVELOPPEMENT QUANTITATIF DE L'OFFRE D'ACCUEIL POUR REPONDRE AUX BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS : QUE FAIRE A L'HORIZON 2022 ET AU-DELA ? A QUEL COUT ?**

Faut-il poursuivre le développement de l'offre d'accueil en France ? Quel coût pour chaque mode d'accueil ? Quels sont les besoins financiers pour répondre à la demande des familles ? Ces trois questions sont au cœur des réflexions menées dans cette première partie et les réponses apportées permettent de fixer le cap en matière de besoin quantitatif de solution d'accueil.

### **A) ESTIMATION DES BESOINS ACTUELS DE MODES D'ACCUEIL : QUEL OBJECTIF DE CREATION DE PLACES ?**

Au moment où se négocient entre l'État et la CNAF de nouvelles orientations sur la politique d'accueil du jeune enfant pour les années à venir, et où la croissance de l'offre de solutions d'accueil, qui avait été un objectif central de la dernière COG, a tendance à stagner, la connaissance du niveau des besoins, s'il reste des besoins à couvrir, et à quel niveau, est primordiale.

Plusieurs méthodes sont proposées ici pour répondre à cette question. De manière synthétique, si les résultats varient de façon significative selon les approches retenues, toutes les approches montrent qu'il reste encore un besoin important en nombre de solutions d'accueil (individuelles ou collectives). Il reste donc fondamental de continuer à développer l'offre dans les années à venir.

#### **1. Les études antérieures concluaient à un besoin de plus de 300 000 solutions d'accueil**

Le rapport de Michèle Tabarot de 2008<sup>2</sup>, ainsi que les rapports du HCF du 2 décembre 2009 et 11 février 2010<sup>3</sup> proposaient des estimations du nombre de places à créer ainsi qu'une méthodologie pour y parvenir.

Dans le rapport Tabarot, il s'agissait de créer un « droit de garde » pour les enfants et donc de supprimer les situations où les mères, le plus souvent, étaient contraintes de s'arrêter de travailler à la naissance de leur enfant. À partir des travaux de Méda, Wierink et Simon<sup>4</sup>, le rapport estimait à un tiers la part des femmes qui évoquaient des raisons liées aux modes de garde pour justifier leur retrait du marché du travail et à 17 % les enfants de moins de 3 ans confrontés à cette situation. Le besoin de places à créer était ainsi estimé à environ 322 000 places<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Tabarot M., 2008, *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, La documentation Française.

<sup>3</sup> HCF, 2009, *Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de 3 ans* et HCF, 2010, *Problématiques et voies de réformes du CLCA*.

<sup>4</sup> Chiffrage réalisé à partir de l'étude de Méda D., Wierink M. et Simon M.-O., 2003, « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », *Premières Informations, première synthèses*, Dares.

<sup>5</sup> Le rapport mentionnait des travaux d'experts estimant une demande plus importante de l'ordre de 400 000 places environ, voire 500 000 places.

Le rapport du HCF de 2009, utilisait également des éléments statistiques sur le retrait contraint du marché du travail des mères de jeunes enfants. Le rapport de février 2010 précisait cette mesure en mobilisant trois types d'indicateurs :

- la part des familles qui optent pour le complément de libre choix d'activité (CLCA) faute d'un mode d'accueil adapté ou abordable ;
- la part des parents au chômage ne pouvant reprendre un emploi pour les mêmes raisons ;
- le pourcentage de parents actifs occupés insatisfaits des solutions de garde auxquelles ils ont recours notamment parmi les couples biactifs assurant la garde d'un enfant de moins de 3 ans à titre principal.

Ce rapport confirmait à nouveau l'estimation de **350 000 places d'accueil supplémentaires** nécessaires.

Il convient donc ici de renouveler cet exercice d'évaluation à partir de données récentes, prenant en compte la progression du nombre de places au cours des dernières COG, et complétant l'analyse, d'une part sur le sous-emploi contraint des parents et notamment des femmes qui doivent ajuster leur temps de travail afin de garder leurs enfants et d'autre part avec des informations plus subjectives sur les préférences de l'ensemble des parents provenant du Baromètre de la CNAF. Une autre méthode est également mobilisée, avec des fondements plus normatifs, mesurant la demande « latente » en considérant que tous les enfants de 0 à 3 ans devraient avoir accès à un mode d'accueil, au minimum une journée par semaine.

## **2. Approche extensive : si tous les enfants avaient besoin d'un mode d'accueil formel**

Afin d'identifier un objectif à atteindre de création de solutions d'accueil, il faut d'abord connaître le nombre d'enfants de moins de 3 ans en France. Deux estimations sont produites au sein de la statistique publique, la première par l'Insee qui estime le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à environ 2 233 000 (France entière), mais avec quelques difficultés méthodologiques liées à la prise en compte des 0-1 ans dans le recensement de la population. La seconde, qui est réalisée par le Ministère de l'Éducation nationale et la DEPP, qui est généralement utilisée pour les estimations de capacité théorique d'accueil dans un mode de garde formel et le taux de scolarisation. Selon cette dernière, **2 397 142 enfants ont moins de 3 ans en 2016**, dernier chiffre publié<sup>6</sup>.

Ainsi, si chaque enfant de moins de 3 ans a le droit à une solution d'accueil, même pour quelques heures au cours de la semaine, dans un esprit très volontariste, on pourrait estimer à environ 2 400 000 le nombre de places nécessaires, auquel il faudrait retrancher environ 200 000 places pour les enfants âgés de 0 à 3 mois dont les mères sont encore en congé maternité. Si on compare ce chiffre à la mesure de la capacité théorique d'accueil identifiée par le programme de qualité et d'efficacité « Famille » du PFLSS 2018<sup>7</sup>, il faudrait ainsi créer près **d'un million de places afin de satisfaire cette demande**.

---

<sup>6</sup> DEPP, 2017, *Repères & références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*.

<sup>7</sup> En 2015, selon le programme de qualité et d'efficacité « Famille » du PFLSS 2018, il y aurait 1 359 100 places en mode d'accueil formel (capacité théorique). Voir annexe A « Capacité théorique, recours effectif à un mode d'accueil : Comment identifier l'offre de modes d'accueil en France ? »

Pour les familles qui sont bénéficiaires de la prestation partagée de l'éducation de l'enfant (PreParE) à taux plein, soit 259 700 familles en 2016<sup>8</sup> et environ 270 000 enfants de moins de 3 ans, un mode d'accueil formel à temps plein n'est pas forcément nécessaire. 270 000 enfants sont dans cette situation ce qui réduit à **730 000** le nombre de solutions d'accueil permanent ou semi-permanent à créer. Enfin, des familles dont l'un des membres est inactif, n'ayant jamais travaillé, ou ne remplissant pas les conditions nécessaires à l'obtention de la PreParE, et pour qui cette inactivité représenterait un choix, pourraient être dans la même situation. Néanmoins, la complexité d'identifier ces familles, et d'évaluer ce qui relève du choix, nous conduit à ne pas les soustraire aux 730 000 enfants identifiés plus haut.

### **3. Approche normative : permettre à tous les parents d'enfants de moins de 3 ans de bénéficier d'une solution de garde, à temps plein pour les parents actifs, un jour par semaine pour les parents inactifs**

Une deuxième approche consiste à considérer que les besoins de toutes les familles ne correspondent pas nécessairement à une base d'un temps plein, mais qu'elles devraient pouvoir, dans tous les cas, bénéficier d'au moins une journée dans un mode d'accueil au cours de la semaine. Celles dont les parents sont en emploi ou à la recherche d'un emploi devraient, quant à elles, disposer d'une solution pour toute la semaine. Plus particulièrement, si l'un des parents est au chômage, un accueil doit-être disponible pour lui permettre d'entreprendre ses recherches et de pouvoir reprendre sereinement un emploi (immédiatement si nécessaire). Dans cette option, l'offre disponible actuelle n'est pas suffisante. Selon ces hypothèses, il faudrait créer **330 000 places supplémentaires**<sup>9</sup> (cf. tableau ci-dessous), afin d'atteindre environ **1 700 000 places en France**. En effet, environ sept enfants sur dix ont des parents qui sont en emploi, ou à la recherche d'un emploi. Si tous pouvaient avoir recours à un mode d'accueil, 1 560 000 places seraient nécessaires, soit **200 000 places supplémentaires**. Pour les enfants dont au moins l'un des parents est inactif, il faudrait *a minima* offrir en plus **130 000 places à temps plein**, permettant une journée d'accueil par semaine aux 640 000 enfants concernés.

---

<sup>8</sup> Cf. PQE famille, PLFSS.

<sup>9</sup> Estimation réalisée à partir de l'enquête *Modes de garde et d'accueil* de la DREES en 2013 (l'estimation converge à partir de l'enquête *Emploi* 2016).

## Places en modes d'accueil à créer selon la situation professionnelle des parents dans une approche normative

		Nombre de jours dans un mode d'accueil	Parents en couple	Familles monoparentales	Nombre de places nécessaires <i>(effectifs recalés sur les estimations MEN-DEPP du nombre d'enfants)</i>
<b>Situation des parents d'enfants de 4 à 35 mois</b>	Couples biactif en emploi et familles monoparentales en emploi	<b>5</b>	59 %	42 %	1 138 000
	Un parent au chômage et l'autre en emploi	<b>5</b>	12 %		212 000
	Les deux parents sont au chômage (ou familles monoparentales au chômage)	<b>5</b>	3 %	30 %	210 000
	Couples mono-actifs	<b>1</b>	25 %		79 000
	Couples ou familles monoparentales avec aucun actif	<b>1</b>	1 %	28 %	49 000
<b>Total</b>			<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>1 688 000</b>
Comparaison avec les places actuellement disponibles – capacité théorique (1 359 100 places)					<b>330 000 places</b>

Note : Les effectifs sont arrondis aux milliers.

Lecture : 59 % des enfants de moins de 3 ans (hors 0 à 3 mois) qui ont des parents en couple sont actifs occupés. Les enfants dont les parents sont actifs occupés sont environ 1 138 000 et ont besoin d'être accueillis 5 jours par semaine et donc du nombre équivalent de places d'accueil.

Champ : France métropolitaine, enfants de plus de 3 mois et de moins de 3 ans (colonne 2 et 3) et France entière pour le nombre de places à créer (colonne 4).

Source : Enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, DREES, 2013 ; *Traitements SG HCFEA*.

### 4. Approche objective pour éviter le retrait ou la réduction d'activité subie

Parmi les parents qui ne travaillent pas, une partie y est contrainte pour des raisons liées à l'offre d'accueil des jeunes enfants. Ces parents peuvent être inactifs, avec ou sans prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE – anciennement le CLCA), ou contraints à occuper un emploi à temps partiel.

Deux enquêtes statistiques sont utilisées pour mesurer ces situations : l'enquête *Emploi* de l'Insee en 2016 et l'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la DREES en 2013.

Selon l'enquête *Emploi*, en France, sept mères d'enfants de moins de 3 ans en emploi à temps partiel sur dix invoquent des raisons familiales ou personnelles pour justifier ce choix (cf. tableau ci-dessous). S'occuper d'enfants ou d'une personne dépendante est mentionné également par sept femmes inactives sur dix, comme presque la totalité des femmes à temps partiel qui le sont pour des raisons familiales. Enfin, l'enquête *Emploi* de l'Insee permet surtout de savoir si ces choix de retrait total ou partiel d'activité sont en lien avec le manque de services de garde ou leurs coûts. Pour 17 % des femmes à temps partiel pour des raisons familiales, le manque de services de garde d'enfants ou leur coût est clairement identifié pour

expliquer ce choix. Cela représente environ 3 % de l'ensemble des mères d'enfants de moins de 3 ans en 2016. Parmi les mères inactives pour s'occuper de leurs enfants, elles sont 21 % dans la même situation, soit 5 % de l'ensemble des mères. Afin de procurer des places dans des modes d'accueil aux enfants de ces familles il faudrait selon nos estimations **créer 155 000 places**<sup>10</sup> (55 000 pour les enfants de mères à temps partiel et 100 000 pour les autres). Les pères sont en revanche peu concernés par des retraits d'activité pour s'occuper d'enfants.

**Part de femmes et d'hommes déclarant que le manque des services de garde d'enfants ou le coût trop élevé de ceux-ci explique le passage à temps partiel ou l'inactivité**

		Des raisons professionnelles, liées à une formation ou un niveau de revenu	Des raisons personnelles ou familiales	Pour s'occuper d'un enfant ou d'une personne dépendante	Dont :	
					<i>Il manque des services de garde d'enfants ou ils sont trop chers</i>	<i>Autre raison non liée aux services de garde</i>
<b>Femmes</b>	Temps partiel (17 % des femmes)	27 %	73 %	93 %	17 %	81 %
	Inactivité (32 %)			68 %	21 %	79 %
<b>Hommes</b>	Inactivité			5 %		

Lecture : 17 % des femmes occupent un emploi à temps partiel en 2016. Parmi elles, 73 % justifient cette décision par des raisons familiales. Dans neuf cas sur dix (93 %), ces raisons familiales sont cantonnées au fait de devoir s'occuper d'un enfant ou d'une personne dépendante. Enfin, il semble que pour 17 % des femmes à temps partiel pour raisons familiales notamment liées au fait de s'occuper d'un enfant il s'agit d'une décision liée au manque des services de garde ou à leurs coût. Elles représentent, environ 3 % de l'ensemble des femmes. Champ : France entière, population des ménages, personne de référence ou son conjoint entre 20-64 ans, parents d'enfants de moins de 3 ans.

Source : Enquête *Emploi*, Insee, 2016 ; *Traitements SG HCFEA*.

L'enquête *Modes de garde et d'accueil* de la DREES réalisée en 2013 permet de faire ce même exercice mais toutefois sur les seules inactives qui gardent principalement leur enfant de moins de 3 ans<sup>11</sup> (environ 95 % d'enfants dont la mère est inactive), en France métropolitaine. Ainsi quand la mère d'un enfant de moins de 3 ans est inactive, elle déclarait une fois sur quatre avoir effectué des recherches avant de garder elle-même son enfant<sup>12</sup>. Elles sont davantage lorsqu'elles perçoivent le CLCA : environ 35 %. Dans les deux cas, la crèche

<sup>10</sup> On tient compte ici du fait qu'une famille peut avoir plusieurs enfants de moins de 3 ans.

<sup>11</sup> Utilisation des questions sur les recherches antérieures d'un mode d'accueil (« Avant de garder vous-même votre enfant, aviez-vous effectué des recherches pour le faire garder ? », « Quelles autres solutions de garde aviez-vous recherchées pour cet enfant ? », « Ces recherches vous avaient-elles permis de trouver une solution d'accueil ? »).

<sup>12</sup> Pour faciliter la lecture nous nous permettons cette formulation autour des mères. Toutefois, l'unité statistique de référence de l'enquête est l'enfant. En effet parfois une famille peut avoir deux ou trois enfants de moins de 3 ans. Cette formulation constitue donc un léger abus de langage.

semblait le mode d'accueil plébiscité. Pour couvrir les enfants de ces familles nous estimons qu'il faudrait créer **environ 175 000 places** en métropole<sup>13</sup>.

## 5. Approche à partir des attentes des parents

Une dernière mesure est proposée dans ce rapport en se fondant sur les préférences exprimées par les parents. Sur la base de leurs préférences, et sans prendre en compte ceux qui n'en expriment pas, on peut estimer que la demande d'accueil extérieur à la famille se situe autour de 1 670 000 places. En effet, d'après le Baromètre de la CNAF, 24 % des parents souhaitent un accueil exclusif par les parents et 1 % par les familles<sup>14</sup>. Ainsi, 75 % des parents souhaitent avoir accès à un mode d'accueil, ce qui correspond à environ 76 % des enfants de moins de 3 ans en France<sup>15</sup>. Le besoin théorique de solutions d'accueil formel supplémentaires afin de couvrir l'ensemble des demandes est ainsi estimé à 310 000 places.

Cette dernière estimation se fonde sur les souhaits de parents de jeunes enfants de 6 à 12 mois, en France métropolitaine, qui pourraient être sensiblement différents aux 2 ans de l'enfant (cf. Tome I « Etat des lieux » du rapport). Toutefois, elle semble converger vers l'estimation produite préalablement par l'approche normative.

Cette approche pourrait être complétée à partir du type d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge (en %) et d'explorer l'hypothèse de parcours de mode d'accueil. Les trois-quarts des familles estiment que l'accueil par les parents est le mode idéal d'accueil quand l'enfant a moins de 6 mois. Mais après un an, les trois quarts jugent que les modes de garde formels (crèche ou l'assistante maternelle) sont de meilleures options<sup>16</sup> (cf. Tome I du rapport Constat).

Dans le cadre de son programme de travail, le Conseil de la famille analysera l'articulation possible des congés parentaux et des modes d'accueil formels dans une perspective d'évolution du congé parental.

Plus généralement, des études pourraient être à nouveau menées sur les parents qui gardent leurs jeunes enfants à titre principal, qu'ils soient ou non bénéficiaires de la PreParE<sup>17</sup>. La prochaine enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants devra notamment prendre en considération les conséquences de la mise en place de la PreParE, y compris sur l'organisation du quotidien entre conjoints, afin de permettre notamment une évaluation de cette réforme.

---

<sup>13</sup> L'enquête permet d'aller plus loin en excluant les enfants pour qui les parents avaient trouvé une solution d'accueil, quelle qu'elle soit, sans pour autant l'utiliser. Dans ce cas, il faudrait diminuer l'estimation de 50 000 places. Toutefois sans connaissance de raisons de ce non recours, il ne nous semble pas pertinent de réduire cette estimation.

<sup>14</sup> *Traitements HCFEA*.

<sup>15</sup> On tient compte ici du fait qu'une famille peut avoir plusieurs enfants de moins de 3 ans.

<sup>16</sup> Crepin A. et Boyer D. (2015), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », l'e-essentiel, n° 160, décembre.

<sup>17</sup> Briard K. (2017), « Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, pp. 149-168 ; Crenner E., (2011), « Prendre un congé parental total : une décision qui dépend essentiellement du nombre d'enfants et de l'emploi occupé auparavant », *Études et Résultats*, DREES, n°751 ; Ananian S., (2010), « L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du complément de libre choix d'activité », *Études et Résultats*, DREES, n° 726.

## 6. Synthèse des estimations de solutions à créer pour répondre aux besoins actuels

Le tableau ci-dessous résume les diverses approches mobilisées afin de produire une estimation des solutions d'accueil à créer afin de satisfaire les attentes des familles actuellement (cf. tableau ci-dessous).

Synthèse des estimations de solutions à créer

Type d'estimation	Nombre de places	
	Intervalle inférieur	Intervalle supérieur
<b>Approche extensive</b> : une place pour chaque enfant	730 000	1 000 000
<b>Approche normative</b> : une place à temps plein pour chaque enfant dont les parents travaillent ou cherchent un emploi, un jour par semaine pour les autres	330 000	
<b>Approche objective</b> : éviter le retrait ou la réduction d'activité subie du fait de l'absence de mode d'accueil		
À partir de l'enquête Emploi, Insee	155 000	
À partir de l'enquête Modes de garde et d'accueil, DREES	175 000	
<b>Approche à partir des attentes des parents, à partir du Baromètre Cnaf</b>	310 000	

Notons néanmoins que ces diverses estimations ne disent rien des besoins en termes de durée de recours et de répartition territoriale. De plus, elles ne permettent pas totalement de connaître le besoin effectif de solutions d'accueil car elles se fondent sur la capacité théorique d'accueil, intégrant notamment l'ensemble des places disponibles en assistantes maternelles pour des enfants de moins de 3 ans dont une part n'est pas occupée. Elles permettent néanmoins de **réaffirmer la nécessité de poursuivre l'effort de création de places** dans des modes accueil afin de satisfaire les attentes et la demande des familles.

Il importe néanmoins d'intégrer dans le calcul de cet effort la modification des besoins que toute réforme des dispositifs de réduction ou d'interruption d'activité occasionnerait ou a occasionné (PreParE). Toute réduction des durées d'indemnisation augmenterait ce besoin, inversement, toute amélioration du dispositif (en particulier une meilleure rémunération) aurait tendance à le réduire.

Pareillement, les évolutions possibles des attentes des parents en matière d'articulation vie familiale / vie professionnelle, sont susceptibles de faire varier la demande : les résultats de l'enquête Emblème de la CNAF, en cours de réalisation début 2018, devraient éclairer ces objectifs. De même, toute variation future des prix des solutions d'accueil est susceptible de modifier les arbitrages des parents de jeunes enfants.

Finalement, selon l'option retenue, il manque **de 155 000 à 330 000 solutions d'accueil afin de répondre aux besoins immédiats des familles** jusqu'à 1 million si l'on souhaite que tous les enfants aient accès à un mode d'accueil. L'objectif doit s'adapter à toute évolution à venir des dispositifs de congés parentaux et tenir compte des tendances d'évolution des attentes des parents.

## **B) ESTIMATION DES BESOINS DE MODES D'ACCUEIL : PREVISION A L'HORIZON 2022**

La prévision des besoins à prendre en compte pour la période 2018-2022, qui est celle couverte par la COG en cours de préparation, nécessite d'intégrer trois facteurs complémentaires, par rapport à l'analyse statique présentée ci-dessus :

- les effets de la baisse de la natalité observée ces dernières années sur le nombre d'enfants de moins de 3 ans ;
- les effets d'une amélioration de la conjoncture économique et d'une baisse du chômage, qui pourrait augmenter le nombre de parents actifs en recherche d'une solution d'accueil ;
- l'impact de l'arrivée aux termes de leurs deux années d'indemnisation des parents ayant interrompu leur activité en ayant recours à la PreParE.

### **1. Une inflexion de la natalité ?**

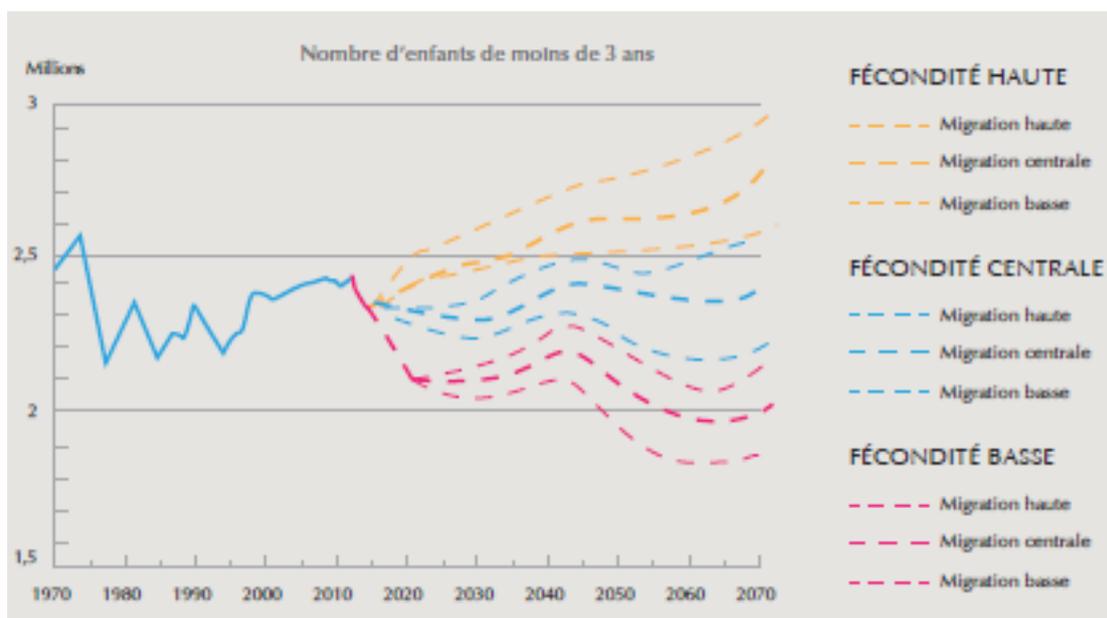
Depuis 2011, le nombre de naissances a tendance à baisser et cette baisse s'est même accentuée depuis 2014 (cf. Etat des lieux du rapport). En moyenne sur la période 2013-2017, la baisse est d'environ 11 000 naissances par an, ce qui peut atténuer un peu la pression sur les modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

Le dernier exercice de projection des naissances sur un horizon temporel long a été réalisé par l'Insee<sup>18</sup>, qui propose des projections sur la période de 2013 à 2070. Elles se fondent sur une série d'hypothèses identifiées en 2013 ; en particulier, l'indice conjoncturel de fécondité dans le scénario central, fixé à 1,95, soit la situation en 2013, ne prend pas en compte l'accentuation récente de la baisse de la fécondité et pourrait ainsi être légèrement inférieur. Elles tiennent compte enfin des variations démographiques antérieures, notamment la baisse de la fécondité dans le milieu des années 1990 : les enfants d'hier étant les parents d'aujourd'hui (cf. graphique ci-dessous).

---

<sup>18</sup> Blanpain N. et Buisson G., 2016, « Projections de population à l'horizon 2070. Deux fois plus de personnes de 75 ans ou plus qu'en 2013 », *Insee Première*, n° 1619, novembre.

## Nombre d'enfants de moins de 3 ans



Champ : France

Source : Insee, projections de population 2013-2070 (cf. rapport de l'ONaPE 2017)

Sur la base de ces projections (scénario central), on peut estimer la diminution du nombre d'enfants de moins de 3 ans à environ 120 000 entre 2018 et 2022. Si l'on retient un horizon plus éloigné, elle s'accroît encore entre 2023 et 2030, pour atteindre 150 000. Le pic de diminution est toutefois atteint à partir de 2026 (cf. graphique ci-dessous). Les enfants du baby-boom des années 2000 sont à partir de 2026 en âge d'être parents et le nombre d'enfants va à nouveau progressivement augmenter en France.

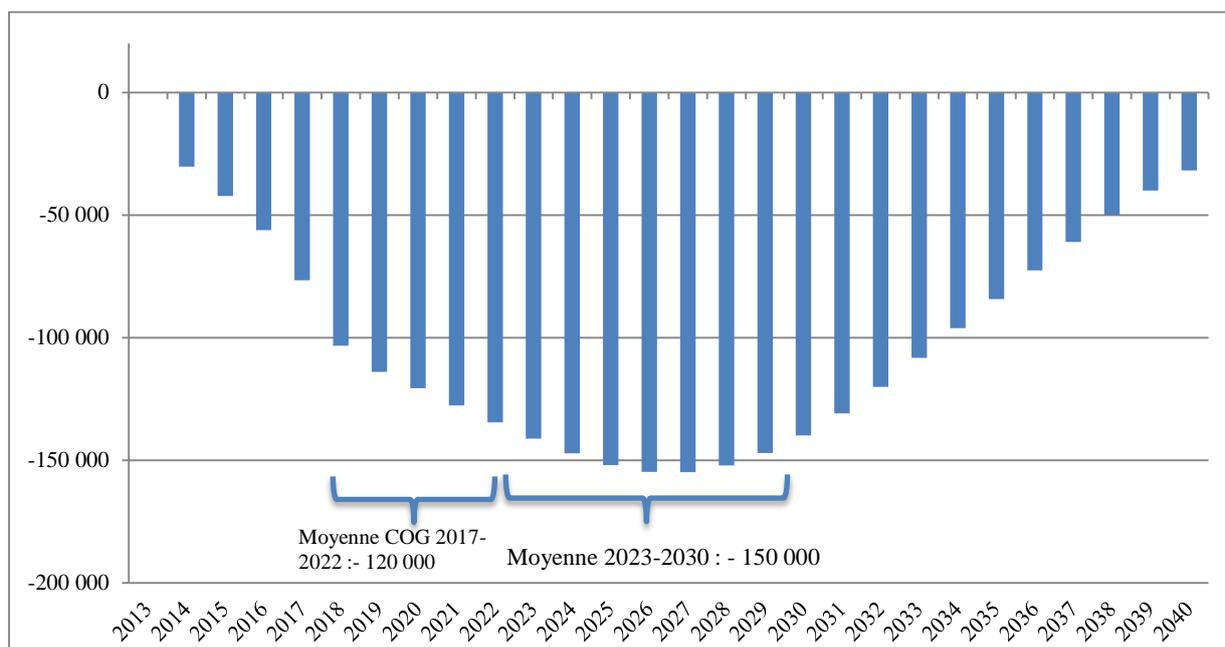
Dans la suite de l'analyse, on prendra donc en compte deux hypothèses sur l'évolution du nombre d'enfants de moins de 3 ans par rapport à la situation de l'année 2013 :

- une diminution moyenne de **120 000 enfants de moins de trois ans sur la période 2018 et 2022<sup>19</sup>**.

---

<sup>19</sup> La diminution moyenne serait de 150 000 enfants de moins de trois ans sur la période suivante entre 2023 et 2030.

## Baisse du nombre d'enfants de moins de 3 ans en France par rapport à la situation de 2013 – estimation à partir des projections de population à l'horizon 2070 de l'Insee



Champ : France  
Source : Insee, projections de population 2013-2070

## 2. Reprise de l'activité économique et de l'emploi en France : l'offre d'accueil ne doit pas être un frein

Les perspectives économiques sont plutôt favorables pour les années à venir. Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale de 2018, utilise des prévisions de croissance de l'ordre de 1,7 % à 1,8 % sur la période de la COG 2018-2022 (cf. tableau ci-dessous). Cette croissance économique, presque deux fois supérieure, à celle observée durant la précédente COG a pour corollaire un regain de l'activité et donc de l'emploi.

### Croissance économique observée et estimée pour les années à venir

	2012	COG 2013-2017					COG 2018-2022				
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de croissance du PIB	0,00%	0,01%	0,95%	1,07%	1,19%	<b>1,90%</b>	<b>1,70%</b>	<b>1,70%</b>	<b>1,70%</b>	<b>1,70%</b>	<b>1,80%</b>

Source : chiffres clés du PLFSS 2018.

Les projections de la population active réalisées par l'Insee décrivent une progression faible, voire inexistante de la population active de 25 à 54 ans de l'ordre de 0,1 point de pourcentage du taux d'activité sur la prochaine COG<sup>20</sup>. Cette progression est toutefois essentiellement liée à une progression de l'activité féminine, le taux d'activité des hommes de 25-54 ans étant en légère baisse.

Les projections de taux d'emploi et les évaluations de taux de chômage réalisées par l'OCDE, font état d'une baisse du chômage, qui reviendrait en France à son niveau d'avant la crise économique soit 7,3 % de la population active<sup>21</sup>. La Dares<sup>22</sup> observe déjà pour 2016, une importante progression de la population active, avec une part liée à la progression de l'emploi (+255 000) et une autre à la diminution nette du chômage (-56 000 ; -76 000 en 2015). Mais la progression de l'emploi est essentiellement due aux 55-64 ans et à l'allongement de l'âge de départ à la retraite.

Dans la suite de l'analyse on prendra donc en compte essentiellement une hypothèse d'une baisse du taux de chômage sur les cinq ans à venir. Dans ce contexte, un manque de modes d'accueil serait un frein au retour à l'emploi des parents en particulier des mères et serait préjudiciable à la reprise économique. De manière conventionnelle, on considèrera qu'il faudrait mobiliser à cet effet environ **12 000 places supplémentaires** pour les parents de jeunes enfants afin d'accompagner et de renforcer la reprise économique potentielle.

### 3. Les effets de la PreParE sur la demande d'accueil

Le troisième phénomène qu'il faut intégrer est l'effet potentiel, sur la demande de places d'accueil, de la réforme réalisée en 2014 transformant les conditions d'indemnisation du congé parental (PreParE). En France, 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 de la Prestation partagée d'éducation de l'enfant PreParE, qui a remplacé le complément de libre choix d'activité (CLCA) en 2014.

Deux réformes sont intervenues : une réforme sur le montant et une réforme sur la durée. Elles impactent nécessairement le demande d'accueil dans la mesure où la durée de perception de la prestation est réduite à deux ans, si les deux parents ne prennent pas ce congé parental, ce qui est le cas majoritairement (seulement 3 % des pères prennent un congé parental).

La CNAF a étudié les tendances récentes du recours au CLCA/PreParE (cf. Tome I « Etat des lieux » du rapport) et proposé des pistes d'explication. La baisse de la fécondité semble n'expliquer qu'à la marge la baisse du recours, et les difficultés d'insertion sur le marché du travail pour les jeunes mères pourraient également 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

---

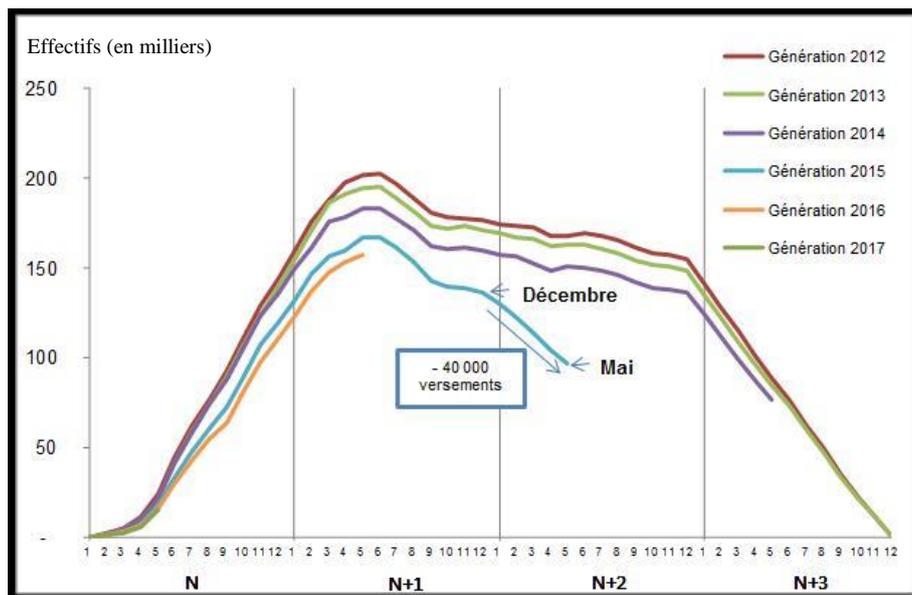
<sup>20</sup> Koubi M. et Marrakchi A., 2017, « Projections à l'horizon 2070. Une hausse moins soutenue du nombre d'actifs », *Insee Première*, n° 1646, mai.

<sup>21</sup> OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi. La situation de la France*, juin.

<sup>22</sup> Minni C. (Coord.), 2017, « Emploi, chômage, population active 2016. Accélération de l'emploi, confirmation de la baisse du chômage », *Dares analyses*, juin.

mères sans augmenter celui des pères. Une évaluation, portant sur une période de décembre 2015 à décembre 2016, estime que le nombre de familles ayant recours à cette prestation a diminué de **10 % portant à 410 200 le nombre de familles bénéficiaires** en 2016 (cf. graphique ci-dessous), soit une diminution d'environ 40 000 du nombre de familles bénéficiaires. 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 %).

### 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 ONaPE

Toutefois, c'est l'évolution de la durée de la prestation liée aux conditions de la PreParE qui semble avoir le plus de conséquences sur la demande d'accueil des familles. Combien d'enfants sont donc concernés par la limitation de la durée du congé parental ? À partir de l'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la DREES en 2013 on peut estimer à environ 150 000, les enfants de 2 ans potentiellement concernés (hors recours des deux parents), ce qui équivaut à environ 130 000 enfants si on tient compte de la diminution globale du nombre de bénéficiaires intervenue depuis 2013. Enfin, on peut retirer 10 000 enfants dont les parents sont bénéficiaires d'un congé parental et ont deux enfants de moins de 3 ans (qui peuvent « enchaîner » la PreParE).

Les hypothèses à prendre en compte sont donc les suivantes :

- 1) - 40 000 familles bénéficiaires soit -43 000 enfants de moins de 3 ans ;
  - 2) - 120 000 enfants de deux ans dont les parents ne bénéficient plus de la PreParE ;
- Soit un total de **163 000 enfants concernés entre 2018 et 2022.**

\*

\* \*

#### 4. Synthèse de ces trois inflexions

Les trois points examinés ci-dessus amènent à corriger l'estimation initiale des besoins, présentée dans la partie I-A de la manière suivante :

- d'abord, une diminution moyenne de 120 000 enfants de moins de 3 ans entre 2013 et la période 2018-2022, liée à la baisse de la fécondité;
- ensuite un accroissement de 163 000 enfants dont les parents recherchent potentiellement un mode d'accueil, en raison de la réforme de la PreParE, dont 120 000 liés à la réduction de la durée de la prestation et 43 000 à la désaffection relative des familles pour ce dispositif ;
- enfin, la croissance de l'activité économique et la baisse du chômage pour laquelle nous avons retenu conventionnellement un besoin de 12 000 places d'accueil supplémentaires.
  - Au total, il faudrait envisager de créer pour répondre à ces effets **55 000 solutions** supplémentaires au cours de la prochaine COG en plus des besoins immédiats estimés.

#### 5. Quelle estimation des besoins retenir à l'horizon 2022 pour la création de places d'accueil ?

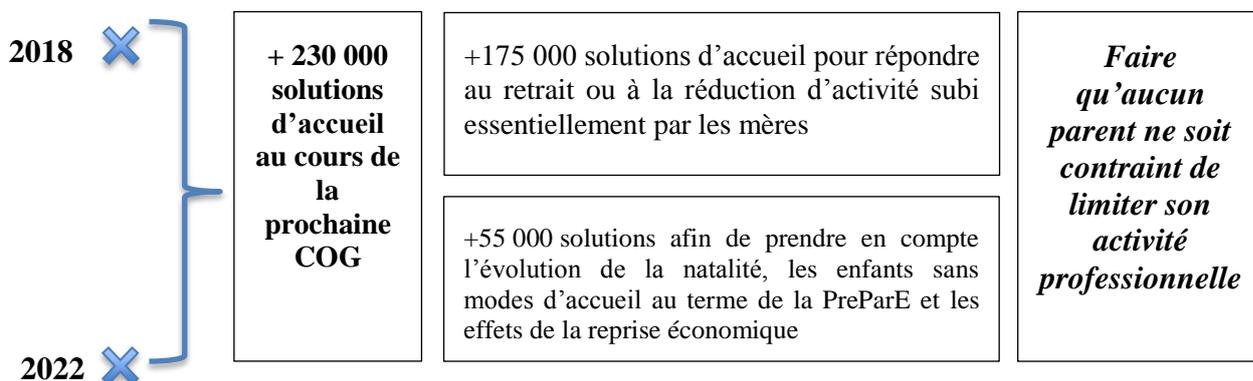
Compte tenu des éléments présentés ci-dessus nous proposons de retenir l'approche suivante en termes d'évaluation des besoins prioritaires à couvrir sur la période 2018-2022 :

1. Parmi les différentes approches de l'estimation des besoins non couverts présentée au point I-A, donner la priorité à celle qui vise à favoriser l'emploi des parents, en répondant au retrait ou la réduction d'activité subi des familles, essentiellement des mères : **+175 000 solutions** (cf. fourchette haute partie I-A)6.). Cela doit constituer l'objectif premier de la COG à venir (2018-2022).
2. En sus de ces besoins immédiats, il faut prendre en compte d'une part, la baisse prévisionnelle de la natalité et d'autre part, la demande supplémentaire liée aux enfants sans modes d'accueil au terme de la PreParE, ainsi que celle liée à la reprise économique avec la hausse potentielle de l'activité des parents de jeunes enfants (**+55 000 solutions**).
  - Ainsi, à l'horizon de 5 ans **230 000 solutions d'accueils supplémentaires** devraient être créées<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> 230 000 solutions d'accueil à créer = 175 000 (retrait ou réduction d'activité subi) – 120 000 (baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans) + 163 000 (baisse de la PreParE) + 12 000 (reprise économique)

### Objectif de création de solution d'accueil



À moyen et long terme, d'autres objectifs de politique publique pourraient être poursuivis. Satisfaire les attentes des parents en proposant environ 100 000 solutions d'accueil supplémentaires. Permettre à l'ensemble des enfants et des familles d'avoir accès à une solution d'accueil, ou à un lieu d'accueil enfants-parents garantissant à tous les enfants de moins de 3 ans des moments avec d'autres enfants (approche extensive).

### C) PREVOIR DES FINANCEMENTS PUBLICS A LA HAUTEUR D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

Un développement quantitatif de l'offre d'accueil nécessite la mobilisation d'un financement public en conséquence. La prise en charge publique est toutefois, très largement inégale entre les différents modes d'accueil. Préalablement aux estimations du coût du développement quantitatif de l'offre d'accueil, une estimation du coût selon le mode d'accueil est nécessaire. Les financeurs des modes d'accueil sont également variés. La branche famille contribue majoritairement au financement de la petite enfance. Les collectivités locales, ainsi que l'État sont également largement contributeurs. Enfin, les familles participent aussi au financement des modes d'accueil (hors enseignement préélémentaire) : de 11 % du prix du mode d'accueil à 27 % selon le type d'accueil. Ensuite, le coût pour la création d'un mode d'accueil supplémentaire doit intégrer à la fois les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement.

#### 1. Des financements publics inégaux selon le mode d'accueil

Si les dépenses publiques liées aux modes d'accueil de la petite enfance (État, branche famille, collectivités locales) s'élèvent à près de 13,5Md€ en 2015, ces dépenses sont variables selon le mode d'accueil. Les EAJE concentrent le niveau de financement public le plus élevé (6,7Mds) puis viennent les assistantes maternelles (5,5Mds), puis loin derrière la préscolarisation et la garde à domicile (0,5Mds).

Rapporté au nombre d'enfants concernés ou place pour les EAJE, les écarts de dépenses publiques annuelles par enfant sont importants : environ 16 100€ pour une place en EAJE, 9 000€ par enfant gardé par une assistante maternelle, 10 300€ pour une garde à domicile et 5 900€ pour un enfant en préscolarisation (tableau ci-dessous).

## Dépenses publiques annuelles par enfant de moins de trois ans en 2016 pour les modes de garde formels

	Dépenses publiques (en M€)	Nombre d'enfants ou de places pour les EAJE	Dépenses annuelles par an par enfant ou place EAJE (en €)	% de dépenses publiques par rapport à la garde en assistant(e) maternel(le)
Assistant(e) Maternel(le)	5 502	614 392	8 955 €	100%
Établissements d'accueil des jeunes enfants	6 760	436 500	15 487 €	173%
Garde à domicile	479	46 748	10 254 €	115%
École préélémentaire	574	96 600	5 938 €	66%

Sources : Cnaf (Données tous régimes 2016), Vfdas 2016, Fileas 2016, ERF5 2013, méthodologie), Ccmsa, Depp, Direction du budget (Voies et moyens), Dgfiip (Comptes des communes).

Programme de Qualité et d'Efficienc e "Famille" PQE, PLFSS 2018

Calcul SG HCFEA

Rapporté au nombre moyen d'heures de recours à ces modes d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, estimé à partir de l'enquête mode de garde, les écarts sont encore plus marqués et modifient la hiérarchie des coûts publics en particulier pour la préscolarisation. Les enfants de moins de trois ans à l'école sont accueillis en moyenne 60h par mois contre 139h en moyenne chez une assistante maternelle.

La contribution publique reste ainsi la plus forte pour les EAJE (10,32€/h), puis vient l'école préélémentaire (8,25€/h), la garde à domicile (7,37€/h) et loin derrière, l'accueil chez une assistante maternelle (5,37€/h).

## Dépenses publiques horaires pour les modes de garde formels

	Dépenses publiques* (en M€)	Nombre moyen d'heures d'accueil par mois**	Dépenses publiques horaires	En % de dépenses publiques par rapport à la garde en assistant(e) maternel(le)
Assistant(e) Maternel(le)	5 502	139	5,37 €	100%
Établissements d'accueil des jeunes enfants	6 760	125	10,32 €	192%
Garde à domicile	479	116	7,37 €	137%
École préélémentaire	574	60	8,25 €	154%

\* Dépenses y compris les dépenses d'investissement pour les EAJE

Sources : Cnaf (Données tous régimes 2016), Vfdas 2016, Fileas 2016, ERF5 2013, méthodologie, Ccmsa, Depp, Direction du budget (Voies et moyens), Dgfiip (Comptes des communes). Programme de Qualité et d'Efficienc e "Famille" PQE, PLFSS 2018

\*\*Enquête Modes de garde et accueil des jeunes enfants de la DREES 2013

Calcul SG HCFEA

L'accueil individuel par une assistante maternelle est ainsi le plus faiblement subventionné (après la préscolarisation), alors même qu'il constitue le mode d'accueil le plus utilisé pour les enfants de moins de trois ans. La contribution publique est presque deux fois supérieure par heure d'accueil en EAJE qu'en assistante maternelle.

## 2. Des canaux de financement très hétérogènes selon les modes d'accueil

Le financement public de l'accueil des jeunes enfants repose sur plusieurs acteurs :

- la branche famille (prestations familiales légales et prestations de services) ;
- les collectivités territoriales (principalement pour le fonctionnement des EAJE) ;
- l'État (principalement en avantages fiscaux).

### Dépenses\* publiques et répartition des financeurs des modes d'accueil formels

	Assistant(e) Maternel(le)	Établissements d'accueil des jeunes enfants	Garde à domicile	Ecole préélémentaire
<b>Dépenses de fonctionnement financées par les administrations publiques (en M€)</b>	<b>5 502</b>	<b>6 760</b>	<b>479</b>	<b>574</b>
- dont branche Famille	84%	53%	57%	0%
- dont collectivités territoriales	1%	40%	0%	49%
- dont État	15%	7%	43%	51%

\* Dépenses y compris les dépenses d'investissement pour les EAJE

Sources : Cnaf (Données tous régimes 2016), Vfdas 2016, Fileas 2016, ERFIS 2013, méthodologie, Cmsa, Depp, Direction du budget (Voies et moyens), Dgfp (Comptes des communes).

Programme de Qualité et d'Efficiences "Famille" PQE, PLFSS 2018

Calcul SG HCFEA

Les EAJE sont principalement financés au travers du Fonds national d'action sociale (FNAS) par la branche famille (53%) et par les communes ou les intercommunalités (40%).

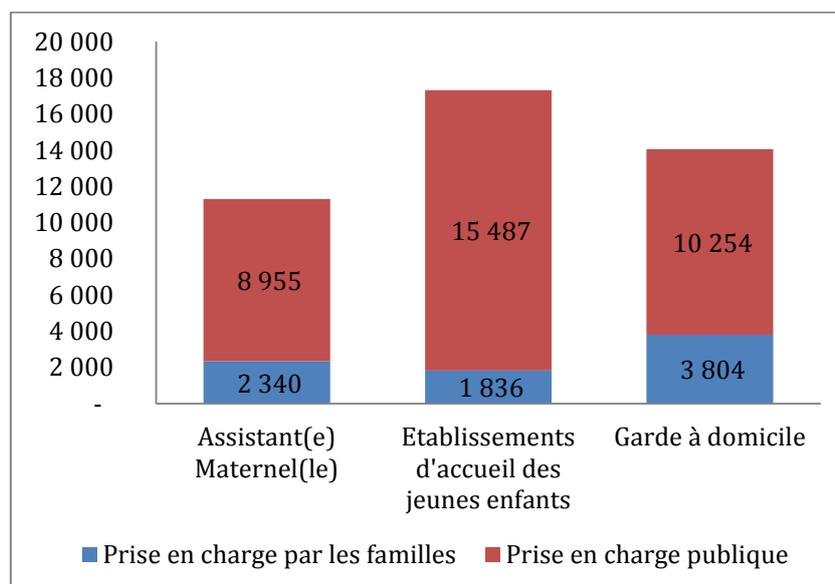
Le financement public de l'accueil individuel repose quasi-exclusivement sur la solvabilisation des familles par la branche famille (via le complément mode de garde CMG) et l'État (les avantages fiscaux).

La préscolarisation mobilise à parts égales l'État et les collectivités territoriales.

### 3. Une contribution des familles inégales selon les modes d'accueil

En dehors de la préscolarisation, les modes d'accueil sont aussi financés par les familles. À partir de l'enquête Modes de garde 2013<sup>24</sup>, la contribution nette<sup>25</sup> des familles est en moyenne à 11% du coût des EAJE, contre 21% pour les assistantes maternelles et 27% pour la garde à domicile.

Prise en charge publique et par les familles des dépenses annuelles selon le mode d'accueil (en €)



	Assistant(e) Maternel(le)	Etablissements d'accueil des jeunes enfants	Garde à domicile
Prise en charge par les familles	21%	11%	27%
Prise en charge publique	79%	89%	73%

\* Dépenses y compris les dépenses d'investissement pour les EAJE  
Sources : Cnaf (Données tous régimes 2016), Vfdas 2016, Fileas 2016, ERFs 2013, méthodologie, Ccmsa, Depp, Direction du budget (Voies et moyens), Dgfip (Comptes des communes).  
Programme de Qualité et d'Efficienc e "Famille" PQE, PLFSS 2018  
Enquête Modes de garde et accueil des jeunes enfants de la DREES 2013  
Calcul SG HCFEA

Par ailleurs, comme l'a souligné à plusieurs reprises le HCF dans ses précédents rapports, les dispositifs d'aides et de tarifications différents selon les modes d'accueil engendrent des inégalités dans les restes à charge (RAC) selon les revenus des parents et la durée du recours à ces modes d'accueil. Ces inégalités à la fois sur le niveau des aides et leur profil nous amènent à faire des propositions pour rapprocher les taux d'effort des familles entre les différents modes d'accueil (cf. IV. A. ci-après).

<sup>24</sup> Villaume S. (2015), « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? » Etudes et Résultats 930

<sup>25</sup> Après déduction des allocations dédiées aux modes d'accueil, crédits et déductions d'impôt

Face au constat en demi-teinte du développement de l'accueil sur la précédente COG, c'est l'ensemble des canaux de financement et donc la gouvernance qu'il faut interroger :

- pour faire évoluer les outils de financements afin de poursuivre le développement d'une offre d'accueil individuelle et collective de qualité ;
- pour réussir à faire converger les RAC et taux d'effort des familles pour que l'accessibilité financière ne soit pas un frein au recours des familles ;
- pour développer l'effort public en faveur de l'accueil individuel qui ne doit pas se limiter à passer par la solvabilisation des familles mais passer aussi par une structuration de l'offre avec un soutien aux professionnels afin d'améliorer la qualité de l'accueil individuel.

#### **4. Quelle évolution du FNAS pour financer les créations de places en EAJE ?**

La création de places nécessite la mise à disposition par la branche famille de dotations supplémentaires d'une part pour financer les nouveaux investissements réalisés, et d'autre part pour subvenir aux coûts de fonctionnement supplémentaires liés à la création d'une place, ainsi qu'à la hausse des dépenses concernant les places existantes.

Du côté des coûts de fonctionnement, les salaires dans les EAJE progressent<sup>26</sup>, comme d'ailleurs le prix des produits achetés par ces structures. Pour éviter la dégradation de la solvabilisation des structures collectives dans le temps, la CNAF utilise une règle d'indexation des prestations pour couvrir l'évolution des dépenses liées au fonctionnement des EAJE. Cette règle, dite du 80 / 20, estime que les dépenses de fonctionnement progressent pour une large part (80 %) en raison de la progression du salaire moyen par tête, et dans une moindre mesure (20 %) en raison de l'inflation des prix. Ces deux indicateurs sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les prévisions de l'inflation sont celles utilisées et présentées dans les derniers projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale. Les prévisions de progressions du salaire moyen par tête du secteur privé sont celles utilisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Du côté de l'investissement, il est nécessaire d'identifier le coût lié à la création d'une place supplémentaire en EAJE. Ce coût est inégal en fonction des gestionnaires d'EAJE, mais on choisit ici de retenir le coût moyen, quel que soit le gestionnaire. Le rapport de l'IGF et de l'IGAS réalisé en 2017, portant sur la politique d'accueil du jeune enfant, estime le coût total moyen d'une création ou la modernisation d'une place en EAJE à 25 482 euros. Selon ce même rapport la contribution de la CNAF au financement d'investissement pour la création ou la modernisation d'une place est de 10 994 euros<sup>27</sup>, soit 43 % de la dépense globale d'investissement. On tient compte de l'inflation avant de faire évoluer le coût de l'investissement dans notre tendanciel.

---

<sup>26</sup> Selon la Cnaf, les frais de personnels représentent en moyenne 79,5 % des charges des EAJE et ce pourcentage monte à 87,4 % dans les comptes de résultat des gestionnaires publics (Commission d'action sociale du 20 mars 2018, « La structure et l'évolution du cout des Eaje »)

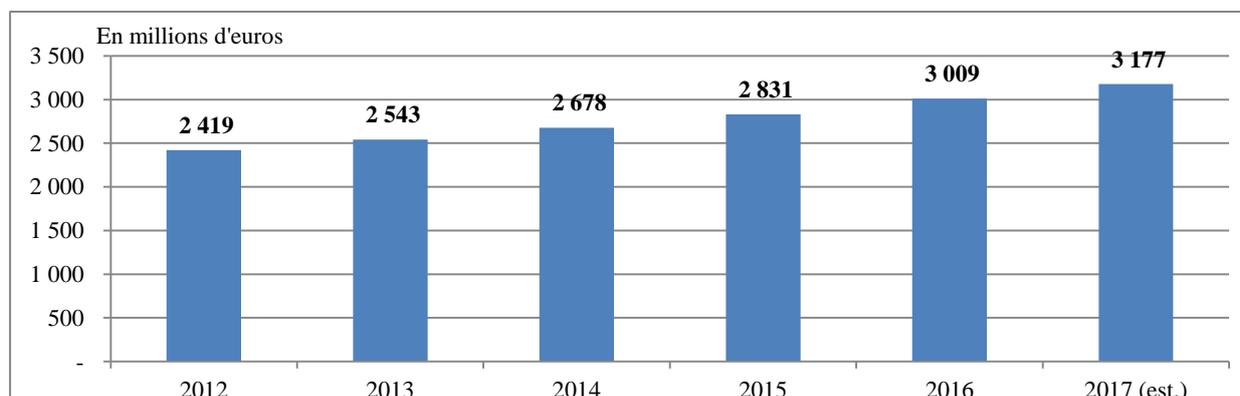
<sup>27</sup> Annexe 6, 191. Rapport IGAS-IGF (2017), « La politique d'accueil du jeune enfant. Revue de dépenses ».

### Agrégats macroéconomiques nécessaires à la réalisation des projections (cf. PLF, PLFSS, COR)

	2012	COG 2013-2017					COG 2018-2022				
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de croissance du PIB	0,00%	0,01%	0,95%	1,07%	1,19%	1,90%	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%	1,80%
Inflation hors tabac	1,90%	0,80%	1,30%	0%	0,20%	1%	1%	1,10%	1,40%	1,80%	1,75%
Salaire moyen du secteur privé (taux de variation de la masse salariale)	2,20%	1,80%	1,60%	1,60%	1,40%	1,70%	2,10%	2,20%	2,60%	3,30%	3,30%
Salaire moyen par tête - SMPT (Taux de variation - croissance de long terme 1,8, cf. travaux du COR)	1,49%	0,35%	0,90%	1,28%	1,47%	1,91%	2,31%	2,16%	2,52%	3,07%	2,87%
Indicateur 80/20 (indicateur COG branche famille)	1,57%	0,44%	0,98%	1,03%	1,21%	1,73%	2,05%	1,95%	2,29%	2,82%	2,65%

Les évolutions tendancielles à l'horizon 2022 présentées ci-dessous reprennent l'ensemble des dépenses de fonctionnement financées par le FNAS pour l'accueil du jeune enfant (0-3 ans - hors dépenses parentalité, enfance, ALSH etc). En 2016, dernier chiffre publié, celles-ci s'élèvent à 3 009 M d'€. En 2017, nous les estimons à environ 3 200 M d'€.

#### Dépenses de fonctionnement financées par le FNAS pour l'accueil du jeune enfant (en millions d'euros)



Sources : rapports de l'ONaPE 2013-2017

Ces dépenses ne tiennent pas compte de l'investissement lié au Plan crèche l'année donnée<sup>28</sup>, mais intègrent les dépenses de fonctionnement liées aux investissements réalisés l'année précédente. Les données de 2017 n'étant pas encore publiées elles sont donc estimées sur la base d'une progression des dépenses et de l'investissement en moyenne au cours de la COG 2013-2017.

Les réformes proposées interviennent à partir de l'année 2018.

Sur le champ de la petite enfance, le premier tendancier analyse une situation où aucune place en EAJE ne serait créée au cours de la prochaine COG, à structure de financement identique. Dans cette situation, en tenant compte de l'évolution des salaires et des prix, le FNAS devrait adopter un taux de croissance annuel moyen de **1,94 % (courbe 1)**. Cela correspond à une augmentation de **400 M d'€ entre 2017 et 2022**.

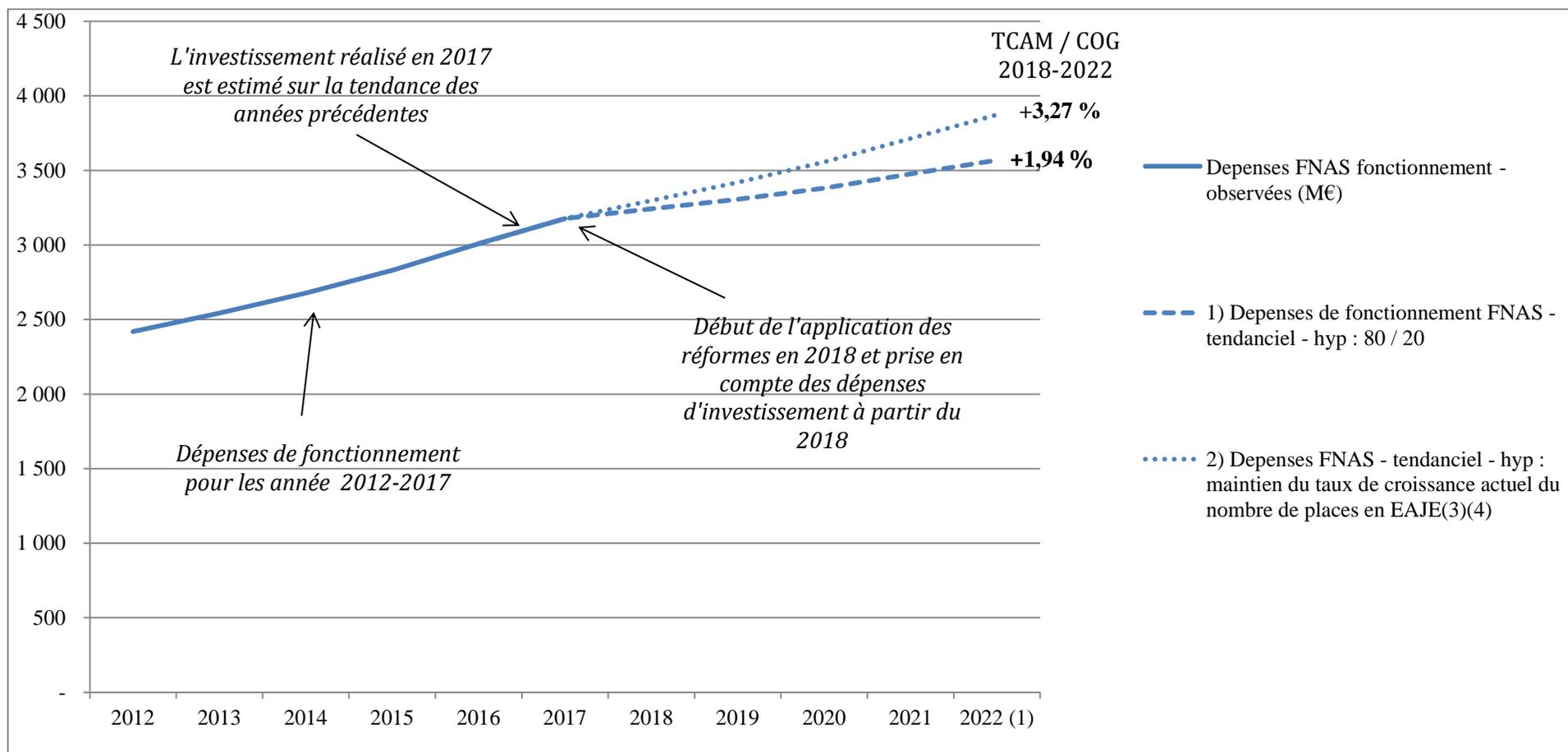
Dans le second tendancier, on analyse une création de places en EAJE identique à celle réalisée au cours de la dernière COG. Les micro-crèches Paje sont exclues de l'analyse puisqu'elles ne bénéficient pas d'un financement FNAS<sup>29</sup>. Ainsi, le nombre de places créées est ici estimé à environ 8 000 places par an. Sur cette base le FNAS devrait **progresser de 3,27 % par an (Taux de croissance annuel moyen TCAM – courbe 2)**. **En matière de dépense cela correspond à une augmentation d'environ 700 M d'€ (soit 300 M d'€ au-delà de la hausse tendancielle) entre 2017 et 2022 sur le champ petite enfance uniquement.**

---

<sup>28</sup> En 2016, ce plan représente environ 320 millions d'euros.

<sup>29</sup> Pour les micro-crèches PSU on ne tient compte que des dépenses de fonctionnement.

## Tendancier FNAS



(1) Voir le tableau ci-dessus pour connaître les hypothèses macroéconomiques utilisées pour la réalisation du tendancier entre 2018 et 2022.

(3) Création en moyenne sur la dernière COG de 7 875 places en EAJE (hors micro-crèche) et financement de 8 625 places, financement PSU (y compris micro-crèches PSU).

(4) La prise en charge FNAS (branche famille) pour les frais de fonctionnement des EAJE hors micro-crèches Paje (et autres établissements ne bénéficiant pas de la PSU) est estimée à 6 560 € par place. On prend en compte ici uniquement les dépenses de fonctionnement FNAS (3008,76-369,00[investissement]) que l'on divise par le nombre de places disponibles en 2016 (428 500 - 21 700 [M-C Paje] - 4 400 [Accueil hors PSU] = 397 498 places).

Calculs SG HCFEA.

Pour analyser l'impact sur le FNAS **des 230 000 solutions d'accueil à créer sur l'horizon de la COG**, il est nécessaire de définir le nombre de places d'EAJE de type PSU à créer. Dans la COG précédente, sur les 275 000 solutions prévues 100 000 devaient l'être en EAJE.

Deux hypothèses sont retenues :

- le maintien de la structure actuelle des modes d'accueil (32% de places d'EAJE hors micro-crèches) ;
- le respect des choix et désirs des parents en matière d'accueil du jeune enfant (46% de places d'EAJE hors micro-crèches) ;

Nous faisons des hypothèses sur le développement du marché des micro-crèches Paje ou PSU, même si le développement de ces types d'accueil est essentiellement porté par les micro-crèches Paje non financées par le FNAS. Nous avons retenu un niveau de développement similaire à celui de 2016.

Finalement, les trois hypothèses retenues renvoient à la création de 73 000 à 105 000 places en EAJE avec un financement par le FNAS (cf. tableau ci-dessous). Les évolutions du FNAS nécessaires afin de financer ces créations sont présentées dans le graphique ci-dessous. Il nécessite une croissance annuelle moyenne du FNAS de 4,25 % à 5,02 %.

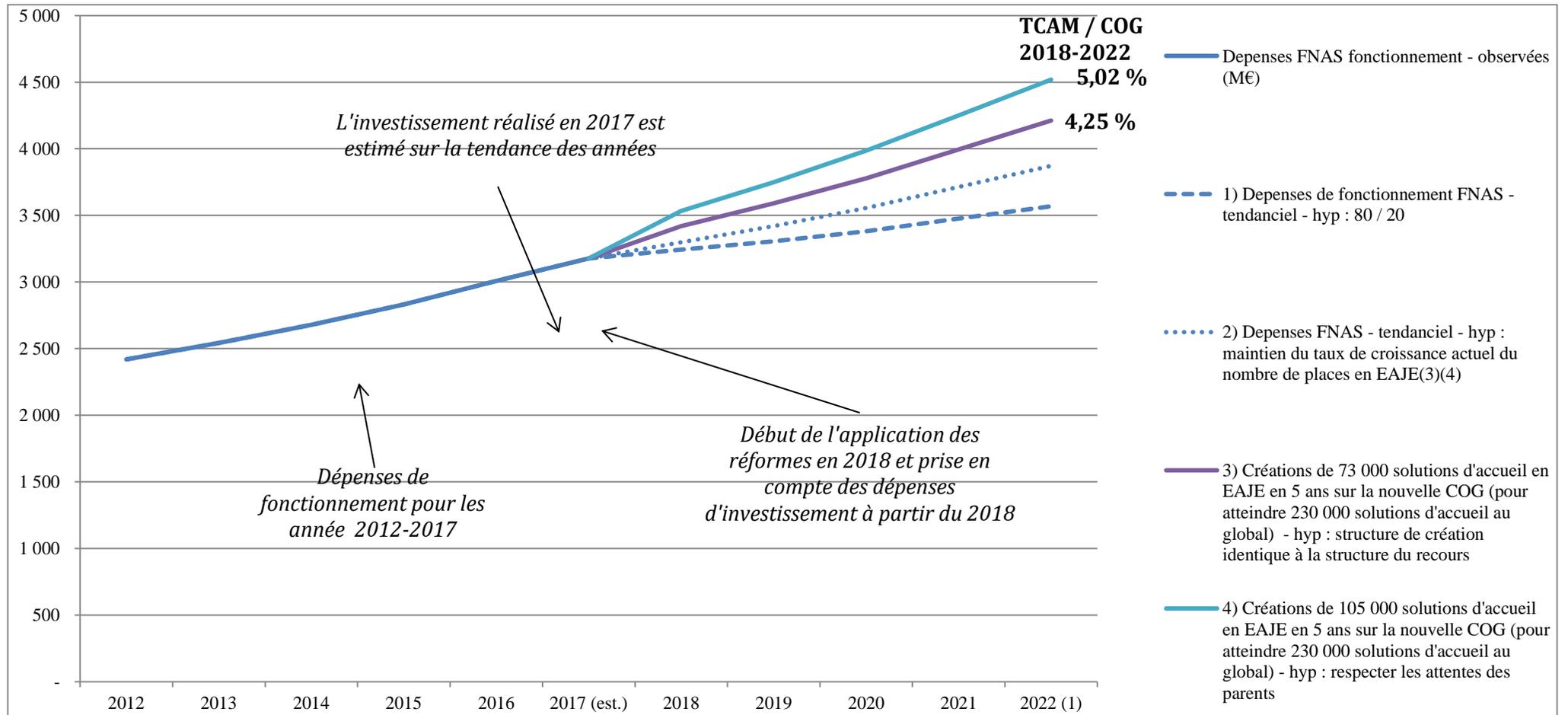
Les réformes proposées ici ne tiennent pas compte des revalorisations des prix plafonds lié notamment à l'amélioration de la qualité des services rendus (couches, repas, tarification) qui étaient également financés dans la COG précédente et participaient ainsi à la hausse du FNAS (plus de la moitié de l'augmentation du FNAS entre 2013-2016 sur le champ petite enfance provient de l'augmentation des prix plafond PSU et CEJ au-dessus de la règle traditionnelle 80-20 - voir ci-après).

#### **Nombre de place en EAJE à créer au cours de la prochaine COG**

	<b>EAJE (hors micro- crèches)</b>	<b>Total sur la période pour l'ensemble des solutions d'accueil</b>	<b>Coûts liés aux hausse tendancielle des dépenses et aux places nouvelles créées</b>	<b>Taux de croissance annuel moyen entre 2018 et 2022</b>
<i>Hausse tendancielle des dépenses</i>				
Sans création de place : augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnement (80 salaire / 20 inflation)	0	230 000	400 M d'€	<b>1,94 %</b>
<i>Création de places d'EAJE au cours de la prochaine COG</i>				
Maintien de la structure actuelle des modes d'accueil (32 % d'EAJE)	73 000	230 000	795 M d'€	<b>4,25 %</b>
Respecter les choix des parents en matière de mode d'accueil (46 % d'EAJE)	105 000	230 000	986 M d'€	<b>5,05 %</b>

*Calculs SG HCFEA*

## Tendancier FNAS selon les hypothèses de création de places



(1) Voir le tableau ci-dessus pour connaître les hypothèses macroéconomiques utilisées pour la réalisation du tendancier entre 2018 et 2022.

(3) Création en moyenne sur la dernière COG de 7 875 places en EAJE (hors micro-crèche) et financement de 8 625 places, financement PSU (y compris micro-crèches PSU).

(4) La prise en charge FNAS (branche famille) pour les frais de fonctionnement des EAJE hors micro-crèches Paje (et autres établissements ne bénéficiant pas de la PSU) est estimée à 6 560 € par place. On prend en compte ici uniquement les dépenses de fonctionnement FNAS (3008,76-369,00[investissement]) que l'on divise par le nombre de places disponibles en 2016 (428 500 - 21 700 [M-C Paje] - 4 400 [Accueil hors PSU] = 397 498 places).

Calculs SG HCFEA.

## 5. Quelle évolution des dépenses pour les collectivités locales ?

Parmi les financeurs publics, les collectivités locales participent également à la prise en charge des dépenses de fonctionnement des EAJE, environ 40 % de la prise en charge publique moyenne (cf. ci-dessus). Par ailleurs, la création de places en EAJE est en grande partie à l'initiative des collectivités locales, ou financée par des dotations de ces collectivités.

Les dépenses supplémentaires pour ces collectivités locales liées à la création de places nouvelles en EAJE sont ici évaluées. Toutefois, l'exercice nécessite davantage d'hypothèses que pour les évolutions des dépenses de la branche famille. D'une part, il faut identifier les dépenses des collectivités locales liées à la petite enfance et au financement d'EAJE. D'autre part, les collectivités locales ne financent pas l'intégralité des EAJE mais seulement ceux dont elles ont la gestion, ou qu'elles subventionnent.

En 2016, les collectivités locales de plus de 10 000 habitants ont consacré environ 2 523 M d'€ à l'accueil collectif pour les moins de 3 ans. En 2017, nous estimons qu'elles engageront environ 2 600 M d'€.

L'évolution tendancielle des dépenses de fonctionnement sur la base d'une augmentation qui suivrait la hausse des salaires et des prix conduit entre 2017 et 2022 à une croissance de **321 M d'€ des dépenses des collectivités locales**, soit un taux de croissance annuel moyen sur la période 2018 et 2022 de **1,94 %**.

Le rapport IGAS-IGF sur la politique d'accueil du jeune enfant<sup>30</sup> proposait une étude de l'évolution des dépenses de fonctionnement des EAJE gérés par des collectivités locales. Selon ce rapport, ces dépenses de fonctionnement avaient cru de 3,6 % en moyenne par an au cours de la dernière COG (2013-2017), soit bien davantage que l'augmentation tendancielle 80/20. Les rapporteurs concluaient ainsi à une mauvaise gestion de ces établissements. Toutefois, il faut aussi y voir l'effet de la hausse du prix plafond (PSU – CEJ) fixé par la CNAF qui a augmenté la prise en charge publique par la branche famille, sans nécessairement réduire la prise en charge par les communes (la prise en charge par place par les collectivités locales est restée stable au cours des dernières années). Si à l'avenir les coûts de fonctionnement continuent à augmenter au même rythme **de 3,6 % par an, les dépenses progresseraient de 500 M d'€**, soit 200 M d'€ au-delà de l'augmentation tendancielle. Cela montre l'importance de la maîtrise des coûts de fonctionnement pour les collectivités locales qui auront à supporter la totalité de l'augmentation de ceux-ci au-delà de la prise en charge plafonnée de la branche famille.

Dans le cadre de l'augmentation des solutions d'accueil proposées ci-dessus une partie des EAJE créés le seront à l'initiative des collectivités locales ou financés par celles-ci. Nous faisons l'hypothèse que 50 % des places nouvelles, hors micro-crèches, seront à l'initiative des communes<sup>31</sup> au cours des prochaines années. Les dépenses de fonctionnement pour une place supplémentaire sont évaluées à 6 265 € par place<sup>32</sup>, celles d'investissement à environ

---

<sup>30</sup> Rapport IGAS-IGF (2017), « La politique d'accueil du jeune enfant. Revue de dépenses ».

<sup>31</sup> Nous reprenons ici la répartition des créations des places en EAJE observée en 2016 (rapport IGAS-IGF [2017], « La politique d'accueil du jeune enfant. Revue des dépenses »).

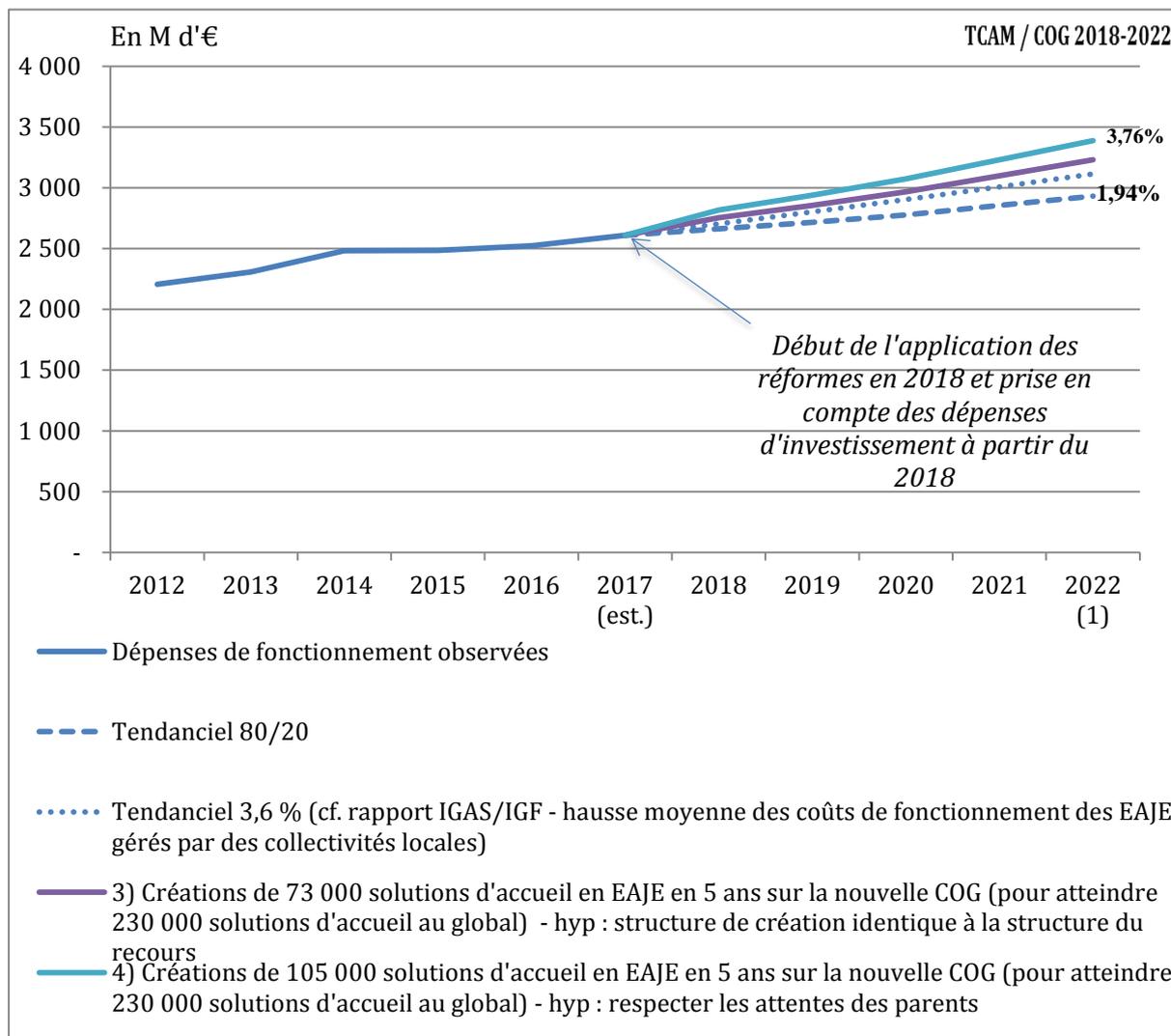
<sup>32</sup> Pour calculer ce coût unitaire nous faisons le rapport entre les dépenses des communes observées et le nombre de places gérées ou financées par des collectivités locales. Environ, 90 % des places en EAJE qui bénéficient d'une prise en charge par les collectivités locales (cf. Atlas des EAJE - CNAF 2015).

13 000 € (25 500 prix moyen d'une nouvelle place moins la prise en charge CNAF, Etat et département).

Pour atteindre l'objectif de **73 000 places** supplémentaires au cours de la prochaine COG, dont la moitié créées ou financées par les collectivités locales celles-ci devraient mobiliser **453 M d'€ dont 131 M d'€ au-delà du tendanciel 80/20**. Pour créer **105 000 places** en EAJE, dont près de 50 000 par des financements communes, le coût supplémentaire est estimé à **621 M d'€ soit 300 M d'€ en plus du tendanciel**.

Le graphique ci-dessous présente le tendanciel 80/20 ainsi que les deux réformes proposées.

### Tendanciel collectivités territoriales selon les hypothèses de créations de places



(1) Voir le tableau ci-dessus pour connaître les hypothèses macroéconomiques utilisées pour la réalisation du tendanciel entre 2018 et 2022.

Calculs SG HCFEA.

\*

\* \*

Finalement, pour la branche famille les réformes proposées conduisent à une hausse du FNAS de **800 M d'€ à 1 Md d'€**. Pour les collectivités locales cette hausse est d'environ **450 à 621 M d'€**.

**Pour la branche famille, comme pour les collectivités locales une croissance des dépenses de 2 % par an correspondrait à l'absence de création de places en EAJE, sans d'autres économies réalisées par ailleurs.**

Dans un premier temps, on pourrait envisager de créer en priorité des places pour les enfants de 2 ans pour permettre aux parents sans solution d'accueil d'en bénéficier, en particulier dans le contexte de forte baisse de la PreParE. Et de manière générale, permettre à tous les enfants de 2 ans de bénéficier d'une solution d'accueil qui faciliterait les passerelles entre mode d'accueil et école préélémentaire (encadré 1).

### **Encadré 1 : Accueillir les enfants de 2 ans en priorité dans un mode d'accueil ?**

La limitation dans la majorité des cas du congé parental (PreParE) aux 2 ans de l'enfant, fait apparaître une fragilité de notre modèle d'accueil du jeune enfant depuis cette réforme, au-delà du nombre de solutions d'accueil encore insuffisant pour accueillir l'ensemble des enfants. Les créations de nouvelles solutions d'accueil pourraient se porter en priorité sur les enfants de 2 ans pour permettre aux parents sans solution d'accueil d'en bénéficier. De manière générale, permettre à tous les enfants de 2 ans de bénéficier d'une solution d'accueil facilitera les passerelles entre mode d'accueil et école maternelle. La mise en œuvre d'un accueil pour tous les enfants de 2 ans peut apparaître prioritaire et cela pourrait être à terme un premier pas vers un droit opposable pour les familles d'enfants de plus de 2 ans (cf. Propositions partie gouvernance).

Quels modes d'accueil créer pour ces enfants ? Les études qui portent sur les attentes des familles et les solutions d'accueil jugées les plus adaptées à l'enfant selon son âge indiquent que l'accueil en EAJE semble le plus adapté. Selon le Baromètre CNAF, plus d'un parent sur deux estime qu'il s'agit du mode d'accueil le plus bénéfique pour les enfants de 2 ans. De plus, des accueils collectifs tels que les jardins d'enfants ou les haltes-garderies sont des solutions intéressantes pour des enfants de 2 ans. Elles permettent le développement d'une sociabilité collective qui permettra une bonne et rapide intégration à l'école maternelle. Par ailleurs, ces accueils qui se concentrent sur des enfants de 2 ans, qui marchent, nécessitent un encadrement moindre. Ils sont en conséquence moins coûteux : environ 10 000 € pour un jardin d'enfants contre 15 500€ en moyenne par an en EAJE classique.

#### **1. Combien d'enfants de 2 ans n'ont pas accès à un accueil en dehors de leurs parents ?**

Le recours à un mode d'accueil est plus élevé à 2 ans. Il intègre, les enfants qui peuvent bénéficier d'une préscolarisation à 2 ans (environ 100 000), mais en dehors de l'école le recours est également supérieur pour les autres solutions d'accueil. Ainsi, 71 % des enfants de 2 ans bénéficient d'un accueil extérieur à la famille au moins une partie de la journée (tableau ci-dessous). Cet accueil est payant pour 65 % des enfants de 2 ans.

## Recours à un mode d'accueil pour les enfants de 2 ans en 2013

	Ensemble	Moins de 10h/sem	De 10 à 20h/sem	20h ou plus
Ensemble des solutions d'accueil (en %)	71	6	12	53
Ensemble des solutions d'accueil payantes (en %)	65	7	8	50
EAJE - recours (en %)	32	7	5	20
AM - recours (en %)	34	1	4	28
<b>Total en nombre d'enfants de 2 ans hors scolarisation maternelle en septembre dans la troisième année de l'enfant</b>	<b>645 380</b>			

Champ : France métropolitaine, enfants de 2 ans en 2013 (hors enfants nés en fin d'année qui sont scolarisés à 2 ans).

Source : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013 ; Traitements SG HCFEA.

À partir de cette analyse du recours, on peut identifier le nombre d'enfants qui ne bénéficient d'aucun mode d'accueil à 2 ans. 186 000 enfants de 2 ans n'ont jamais bénéficié d'un accueil. De plus, 115 600 enfants de 2 ans ne sont accueillis qu'à temps partiel.

### 2. Des créations de structure collective en priorité pour les enfants de 2 ans ?

Sur les 230 000 solutions à créer à l'horizon 2022, une priorité pourrait être donnée à l'accueil des enfants à partir de 2 ans. Comme le coût de fonctionnement de structures qui accueillent des enfants de 2 ans (jardins d'enfants ou haltes-garderies) sont 35% inférieur à ceux d'un EAJE classique. Les dépenses **tous financeurs confondus** seraient réduites de 35%.

À cela, il faudrait ajouter des dépenses supplémentaires nécessaires afin de financer de nouvelles places. Toutefois, toutes les structures ne devront pas être créées *ex-nihilo*, par exemple des locaux des communes pourront être mobilisés dans une grande partie des cas.

Aucun horizon temporel n'est proposé ici pour la création de ces solutions d'accueil. Il s'agit d'un objectif à atteindre afin de favoriser un accueil efficient et de qualité permettant le meilleur développement des enfants.

#### Dépenses de fonctionnement pour l'accueil des enfants de 2 ans

<b>Dépenses de fonctionnement</b>
Jardin d'enfants (10 214 € /place)
Haltes-garderies (11 893€ /place)

## 6. Les dépenses supplémentaires liées aux modes d'accueil individuel

Afin de compléter l'analyse globale visant à accroître le nombre de solution d'accueil, il faudrait identifier la hausse du Fonds national des prestations familiales (FNPF) nécessaire en particulier pour répondre aux besoins des familles qui ont recours à une assistante maternelle.

Notre analyse est toutefois largement incomplète sur ce sujet dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'ensemble des propositions formulées dans ce rapport concernant l'accueil individuel du jeune enfant.

Le financement public pour l'accueil individuel est très largement pris en charge par la branche famille (84 %), notamment avec le complément de mode de garde (CMG). La prise en charge prend deux formes : le financement des cotisations sociales des assistantes maternelles d'une part, et une prestation à destination des familles d'autre part. La première suit l'évolution des salaires, la seconde l'évolution des prix. Pour les familles l'augmentation de la prestation reçue qui augmente selon les prix ne couvre pas l'augmentation des salaires des assistantes maternelles. Cela conduit de fait, à un désolvabilisation des familles dans le temps (voir proposition partie IV A). Selon un calcul approximatif nous estimons que 57 % des dépenses liées au CMG contribuent au financement des cotisations, le reste est versé aux familles.

Le montant global de la prise en charge par la branche famille de l'accueil individuel est en 2016 de 4 963 M d'€, hors dépenses en micro-crèche Paje. L'évolution tendancielle du CMG, sans évolution du nombre d'assistantes maternelles conduit à devoir accroître le FNPF pour **financer le CMG d'environ 550 M d'€ entre 2017 et 2022.**

Dans la situation d'une hausse du recours à une assistante maternelle d'environ 20 % soit **120 000 enfants supplémentaire<sup>33</sup>, il faudrait mobiliser 1 100 M d'€ supplémentaires,** hors augmentation tendancielle. Selon, notre seconde hypothèse<sup>34</sup> **il faudrait mobiliser de l'ordre 800 M d'€ hors évolution des salaires et prix pour 88 000 accueils supplémentaires.**

---

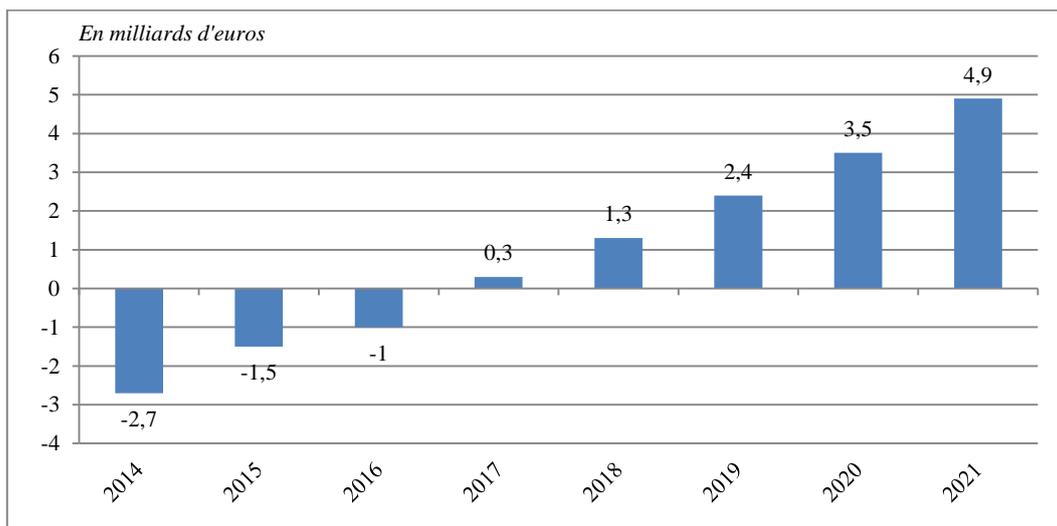
<sup>33</sup> 120 000 = 230 000 (global) – 73 000 (EAJE) – 37 000 (Micro-crèches)

<sup>34</sup> 88 000 = 230 000 (global) – 105 000 (EAJE) – 37 000 (Micro-crèches)

## 7. Les ressources de la branche famille pour accompagner le développement de l'accueil des jeunes enfants

Les meilleures performances économiques, ainsi que les récentes réformes de la branche famille, ont permis de retrouver depuis 2017 l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la branche famille. Les prévisions d'excédents de la branche famille sont par ailleurs en hausse constante selon les prévisions inscrite dans la loi de finance de la Sécurité sociale. **Selon la loi de finance, l'excédent de la branche famille prévu en 2021 serait d'environ 5 Mds€.**

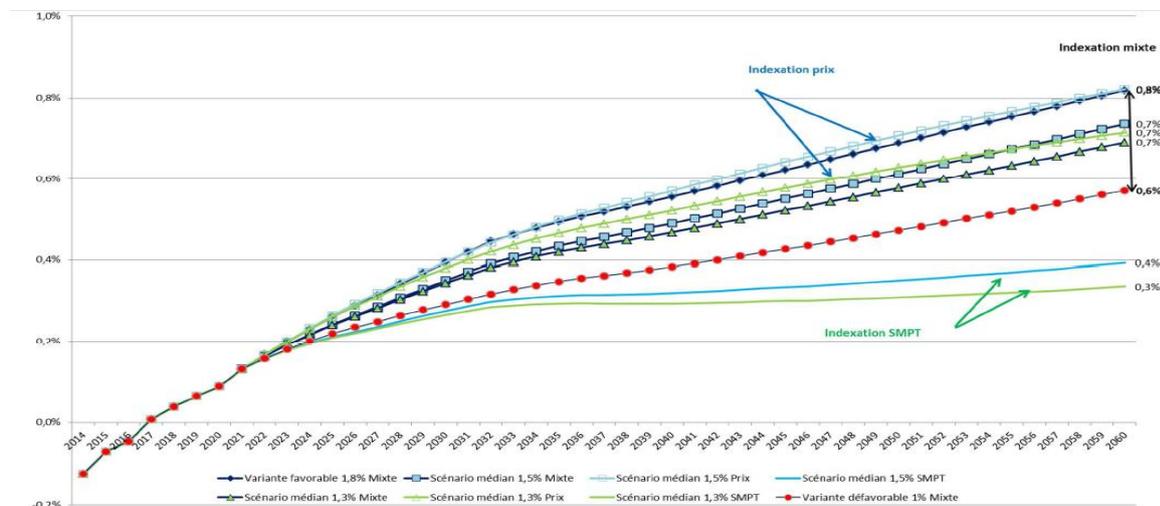
### Solde de la branche famille selon la loi de financement de la Sécurité sociale en 2018



Source : LFSS 2018.

Les prévisions de long terme réalisées par le Secrétariat général du HCFiPS sont également très favorables. À législation inchangée par rapport à mai-juin 2017 le solde technique suivant une progression tendanciel est toujours positif à partir de 2017 quelles que soient les hypothèses retenues.

### Solde technique (dépenses – recettes) en % du PIB de la branche famille – travaux du SG HCFiPS



Source : projection de la CNAF, de la DSS, de la CNAV, mise en forme SG HCFiPS.

\*

\* \*

**Les deux Conseils ont souligné que le rapport fait des propositions formant un ensemble cohérent et équilibré pour soutenir et relancer l'accueil du jeune enfant dans toutes ses dimensions. Ils ont pointé en outre que le financement de ces propositions pourrait être abrité par les excédents prévisionnels de la branche famille et qu'elles sont de nature à favoriser l'emploi des parents, ce qui diminue le risque de pauvreté des familles et permet d'accompagner et renforcer la croissance économique.**

## **II. LEVER LES FREINS AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL : LES MESURES A METTRE EN ŒUVRE A COURT TERME**

### **A) LEVER LES FREINS AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL INDIVIDUEL**

#### **1. Dans le contexte actuel de baisse de mode d'accueil, analyser les freins et leviers au développement de l'offre d'accueil individuel**

Le tome I « Etat des lieux » du rapport a permis d'identifier la tendance à la baisse du développement de l'accueil individuel que représentent très majoritairement l'accueil chez une assistante maternelle et, de façon plus marginale, l'accueil par une garde d'enfants à domicile. Cette tendance pèse sur le taux de réalisation de l'objectif global de création de places fixé dans le cadre de la COG en cours (17 % de l'objectif global sur la période 2013-2016) : au lieu des 80 000 places d'accueil individuel attendues sur la période, on assiste à une diminution du nombre de places de l'ordre de 21 900 (-27 % de l'objectif).

Tous les indicateurs relatifs à l'accueil individuel chez une assistante maternelle sont en berne<sup>35</sup> : diminution observée du nombre de nouveaux agréments par an, du nombre total de professionnels agréés, du nombre d'assistantes maternelles salariées des parents particuliers employeurs, du nombre annuel d'heures déclarées par les familles, du nombre de familles bénéficiaires du CMG et du nombre d'enfants gardés par une assistante maternelle. A la baisse du nombre de places s'ajoutent d'une part, une sous-occupation des places existantes, sans que l'on en connaisse toujours les motifs et d'autre part, le contexte de vieillissement et de départ à la retraite d'environ un tiers des professionnels actuellement en exercice en 2020<sup>36</sup>.

Sauf à ce que le développement de l'accueil collectif pallie dans les prochaines années la diminution de l'offre d'accueil chez une assistante maternelle, qui reste le mode d'accueil prépondérant, il va falloir s'atteler à une meilleure compréhension des raisons de la perte de vitesse de ce mode d'accueil (à rechercher conjointement du côté de la demande par les parents et du côté de l'offre par les professionnelles en question) et trouver des leviers pour le relancer.

On sait d'ores et déjà que les défis à relever ont trait :

- à l'attractivité de la profession d'assistante maternelle (reconnaissance professionnelle, perspectives d'évolution en termes de carrière, modalités d'exercice, rémunération, etc.) ;
- à l'attractivité de ce mode d'accueil pour les familles et donc à la qualité de l'accueil (formation, voire qualification des assistantesses maternelles, garantie offerte aux familles d'une prise en charge personnalisée de leur enfant mais également d'un éveil et d'une socialisation) ;
- à l'accessibilité financière de ce mode d'accueil (reste à charge pour les familles) ;

---

<sup>35</sup> CNAF, Circulaire RAM du 26 juillet 2017, éléments introductifs.

<sup>36</sup> DARES, 2012, les métiers en 2020 : progression et féminisation des emplois les plus qualifiés ; dynamisme des métiers d'aide et de soins aux personnes.

- à une bonne structuration du marché et *a minima* une information et une mise en relation aisée entre les professionnels et les familles pour notamment réduire le sous-emploi des assistantes maternelles (cf. Tome I « Etat des lieux ») ;
- à l'accompagnement de la relation employeur / salarié qu'implique le recours à ce mode d'accueil<sup>37</sup> (exemple : gérer le départ en congé maternité de l'assistante maternelle ou sa démission), qui peut sembler complexe tant du côté des familles que des professionnels ;
- à une meilleure adéquation territoriale entre l'offre (les assistantes maternelles) et la demande (les parents).

Compte tenu du fait que le soutien financier des pouvoirs publics à ce mode d'accueil (1<sup>er</sup> mode d'accueil des enfants) est moins important que celui accordé aux autres modes d'accueil (voir partie I C) 2.), il est nécessaire de rééquilibrer l'effort public en faveur de l'accueil individuel pour relever ces défis.

Face à la situation relativement préoccupante du développement de l'accueil individuel du jeune enfant, le Conseil de la famille du HCFEA a inscrit à son programme de travail 2018 et prévu d'approfondir la question du développement de l'offre d'accueil individuel, *a minima* de son maintien, et des conditions et modalités de recours des familles aux assistantes maternelles.

***Proposition : Faire un état des lieux complet des freins au développement de l'accueil individuel chez une assistante maternelle (côté demande et côté offre).***

D'ores et déjà, une conférence de relance de la profession d'assistante maternelle pourrait être organisée et permettrait de discuter conjointement de l'attractivité de la profession et de ce mode d'accueil pour les familles et une étude sur l'importance de l'inadéquation géographique entre offre et demande d'assistantes maternelles pourrait être lancée.

***Propositions :***

- ***organiser une conférence de relance de l'attractivité de la profession d'assistante maternelle, à laquelle participeraient le ministère des solidarités et de la santé, la CNAF, les acteurs locaux (CAF, Conseils départementaux, communes, RAM) et les partenaires sociaux et associatifs du secteur (FEPÉM côté employeur, syndicats d'assistants maternels, UFNAFAAM, ACCEPP et autres associations, etc.) ;***
- ***lancer une étude sur l'importance de l'inadéquation géographique entre offre et demande d'assistantes maternelles (en mobilisant les RAM qui à près de 80 % recensent leurs disponibilités).***

---

<sup>37</sup> A ce titre, un fonds d'information et de valorisation de l'emploi à domicile (FIVED) a été créé par un accord interbranche le 27 février 2017 et permettra d'améliorer l'information et l'accompagnement de l'employeur à domicile, par la mise en œuvre d'actions dédiées.

Si la question des freins au développement de l'accueil individuel fera ainsi l'objet d'approfondissements en lien avec les acteurs concernés, le rapport entrevoit déjà des pistes pour promouvoir le développement du premier mode d'accueil de France :

- le renforcement du maillage territorial des relais d'assistantes maternelles (RAM) et de leur rôle de structuration de l'offre d'accueil individuel avec un soutien financier plus important de la branche famille ;
- la relance des crèches familiales en les réaménageant ;
- la consolidation organisationnelle et pédagogique des maisons d'assistantes maternelles (MAM) ;
- l'intégration d'une plus grande progressivité du CMG au regard des revenus des familles et du nombre d'heures de recours (partie III A.) et l'indexer sur les salaires et non sur les prix afin de ne pas conduire mécaniquement à une désolvabilisation des familles au cours du temps.

## **2. Promouvoir les relais d'assistantes maternelles (RAM) : un moyen de structurer et de consolider l'offre d'accueil individuel**

Services reconnus dans le paysage institutionnel de la petite enfance, les RAM jouent un rôle réel dans la structuration de l'offre d'accueil individuel et de certaines articulations avec l'accueil collectif par une information et une mise en relation entre les parents et les professionnelles. Ils participent également à la professionnalisation du métier d'assistante maternelle et de garde d'enfant à domicile et ce faisant, *a priori* à l'amélioration de la qualité de l'accueil.

Le développement quantitatif et qualitatif des RAM apparaît ainsi comme un moyen de rendre plus attractif les modes d'accueil individuels pour les familles, mais également le métier d'assistante maternelle, et de lutter contre la sous-occupation de places d'accueil.

Les propositions ci-dessous visent donc tout autant à promouvoir le développement d'une offre de services global au sein des RAM (réaffirmation des missions des RAM) qu'à encourager à la création de RAM et/ou au recrutement d'animateur de RAM sur l'ensemble du territoire, afin d'offrir à toutes les familles et tous les professionnels de l'accueil individuel (assistantes maternelles et garde d'enfants au domicile des parents) l'accès à ce type de services.

Le rapport invite d'une part, au développement des RAM et à une redéfinition et réaffirmation de l'ensemble de leurs missions autour de quatre axes, et d'autre part, à revoir les modes de financement aux structures.

### a) Redéfinir les missions des RAM

Pour rappel, la circulaire CNAF 2011-020 du 2 février 2011 avait identifié trois grandes missions pour les RAM :

1. informer les parents sur l'ensemble des modes d'accueil et les professionnels de l'accueil individuel ;
2. offrir un cadre d'échanges et de rencontres des professionnels de l'accueil individuel ;
3. observer les conditions locales d'accueil du jeune enfant.

Pour ce faire, les CAF versent aux gestionnaires de RAM une prestation de service RAM, qui prend en charge depuis 2011 43% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du service, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la CNAF sur la base d'un fonctionnement à temps plein.

La circulaire CNAF 2017-003 du 26 juillet 2017 a créé trois missions supplémentaires pour les RAM volontaires :

1. renforcer l'accompagnement des familles avec un positionnement central du RAM en « guichet unique d'information » et le traitement des demandes d'accueil des familles formulées directement en ligne sur le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr) ;
2. promouvoir l'activité des assistantes maternelles en améliorant leur employabilité ;
3. augmenter les départs en formation continue des assistants maternels.

Les RAM, qui s'engagent avec l'accord de la CAF dans au moins une des trois missions précitées, peuvent bénéficier dès 2017 d'un bonus forfaitaire de 3 000 € s'ajoutant au montant de la prestation de service à 43 %.

#### Missions investies par les RAM en 2014<sup>38</sup>

La CNAF a réalisé une enquête en 2014 pour dresser un bilan de la mise en œuvre de la circulaire de 2011 relative aux RAM. 2 214 RAM ont répondu sur les 2 987 RAM financés. Si depuis, les missions ont sans doute encore évolué du fait notamment de l'impulsion donnée par la nouvelle circulaire de 2017, cela donne une vision des modalités de fonctionnement des RAM et de leur périmètre d'intervention, notamment des missions qu'il faut encore développer (*en italique et gras dans le texte*).

Sur les trois grandes missions définies par la circulaire CNAF de 2011, les RAM mettent en œuvre en moyenne 2,6 missions.

#### 1/ Informer les parents et les professionnels de l'accueil individuel

- 90 % des RAM renseignent les familles sur l'ensemble des modes d'accueil
- 20 % constituent le point unique d'information sur les modes d'accueil de leur territoire
- **35 % des RAM utilisent mon-enfant dans leur activité quotidienne**
- 83% des RAM délivrent une information sur les différentes modalités d'exercice du métier d'assistante maternelle
- **74 % des RAM délivrent une information sur les conditions d'accès aux métiers de la petite enfance**

#### 2/ Offrir un cadre d'échanges et de rencontres des professionnels de l'accueil individuel

S'agissant de la professionnalisation des assistants maternels :

- 92 % des RAM mettent en place des ateliers d'éveil ;
- 78 % des RAM mettent en place des conférences thématiques ;
- **61 % des RAM mettent en place des séances d'échanges de pratiques.**

S'agissant de la promotion de la formation continue :

- 82 % des RAM informent et sensibilisent les parents et les assistantes maternelles ;
- **66 % des RAM facilitent la mise en lien avec les acteurs pour l'organisation de la formation continue ;**
- **30 % des RAM recherchent des solutions alternatives.**

<sup>38</sup> CNAF, RAM Bilan et pistes d'évolution, Note à la commission d'action sociale du 18 avril 2017

### 3/ Observer les conditions locales d'accueil du jeune enfant

- 67 % des RAM participent à cette fonction d'observation et tiennent des statistiques.
- **58 % des RAM participent à la Cdaje, aux instances du Cej, ou à la commission d'attribution des places du territoire.**

Pour aller plus loin, les missions des RAM pourraient être redéfinies et réaffirmées autour de quatre axes forts.

**Premier axe : le soutien aux parents dans la recherche d'un mode d'accueil et la structuration de l'offre** reposant *a minima* sur l'information des parents sur tous les modes d'accueil, les coûts, les aides possibles, les démarches administratives et juridiques, et de façon plus aboutie, sur la mise en place dans tous les RAM d'un guichet unique de traitement des demandes physiques et en ligne via le site Internet [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr). Ce guichet unique<sup>39</sup> assure une mise en lien renforcée de l'offre et de la demande et la coordination des acteurs, en vue d'apporter une réponse aux familles et d'optimiser l'offre disponible.

En première ligne, les RAM doivent ainsi avoir une bonne connaissance du partenariat présent sur le territoire (intervenants sociaux de la CAF, services de PMI, EAJE, lieux d'accueil enfant-parent et autres dispositifs de soutien à la parentalité, équipements du territoire, etc.)

**Deuxième axe : Une meilleure professionnalisation des assistantes maternelles et des gardes à domicile** comprenant :

- 1/ la promotion des métiers d'assistante maternelle et de garde d'enfants ;
- 2/ l'information sur les différentes conditions d'accès et d'exercice de ces professions y compris en MAM, les aides de la CAF, les formations et les évolutions de carrière possibles ;
- 3/ l'accompagnement sur les pratiques professionnelles et la construction d'une identité professionnelle (cadre et temps d'échanges et de réflexion sur les pratiques entre professionnels avec ou sans les enfants) ;
- 4/ la promotion de la formation et l'aide effective au départ en formation<sup>40</sup> (sensibilisation des parents et des professionnels, mise en lien avec les acteurs pour l'organisation de la formation continue et recherches de solutions permettant les départs en formation) ;
- 5/ l'accompagnement à l'employabilité pour les professionnels en sous-activité.

---

<sup>39</sup> Extrait de la circulaire CNAF précitée de 2017 « Ce service en ligne est déployé sur certains territoires de 22 départements. Dans la majorité des cas, ce rôle de guichet unique est assuré par le RAM. Pour les départements qui ont expérimenté ce dispositif, les raisons d'adhésion des communes portent sur le renforcement du partenariat entre les acteurs locaux de la petite enfance, la facilitation des démarches pour les familles, le caractère « innovant » et « clé en main » du service, l'amélioration de la gestion de l'offre et de la demande. L'expérimentation a renforcé le partenariat entre les différentes communes et entre la CAF et les communes concernées. En outre, elle facilite les relations entre les différents opérateurs (gestionnaires municipaux, associatifs, entreprises, etc.) ».

<sup>40</sup> Le plan d'action pour la petite enfance présenté par Madame Laurence Rossignol, Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, en novembre 2016, prévoyait des actions pour l'amélioration de la formation et de la professionnalisation des assistantes maternelles, et notamment « l'élargissement des missions des RAM, pour en faire les pivots de la formation continue ».

**Troisième axe : l'éveil et la socialisation des enfants** reposant sur des temps réguliers en groupe autour d'une animation, de jeux et d'activités conçus pour eux. Certains RAM proposent déjà aujourd'hui des temps collectifs mais cette mission n'apparaît pas en tant que telle. Compte tenu des bénéfices importants que peuvent en retirer les enfants et des enjeux autour de l'attractivité de ce mode d'accueil pour les familles, cet axe doit être mis en avant.

Les axes 2 et 3 permettent les regroupements entre assistantes maternelles pour s'informer, se documenter et réfléchir à leur travail et le partage de moments conviviaux, ce qui génère des situations professionnalisantes. Cela contribue à améliorer la qualité des modes d'accueil individuel. Les missions comprises dans les deuxième et troisième axes doivent ainsi être encouragées (*cf. partie III B) sur la qualité de l'accueil et les propositions sur l'intégration d'un fonctionnement collectif dans l'accueil individuel*).

**Quatrième axe : l'observation des conditions locales d'accueil du jeune enfant** comprenant :

1/ le recensement et l'analyse de l'offre disponible et des demandes des familles, afin d'anticiper, d'identifier des difficultés, des manques, etc. ;

2/ la participation aux instances de la politique locale petite enfance (instances du Contrat enfance jeunesse –CEJ-, commission départementale de l'accueil du jeune enfant –CDAJE- ou commission départementale des services aux familles –CDSF- lorsqu'elle existe, commission d'attribution des places du territoire) et à l'élaboration du schéma départemental des services aux familles (SDSF), afin de partager le diagnostic de la situation locale et de contribuer à l'évolution de la politique.

Les RAM doivent devenir l'une des structures incontournables du secteur de la petite enfance et du partenariat local.

**A chaque axe devront être associés des objectifs précis et des indicateurs d'évaluation comme ceux qu'a fixés la CNAF pour les missions supplémentaires, permettant un suivi annuel de la mise en œuvre des différentes missions.**

***Proposition : Redéfinir les missions des RAM autour de quatre axes en incluant les missions d'origine et les missions supplémentaires proposées par la CNAF en 2017 et fixer pour chacune d'entre elles des objectifs et des indicateurs d'évaluation***

- b) Prévoir des taux de financement majorés des RAM qui tiennent compte de la qualité et du niveau de service rendu

L'accomplissement de l'ensemble de ces missions nécessitera vraisemblablement des temps d'ouverture supplémentaire et/ou le recrutement de personnels supplémentaires (poste ETP d'animateur ou agent administratif), ainsi que la mise à disposition de locaux pour les temps de regroupement.

Le présent rapport propose ainsi de maintenir un niveau de prise en charge minimal des dépenses de fonctionnement des RAM au niveau actuel (43 % du prix de revient plafonné du RAM pour un équivalent temps plein – ETP- animateur) et de prévoir un ou des taux majorés

pouvant aller jusqu'à 55 % en fonction du niveau de services rendus par les RAM<sup>41</sup>. Un taux majoré pourrait ainsi être appliqué au regard de l'évaluation annuelle faite de la qualité et du niveau de service rendu par le RAM (à partir des indicateurs de suivi prévus initialement).

Une majoration du taux de prise en charge semble préférable au financement forfaitaire supplémentaire de 3 000 euros proposé par la CNAF et instauré par la circulaire de 2017, pour plusieurs raisons :

- même si ce financement forfaitaire a été annoncé comme étant pluriannuel, une majoration du taux est plus attractive. Elle sécurise les gestionnaires sur une plus grande pérennité des financements ;
- le financement de 3 000 € est aujourd'hui versé pour un équipement RAM. Il ne tient pas compte du nombre d'ETP animateur. Ainsi, un RAM avec 1 ETP et un RAM avec 3 ETP percevront le même montant de 3 000 euros ;
- quel que soit le nombre de missions supplémentaires dans lequel s'engage le RAM (une, deux, ou trois), il ne pourra bénéficier qu'une seule fois du financement supplémentaire. L'atteinte des indicateurs de résultats ne sera mesurée que pour une seule mission supplémentaire que le RAM devra choisir ;
- le budget dédié aux missions supplémentaires pour le financement est limitatif (6 millions d'euros étaient prévues en 2017).

Une augmentation de la prise en charge financière des RAM par la branche famille paraît nécessaire :

1/ pour structurer et consolider l'offre du premier mode d'accueil de France actuellement fragilisé ;

2/ pour permettre aux RAM existants de développer de nouvelles missions et/ou de renforcer celles existantes et d'offrir ainsi un service plus global aux familles et aux professionnels de l'accueil individuel ;

3/ pour affirmer la nécessité de proposer des temps d'accueil collectifs pour le bien-être et l'éveil des jeunes enfants et de renforcer la professionnalisation pour un accueil mieux ajusté aux enjeux de développement des enfants ;

4/ pour inciter fortement les acteurs locaux (communes et intercommunalités notamment), à la création de nouveaux RAM et/ou à l'embauche de nouveaux animateurs RAM sur leur territoire.

***Proposition : Maintenir un niveau de prise en charge minimale des dépenses de fonctionnement des RAM au niveau actuel (43 % du prix de revient plafonné du RAM pour un ETP animateur) et prévoir un ou des taux majorés pouvant aller jusqu'à 55 % en fonction du niveau de services rendus par les RAM (cf. évaluation du coût dans l'encadré ci-dessous)***

---

<sup>41</sup> Cf. chiffrage du coût de cette réforme pour la branche Famille dans l'encadré ci-dessous.

c) Prévoir un objectif de développement des RAM dans la COG et dans les schémas départementaux des services aux familles

La précédente COG portait un objectif ambitieux d'un RAM (équipement) pour 70 assistantes maternelles. Il avait été calibré sur une perspective de développement de 1 407 RAM supplémentaires, correspondant à 1091 ETP supplémentaires. L'objectif ne sera pas atteint. Si le nombre d'équipements progresse peu (151 nouveaux RAM sur la période entre 2011 et 2015, soit une augmentation de 5.1 %), en revanche, le nombre d'animateurs augmente fortement. Celui-ci progresse ainsi de 30 % entre 2011 et 2015 (passage de 2 300 à 3 007 ETP animateurs) et le temps de travail moyen par RAM a augmenté de 24 % (passage de 0,79 ETP par RAM à 0,98 ETP/RAM). Cette augmentation de l'activité témoigne d'un renforcement de l'offre de services des RAM existants et des nouveaux RAM, mouvement porté par la CNAF et au niveau local par les CAF et les collectivités locales.

Cet effort doit être poursuivi et fortement encouragé dans la prochaine COG, l'objectif pouvant être qu'à terme, l'ensemble du territoire français soit couvert par des RAM et que chaque professionnel en activité (assistant maternel et garde d'enfants) puisse y avoir accès, et s'y impliquer.

La promotion des RAM par les CAF auprès des acteurs locaux, l'accompagnement méthodologique, technique et financier aux gestionnaires et animateurs de RAM qu'elles proposent et les aides financières de la branche famille apparaissent essentiels et doivent être poursuivis.

Le développement des RAM doit également se faire dans le cadre de l'élaboration des SDSF et en constituer un axe à part entière. Le diagnostic réalisé permettra d'identifier le nombre et les besoins des familles et des professionnels, le nombre d'ETP nécessaire, ainsi que les qualifications requises, le nombre d'heures d'ouverture nécessaires du RAM, les lieux potentiels et optimaux d'implantation et enfin les acteurs à mobiliser le cas échéant. Selon les réalités des territoires, ceux-ci pourront en effet se coordonner pour créer des RAM itinérants (RAM ayant plusieurs lieux d'accueil). Ces derniers constituent une alternative particulièrement intéressante car ils peuvent être situés au plus près des lieux d'habitation et/ou de travail des professionnels. Cette proximité est un facteur déterminant dans la possibilité pour les professionnels de fréquenter l'équipement. Le partage de locaux avec d'autres équipements du territoire dédiés aux familles comme les lieux d'accueil parents-enfants (LAEP), les médiathèques, les ludothèques, voire les EAJE eux-mêmes pourra aussi être réfléchi.

***Proposition : Fixer dans la future convention d'objectifs et de gestion de la CNAF un objectif de développement ambitieux des RAM (en nombre et/ou en personnel), afin qu'à moyen terme, la couverture par les RAM soit nationale (cf. évaluation du nombre de RAM et/ou d'ETP nécessaire dans l'encadré ci-dessous).***

***Proposition : Intégrer dans les schémas départementaux des services aux familles un axe sur le développement des RAM, permettant d'imaginer des solutions adaptées aux contextes locaux (RAM itinérants, partage de locaux et de compétences EAJE/RAM ou LAEP/ RAM, etc.)***

d) Inciter à une plus grande fréquentation des RAM par les professionnels par une sensibilisation des parents et des professionnels

En parallèle d'un développement continu et volontariste de l'offre de RAM, il convient d'amener peu à peu tous les professionnels de l'accueil individuel à fréquenter un RAM et à bénéficier de ses services.

En 2015, 93 % des assistantes maternelles en activité sont déjà inscrites en RAM. Pour inciter les dernières à s'inscrire et surtout à fréquenter un RAM, une solution serait de faire de l'affiliation à un RAM une condition de l'agrément des nouvelles professionnelles et du renouvellement de l'agrément pour les professionnelles expérimentées. Ceci permettrait en 5 ans d'avoir 100 % d'assistantes maternelles inscrites en RAM.

Sous réserve qu'il y ait un RAM dans un périmètre relativement proche à définir, les services de PMI, qui transmettent déjà au RAM la liste des professionnelles nouvellement agréées ou dont l'agrément a été renouvelé, pourraient demander l'inscription des assistantes maternelles au RAM. Celles-ci pourraient ensuite être contactées directement par le RAM et invitées à une réunion de présentation du RAM et des services offerts.

Par cette inscription, les assistantes maternelles s'engageraient ensuite *a minima* à s'inscrire sur le site [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr)<sup>42</sup> et à mettre en ligne leur activité (nombre de places, départs et arrivées d'enfants en temps réel) ou à transmettre les informations au RAM pour qu'il le fasse pour leur compte.

L'enquête réalisée auprès des RAM en août 2014 montre que 80% des RAM recensent déjà les disponibilités des assistantes maternelles mais seulement 5% des RAM sont chargés de la mise en ligne des disponibilités des assistantes maternelles sur le site. Il existe ainsi une marge de progression importante sur cette fonctionnalité, laquelle permet d'améliorer l'information des familles et favorise la visibilité des assistantes maternelles en sous-activité et la mise en relation de l'offre et de la demande.

***Proposition : A condition de la présence d'un RAM à proximité (distance à définir), faire de l'affiliation à un RAM une condition de l'octroi de l'agrément ou du renouvellement de l'agrément d'assistante maternelle<sup>43</sup>, ce qui permettrait d'arriver en 5 ans à un taux de 100% d'assistantes maternelles en activité en RAM et prévoir une inscription automatique sur le site [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr)***

Reste la question d'aller plus loin encore et de prévoir une incitation de fréquenter le RAM pour participer aux temps d'échanges et de rencontres et aux temps d'éveil et de socialisation selon une régularité à définir (cf. propositions formulées sur la qualité dans la partie III B) « Intégrer un fonctionnement collectif dans l'individuel »).

---

<sup>42</sup> L'UFNAFAAM, principale fédération des assistantes maternelles et assistants familiaux, relève qu'un certain nombre d'assistantes maternelles rencontrent des difficultés pour s'inscrire sur le site [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr) et sont en attente de la refonte en cours.

<sup>43</sup> L'UFNAFAAM est réservée sur cette proposition qui précariserait davantage la profession qui apparaît déjà en souffrance. Elle privilégierait une augmentation du temps de formation obligatoire.

Il faut réussir à créer les conditions pour qu'un RAM réponde aux besoins et attentes des assistantes maternelles et des familles. Rappelons néanmoins que les assistantes maternelles sont indépendantes et que des partenariats doivent s'engager avec les parents-employeurs. Par ailleurs, les RAM ne sont pas des organismes de formation agréés et ne peuvent se substituer au temps de formation formel que devraient pouvoir suivre davantage les assistantes maternelles. Enfin, la fréquentation et les bénéfices tirés par les assistants maternels et par les enfants reposent sur la motivation et la qualité du travail réalisé par les animateurs de RAM (idem cf. propositions partie III B)).

Pour sensibiliser les assistantes maternelles aux bénéfices qu'elles pourraient retirer d'une fréquentation du RAM, les partenariats entre les RAM et les services de PMI doivent être encore renforcés. Les RAM pourraient ainsi être plus souvent associés aux réunions d'information préalable pour les candidats à l'agrément et participer aux réunions de formation initiale organisée par la PMI (60 heures obligatoires avant l'accueil du premier enfant). En 2014, 35% des RAM participaient aux premières et 14% aux secondes.

Concernant les gardes d'enfants à domicile, celles-ci n'ayant pas à faire de demande d'agrément, les RAM pourront continuer leur actions de sensibilisation auprès des parents sur la nécessité que leur garde d'enfants soit inscrite à un RAM (ex : possibilité de l'inscrire dans leur contrat de travail).

***Proposition : Sensibiliser et communiquer largement auprès des parents et des professionnels sur l'intérêt des RAM pour les enfants en termes de socialisation, et pour les professionnels en termes de professionnalisation, notamment via les sites internet d'information et de gestion (Pajemploi). La fréquentation de relais pourrait figurer dans les contrats de travail.***

***Proposition : Réfléchir aux leviers pour encourager les gardes d'enfants à adhérer et fréquenter un RAM et changer la dénomination de ces lieux pour intégrer tous les professionnels de l'accueil individuel.***

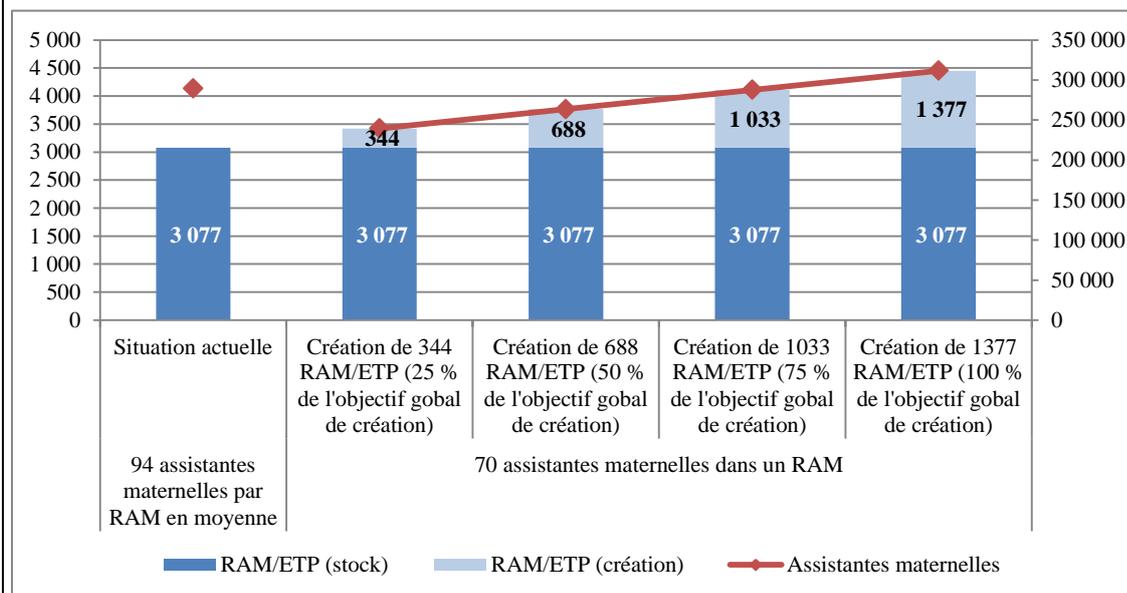
### **Evaluation du nombre de RAM à créer ou ETP en RAM à recruter<sup>44</sup> pour couvrir l'ensemble du territoire et du coût pour la branche Famille de ce déploiement**

En 2015, on dénombrait 3 077 RAM financés par la branche famille pour un montant de 66,7 millions d'euros et par les gestionnaires des RAM (le plus souvent des collectivités locales, communes ou EPCI) pour un coût estimé à environ 110 millions. À cette date, 93 % des 311 760 assistantes maternelles en activité étaient inscrites en RAM, pour un ratio de 94 professionnels par RAM.

Les objectifs pour les prochaines années pourraient être dans la lignée de la précédente COG d'aboutir à un ratio de 70 professionnels par RAM/ETP et de faire progresser le nombre de professionnelles inscrites, aussi bien les assistantes maternelles (cf. proposition ci-dessus : 100 % d'assistantes maternelles inscrites en RAM en 5 ans) que les gardes à domicile.

Dans cette perspective, à nombre d'assistantes maternelles en activité constant, 1 380 RAM devraient être créés. Ce nombre serait plus important encore en intégrant les gardes à domicile. Ces objectifs étant particulièrement ambitieux, le graphique ci-dessous précise le nombre de RAM ou ETP en RAM à créer en fonction de l'objectif de création que l'on se fixe (ex : 344 RAM/ETP en RAM si on se fixe un objectif global de création de 25 % des RAM nécessaires pour atteindre l'objectif de 100 % d'AM en RAM, dans des RAM qui accueilleraient au maximum 70 professionnelles ; 688 RAM/ETP en RAM si on se fixe un objectif global de création de 50 %).

#### **100 % d'assistantes maternelles en RAM : environ 1 380 RAM à créer ou ETP en RAM à recruter pour respecter le ratio de 70 professionnels par RAM**



Champ : France entière.

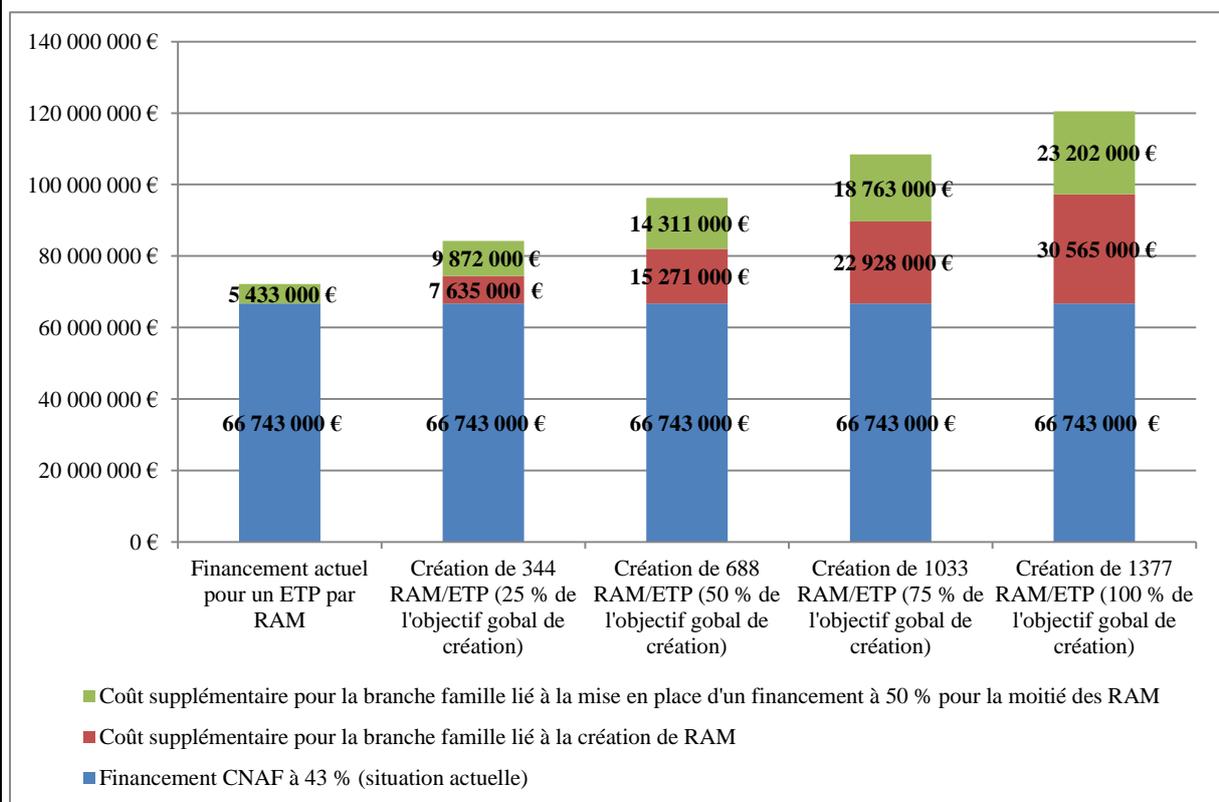
Source : Données CNAF, *Traitements SG-HCFEA*.

<sup>44</sup> RAM à créer ou ETP en RAM à recruter d'une part, car comme le recommande la CNAF, il semble plus opportun d'intégrer la notion d'équivalent temps plein (ETP) dans l'indicateur relatif aux RAM dans la mesure où celui-ci prend plus finement en compte la réalité du temps de travail et du service rendu aux familles et d'autre part, car le ratio actuel est de 0.98 ETP / RAM.

A taux de prise en charge constant par la branche Famille (43 % du prix de revient plafonné par ETP), le coût augmente de 7,6 M€ par an si on crée 344 RAM (ce qui équivaut à 25 % de l'objectif global de création), et de plus de 15 M€ d'euros si on crée 688 RAM (50 % de l'objectif global de création) (en rouge dans le graphique ci-dessous).

Si on fait varier le taux de prise en charge en fonction du niveau de services rendus par les RAM (cf. proposition ci-dessus)<sup>45</sup>, le coût augmente à nouveau de près de 10 M€ si on crée 344 RAM et de 14,3 M€ si on crée 688 RAM. (en vert dans le graphique ci-dessous).

### Coût pour la branche famille du déploiement de nouveaux RAM et de l'application d'un taux de financement majoré pour la moitié des RAM



Note : les montants sont arrondis aux milliers.

Champ : France entière

Source : Données CNAF, Traitements SG-HCFEA.

<sup>45</sup> L'hypothèse ici retenue est que la moitié des RAM bénéficie d'un taux majoré de prise en charge à 50 % du prix de revient plafonné par ETP.

### **3. Comprendre et lever les freins au maintien et au développement de l'offre d'accueil en crèches familiales**

#### a) Un mode d'accueil en déclin, mais qui conjoint accueil individuel et accueil collectif

A ce jour, les crèches familiales représentent un peu moins de 10 % de l'offre d'accueil collectif, et sont en déclin depuis près de quinze ans.

Les crèches familiales sont des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) qui emploient des assistantes maternelles accueillant à leur domicile de 1 à 4 enfants. L'ouverture de la structure est soumise à l'autorisation du Conseil départemental et les assistantes maternelles sont agréées par lui.

Les assistantes maternelles bénéficient d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel par une équipe pluridisciplinaire. La direction de la structure, est assurée par un médecin, une puéricultrice ou une éducatrice de jeunes enfants<sup>46</sup>. L'article R. 2324-41 du **code de la santé publique** impose en sus la présence d'un demi-poste d'éducateur de jeune enfant à partir de 30 places puis par tranche de 30 places supplémentaires. Une à deux fois par semaine, les assistantes maternelles se regroupent dans les locaux de la crèche familiale, les enfants sont accueillis également et bénéficient d'animations collectives.

La réglementation applicable aux crèches familiales impose à la direction de la crèche d'apporter du « soutien professionnel » aux assistantes maternelles qu'elles emploient.

#### **Les crèches familiales dans le code de la santé publique**

Les crèches familiales sont mentionnées parmi les « établissements d'accueil collectif » (article R. 2324-17-1° du code de la santé publique). Elles sont donc soumises au régime des EAJE (versement de la PSU, application du barème national des participations familiales, etc.), avec quelques dispositions spécifiques. Cet article les définit comme des « services assurant l'accueil familial non permanent d'enfants au domicile d'assistants maternels ».

L'article R. 2324-26 prévoit que la capacité maximale des crèches familiales est de 150 places. Lorsqu'un établissement multi-accueil assure à la fois de l'accueil collectif et de l'accueil familial, la capacité est limitée à 100 places.

L'article R. 2324-28 impose l'existence d'un local réservé à l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace réservé aux activités d'éveil des enfants.

L'article R. 2324-29 prévoit que le projet d'établissement doit pour les crèches familiales comporter « les modalités de formation continue des assistantes maternelles, du soutien professionnel qui leur est apporté et du suivi des enfants au domicile de celles-ci ».

L'article R. 2324-45 prévoit l'organisation par la crèche familiale de rencontres régulières d'information pour les assistantes maternelles, auxquelles les parents peuvent assister.

---

<sup>46</sup> Le régime des EAJE s'applique pour la direction de la structure (article R2324-34).

Les crèches familiales sont ainsi un mode d'accueil qui conjoint, pour l'enfant, les familles et les assistantes maternelles, des caractéristiques de l'accueil individuel et des caractéristiques de l'accueil collectif.

De fait, si la perte d'indépendance peut être un frein pour certaines assistantes maternelles, d'autres voient dans le travail entre professionnelles, les activités organisées avec les enfants et l'accompagnement par la direction de la crèche un enrichissement de leurs pratiques et une aide dans leur quotidien, autant avec les familles qu'avec les enfants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, on compte au total 761 crèches familiales<sup>47</sup>, représentant 40 048 places, soit 9,3 % de l'offre d'accueil collectif (428 500 places en 2015). Après une phase de croissance entre 1985 et 2001, qui a vu le nombre de places passer de 45 000 à 60 200, les crèches familiales ont connu un déclin régulier, qui a atteint 3 % par an en moyenne depuis 2009.

Près de 80 % des crèches familiales sont gérées par des collectivités locales. Le secteur privé à but lucratif en est quasiment absent. Elles ne sont pas réparties de manière homogène sur le territoire et plusieurs départements, comme la Haute-Vienne ou le Haut-Rhin, n'en comptent aucune.

Il s'agit, pour plus de la moitié d'entre elles de petites et moyennes structures (18% de structures ont moins de 20 salariés ; 44% ont entre 20 et 49 salariés). Au vu des normes réglementaires pour ces structures, cela signifie un effectif d'encadrement d'au moins 1 ETP (directrice) en deçà de 30 places, et d'au moins 1,5 ETP entre 30 et 60 places.

#### **La méthodologie de l'étude DGCS- Cekoïa Conseil**

La DGCS a confié en 2017 au cabinet Cekoïa Conseil une étude sur les difficultés rencontrées par les crèches familiales aujourd'hui en France.

L'étude s'est déroulée en 2 grandes phases : état des lieux ; analyse des difficultés et identification des solutions.

Le recueil des données a été réalisé par 3 moyens :

- entretiens et visites dans des crèches familiales : 4 crèches sélectionnées (Paris 19<sup>ème</sup>, Pyrénées-Atlantiques, Val d'Oise, Essonne) ;
- questionnaire diffusé à l'ensemble des directeurs et gestionnaires d'accueils familiaux en France : diffusion faite par l'intermédiaire du fichier CNAF des déclarations faites par les structures percevant la PSU ; échantillon de 572 crèches qui ont répondu en totalité ou en partie ;
- focus group (3 assistantes maternelles exerçant en crèche familiale et 2 employées par des particuliers) auprès d'assistantes maternelles de la Communauté de communes du pays Noyonnais dans le département de l'Oise.

---

<sup>47</sup> Chiffres issus de l'étude DGCS – Cekoïa 2017, Etude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales »

## b) Les crèches familiales présentent des avantages tant pour les enfants que pour les parents

1/Les enfants bénéficient d'un accueil individuel dans un cadre familial, souvent à proximité de l'habitation ou sur le trajet de travail des parents ; de la présence d'autres enfants d'âges différents au quotidien ; de temps de socialisation plus large, d'animations et d'activités lors des regroupements au local de la crèche familiale, dans un cadre plus spécifiquement pensé pour le développement et les expériences des jeunes enfants.

2/ Les parents bénéficient, dans la crèche familiale, d'une souplesse plus grande en termes d'horaires<sup>48</sup>, d'une particularisation des relations avec un seul interlocuteur pour leur enfant et de la prise en compte de leurs souhaits pour celui-ci, tout en sachant que l'assistante maternelle est formée, soutenue, encadrée par une structure.

Par ailleurs, les parents ne sont pas confrontés aux démarches administratives liées à la situation d'employeur, de même qu'à la complexité d'une double position d'employeur et de parents. Il serait intéressant de sensibiliser les familles sur cet avantage que représentent les crèches familiales, dans la mesure où cela est encore insuffisamment connu (cf infra).

Par l'application du barème national des participations familiales, l'accueil en crèche familiale garantit aussi aux familles un coût inférieur à celui de l'accueil individuel. Le barème appliqué est d'ailleurs plus favorable qu'en crèche collective, ce qui garantit aux familles un tarif inférieur (*a minima* de 20%).

La crèche familiale assure aussi la continuité de la prise en charge de leur enfant, un volet de personnels de remplacement pouvant pallier l'absence de l'assistante maternelle attitrée.

Cependant, alors que certains parents sont très attachés à leur possibilité de choisir la personne qui va garder leur enfant, la crèche familiale ne permet pas ce choix par les familles. D'ailleurs, les crèches familiales n'organisent pas toutes une rencontre en amont entre les parents et le professionnel qui va s'occuper de leur enfant. Ceci pourrait pourtant permettre de lever une grande partie des appréhensions.

***Proposition : faire d'une rencontre en amont entre les parents et le ou les professionnels susceptible(s) de s'occuper de leur enfant un préalable à la signature du contrat d'accueil.***

---

<sup>48</sup> Ce point est noté par la Cour des comptes en 2013: les crèches familiales offriraient une capacité d'ouverture de 2745 heures par place contre 2628 heures en crèche collective et 2448 heures en multi accueil. Il est également signalé par le rapport DGCS - Cekoïa 2017 qui note cependant une amplitude légèrement inférieure des crèches familiales par rapport à celle de l'accueil individuel.

### c) Un rapport contrasté des assistantes maternelles vis-à-vis du modèle "crèche familiale"

#### Des réticences liées à l'équilibrage entre autonomie et sécurisation professionnelle

Pour une partie des assistantes maternelles, les obligations professionnelles afférentes à l'exercice en crèche familiale peuvent rendre celui-ci peu attractif<sup>49</sup>. L'autre réserve avancée par la profession porte sur le niveau de salaire qui ne suffirait pas à compenser les sujétions liées au mode d'encadrement.

Si elles y gagnent en sécurisation et professionnalisation, les assistantes maternelles perdent, en crèche familiale, une part de liberté. Ainsi en est-il de la possibilité de choisir les parents (le contrat d'accueil est établi entre la famille et la crèche et le contrat de travail entre l'assistante maternelle et la crèche). Elles sont soumises à une autorité hiérarchique qui peut leur imposer un nombre d'enfants inférieur à celui autorisé par leur agrément. Elles sont également tenues à des obligations de présence à la crèche (1 à 2 fois par semaine) et à des visites régulières au domicile par la direction de la crèche.

Par ailleurs, des questions sont invoquées relativement au salaire. Des assistantes maternelles de crèches familiales considèrent qu'elles gagneraient plus en exerçant auprès de particuliers et s'attachent au salaire horaire pour effectuer la comparaison entre exercice indépendant et exercice au sein de la crèche familiale. Or, les avantages annexes (garantie de rémunération, indemnité d'attente, 6 mois d'indemnités maladie, indemnités de fourniture, etc.) peuvent rendre l'exercice en crèche familiale plus rémunérateur qu'il n'y paraît. Ensuite, la prise de congés s'avère plus favorable pour les assistantes maternelles exerçant en crèches familiales<sup>50</sup>.

Ces avantages statutaires attractifs semblent insuffisamment explicités et connus.

#### Une professionnalisation soutenue et des sécurisations statutaires pour les assistantes maternelles

Par-delà les présupposés, les crèches familiales présentent, en réalité, pour les assistantes maternelles qui apprécient le travail à plusieurs et dans un cadre professionnalisé, un certain nombre d'avantages.

Tout d'abord, le rôle de tiers de la crèche familiale évite l'isolement des assistantes maternelles, et peut proposer un appui professionnalisant. Face à certaines situations professionnelles difficilement évitables sur une carrière, l'équipe encadrante de la crèche familiale peut jouer un rôle de médiation-triangulation entre famille et assistante maternelle (conflictualités implicites ou ouvertes liés aux contrats, horaires, salaires ou encore pratiques). Elle sert également d'appui lors de questionnement suscité par l'accueil des enfants. Un partage de réflexion est favorisé entre professionnels sur les pratiques et les difficultés rencontrées dans l'accueil, la relation ou le soin, ou plus largement sur des modalités pédagogiques à ajuster pour trouver des réponses professionnelles à la situation. Cette fonction d'appui peut être également à l'œuvre dans certaines difficultés de l'assistante

---

<sup>49</sup> L'étude DGCS – Cekoia de 2017 montre sur ce point des différences de perception par rapport à la liberté de « pouvoir organiser son travail comme on le souhaite et de faire ses propres choix dans sa manière de travailler » ou au contraire de pouvoir bénéficier d'un « encadrement », selon le profil des assistantes maternelles.

<sup>50</sup> Dans les crèches publiques, le statut de non-titulaire de la fonction publique fait que les assistantes maternelles doivent se voir appliquer l'égalité de traitement avec les agents titulaires en cas de régime plus favorable concernant les congés.

maternelle liées à la conciliation entre sa vie familiale et sa vie professionnelle dans la mesure où les espaces et les temps sont, de fait, superposés.

Ensuite, la crèche familiale permet d'assurer une meilleure stabilité dans l'emploi et une meilleure continuité de salaire. La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux prévoit (article 32, précisé par décret) que l'assistante maternelle a droit, après le départ d'un enfant et jusqu'à ce que son employeur lui confie un ou plusieurs enfants, au versement, pendant une durée maximum de quatre mois, d'une indemnité d'attente dont le montant ne peut être inférieure à 70% de la rémunération minimale sur la base de la durée moyenne de la rémunération d'accueil des 6 derniers mois (art L.773-24 et D.773-16 du code du travail et L423.28). Selon l'étude DGCS – Cekoïa menée en 2017, il serait cependant nécessaire de s'assurer de l'application du versement de l'indemnité d'attente par toutes les structures.

Lorsque la crèche familiale est à gestion publique, cas le plus fréquent, les assistantes maternelles ont un statut d'agents non titulaires de droit public, ce qui impose, en principe, à la collectivité employeuse de transformer les contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI) au bout de 6 ans (cette règle est cependant mal appliquée voir infra). Lorsque la crèche familiale est à gestion privée, le CDD doit être transformé en CDI au bout de 18 mois.

Concernant le seul salaire, le code de l'action sociale et des familles prévoit une rémunération minimale pour les assistantes maternelles exerçant en crèche familiale. Ceci pourrait constituer un élément d'attractivité dans la mesure où il garantit une continuité de rémunération de 0,281 fois le SMIC, en fonction du nombre d'enfants présents et par heure, pour les assistantes maternelles exerçant en crèche familiale privée comme publique (article D. 423-9 du CASF). Cette réglementation laisse donc la possibilité d'un décalage par rapport au nombre d'enfants inscrits à l'agrément de l'assistante maternelle. Rappelons que la modulation en fonction des enfants présents est le lot commun des assistantes maternelles indépendantes. L'étude DGCS montre d'ailleurs qu'en cas de difficultés financières des structures, une des mesures prises est celle d'un retour à une rémunération basée sur le contrat d'accueil et non plus sur l'agrément<sup>51</sup>.

La réglementation prévoit également le maintien de la rémunération en tout ou partie en cas d'absence de l'enfant (articles L. 423-20 et D. 423-18 du CASF). Cette disposition ne serait cependant pas appliquée partout (rapport DGCS). Le maintien de la rémunération est garanti également pendant les périodes de formation obligatoire des assistantes maternelles, et la possibilité d'accès aux formations est ici grandement facilitée. En effet, le remplacement de l'assistante maternelle en stage sécurise les familles, et la rémunération pendant la période de formation continue est assurée (voir infra).

Le CASF prévoit, en plus de la rémunération, des indemnités et fournitures destinées à l'entretien de l'enfant, pour les assistants maternels employés par des crèches familiales comme pour ceux employés par des particuliers (articles L. 423-18 et D. 423-6 à D. 423-8). L'étude DGCS - Cekoïa estime cependant qu'en pratique, pour les assistantes en crèche familiale, « tout l'équipement est fourni et renouvelé par le gestionnaire », ce qui aurait pour conséquence des charges inférieures aux charges d'une assistante maternelle employée par un particulier.

---

<sup>51</sup> Exemple de la crèche familiale de Beauchamp, dans le Val d'Oise

Enfin, dans un des cas étudiés par la DGCS (territoire de la communauté de communes du Pays noyonnais), la continuité de l'exercice en crèche familiale a pour conséquence que le salaire moyen en crèche familiale est plus élevé que celui relatif à un exercice d'employé de particuliers. L'avantage que représentent ces dispositions doit cependant être analysé finement. Les situations pourraient être très différentes entre zones urbaines où la demande des parents est forte (et où les assistantes maternelles employées par des particuliers ont alors un pouvoir plus important de négociation de leur rémunération) et zones où la demande est faible et où la continuité et l'assurance de salaire sont des avantages importants. D'autres cas types que celui du Pays noyonnais mériteraient d'être également étudiés.

#### d) Coûts des crèches familiales comparés aux autres EAJE.

Le prix de revient réel moyen par heure, tous types de gestionnaires confondus, est légèrement supérieur au prix de revient moyen des crèches collectives : 10,63 €/h contre 10,52 €/h en moyenne pour 2015<sup>52</sup>. Si l'on compare à l'ensemble des EAJE (11,21 €/h), il est en revanche légèrement inférieur, les multi-accueils (11,58 €/h) tirant la moyenne des EAJE vers le haut.

Si on affine selon le statut juridique du gestionnaire, le prix de revient d'une crèche familiale gérée par une collectivité territoriale est légèrement supérieur à celui d'une crèche collective (10,82 € contre 10,79 €/h). L'écart est bien plus fort en gestion associative (10,25 €/h contre 9,34 €/h). Pour la gestion par les entreprises privées, la crèche familiale apparaît beaucoup moins chère, mais le faible nombre de crèches familiales gérées par des entreprises rend ce chiffre peu significatif.

Les crèches familiales se caractérisent, par ailleurs, par un coût horaire moyen de la masse salariale plus élevé que les autres EAJE : 10,00€ contre 8,84€ en moyenne et une part de la dépense de masse salariale dans le montant total des dépenses beaucoup plus élevée : 94% en crèche familiale contre 80% en moyenne. Cela peut s'expliquer par un taux d'encadrement plus exigeant lié aux conditions d'agrément. Il est ainsi de 1 pour 4 maximum (et souvent inférieur en fonction des critères posés par les PMI notamment en fonction de l'âge des enfants) contre 1 pour 5 et 1 pour 8 pour les EAJE classiques (selon la tranche d'âge). Cela peut s'expliquer également par la nécessité de prévoir un volet de personnel de remplacement, pour assurer le bon fonctionnement de la structure.

#### e) La crèche familiale un modèle à réactualiser et une gestion à repenser

En dépit d'avantages pour leurs utilisateurs et les assistantes maternelles, les crèches familiales rencontrent des difficultés structurelles.

Le rapport issu de la commission présidée par Sylviane Giampino<sup>53</sup> faisait déjà le constat d'un relatif consensus quant à l'intérêt de la formule des crèches familiales et recommandait une étude pour analyser les freins rencontrés par ce type d'accueil.

---

<sup>52</sup> Données du rapport IGF 2017

<sup>53</sup> Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels, 2016, p 126

Les difficultés structurelles qui pourraient expliquer leur récent déclin peuvent se décomposer ainsi :

Sur le plan juridique, l'étude DGCS - Cekoïa a mis en lumière des incertitudes sur les règles applicables en matière de relations de travail entre la crèche familiale et les assistantes maternelles, concernant notamment le temps de travail, les heures supplémentaires, la mensualisation et l'assurance pour responsabilité professionnelle. Lorsque la crèche familiale est publique, ce qui est le cas le plus fréquent, les assistantes maternelles ont le statut d'agent non-titulaire de droit public, dont certaines règles sont mal appliquées par les collectivités territoriales (obligation de transformer les CDD en CDI au bout de 6 ans, égalité de traitement avec les agents titulaires en cas de régime plus favorable concernant les congés). Lorsque la crèche familiale est privée, il n'existe pas de convention collective applicable aux assistantes maternelles employées par des crèches familiales, à la différence de celles employées par les particuliers. Les règles applicables doivent être déterminées par combinaison entre le code du travail et le code de l'action sociale et des familles, ce qui peut être complexe.

Sur le plan financier, le taux d'occupation moyen en crèche familiale est faible, de 56 % contre 69 % en moyenne en EAJE. En effet, le gestionnaire de la crèche familiale est obligé de financer en permanence des « places relais » pour faire face aux absences des assistantes maternelles, places qui sont nécessairement sous-occupées sur l'ensemble de l'année<sup>54</sup>. De ce fait, les crèches familiales seraient « automatiquement » pénalisées dans le cadre du calcul de la PSU, ce taux d'occupation faible entraînant qu'elles ne pourraient jamais atteindre le prix plafond maximal prévu par la réglementation PSU depuis 2014.

De plus, selon le rapport DGCS - Cekoïa, le financement par la PSU ne prendrait pas en compte les temps de gestion administrative propres à la structure (travail de coordination/mise en relation des parents avec les assistantes maternelles ; temps RH de planning et gestion des remplacements ; temps de « gestion des conflits » parents/assistantes maternelles).

Autre élément qui pèse fortement sur les coûts : l'obligation de verser une indemnité d'attente entre deux contrats (cf supra).

Par ailleurs, même si ce point est peu documenté dans l'étude DGCS - Cekoïa, on peut s'interroger sur la charge représentée par les locaux (frais de location et autres charges immobilières) dont la présence est imposée par l'article R.2324-28 du CSP alors que ceux-ci peuvent n'être utilisés que de manière partielle (hors cas d'adossement à une halte-garderie) et pourraient en tous les cas être mutualisés avec d'autres lieux existants (RAM par exemple), dans une logique de regroupement des services petite enfance dans un même lieu.

Selon l'AMF, les gestionnaires de crèches familiales feraient également face à des difficultés particulières, notamment au niveau de la fourniture des produits d'hygiène et de soins, pour lesquelles l'AMF serait favorable à un financement spécifique<sup>55</sup>.

Enfin, le fait que les communes gèrent la majorité des crèches familiales n'a pas été un facteur favorable à leur développement ces dernières années, en raison des contraintes financières pesant sur elles à cause de la baisse des dotations de l'Etat.

---

<sup>54</sup> Sauf adossement à un multi accueil qui permet de mutualiser les coûts d'encadrement et de locaux, comme le note le rapport DGCS - Cekoïa.

<sup>55</sup> Retour AMF sur l'Etude DGCS - Cekoïa

### **Propositions :**

*Un certain nombre de préconisations ont été faites par l'étude commanditée par la DGCS en matière de communication sur ce mode d'accueil ainsi que de clarification du cadre juridique à l'attention des gestionnaires de structures. Le HCFEA s'associe à ces recommandations.*

*Cinq types de propositions peuvent être portés par le présent rapport :*

**1/ Clarifier le cadre juridique et les règles applicables par les crèches familiales. Prévoir l'élaboration d'un référentiel juridique sur le statut des assistantes maternelles en crèche familiale et un meilleur accompagnement juridique des structures**

**2/Mener une étude sur les conditions salariales d'exercice en crèche familiale.**

*La question du salaire apparaît comme un élément mal appréhendé du fonctionnement de ces structures alors qu'il devrait en être un élément d'attractivité.*

*Un groupe de travail associant la DGCS, la CNAF et les associations professionnelles d'assistantes maternelles pourrait être constitué, suite à l'étude de 2017, pour étudier les salaires (salaires en crèche familiale versus salaire en exercice indépendant) et ses déterminants dans différentes zones du territoire.*

**3/ Assurer une meilleure connaissance par les parties prenantes des qualités et avantages des crèches familiales pour les enfants, les familles et les assistantes maternelles**

*En direction des familles, à travers notamment l'information diffusée par les RAM : combinaison des avantages d'un accueil de type familial et des temps collectifs d'animation et d'éveil pour les enfants ; encadrement pluridisciplinaire et suivi des pratiques de travail ; souplesses d'horaires et continuité de l'accueil (possibilités de remplacement en cas d'absence de l'assistante maternelle) avec des coûts encore inférieurs à ceux pratiqués dans les autres EAJE ; professionnels formés (accès à la formation continue) ; étayage professionnel pour l'accueil d'enfants ayant des besoins spécifiques (en situation de handicap, issus de familles en situation de pauvreté).*

*En direction des assistantes maternelles : une communication renforcée pourrait être menée par la DGCS, en lien avec les associations professionnelles d'assistantes maternelles, l'Assemblée des départements de France (ADF) et la CNAF, de façon à mieux valoriser ce mode d'exercice. Il s'agirait, au moment de la formation initiale, d'informer sur le fonctionnement de ces structures : professionnalisation de l'encadrement et réflexion entre professionnels ; appui à la pratique avec les enfants ; médiation et régulation en cas de difficultés avec les familles ; niveau de salaire par rapport à un exercice indépendant ; accès à la formation, etc.*

**4/ Apporter des réponses financières et réglementaires spécifiques**

*La PSU classique paraît mal adaptée à ces structures dont les coûts de gestion sont induits par les particularités d'accueil et le rôle d'accompagnement professionnel qu'elles assument. Les crèches familiales, par la professionnalisation qu'elles garantissent (formation régulière des assistantes maternelles, soutien professionnel par l'équipe de direction), paraissent par ailleurs particulièrement à même d'apporter une réponse de qualité à des besoins d'accueil spécifiques sur les territoires (accueil d'enfants confrontés à la précarité, au handicap, la maladie, ou quand les parents travaillant en horaires décalés), ce qu'il faudrait mieux accompagner financièrement.*

*Des pistes pourraient être explorées :*

*- un financement par place, apparaîtrait plus adapté qu'un financement horaire pour ces structures ;*

*- des places réservées pour des accueils spécifiques (enfant en situation de handicap<sup>56</sup> ou issu de familles défavorisées) avec des bonus financiers pour l'accueil de ces publics;*

*- un assouplissement, sur certains territoires à faible densité de population, de l'article R. 2324-28 qui impose l'existence d'un local réservé à l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace réservé aux activités d'éveil des enfants. Cela permettrait de rendre possible la mutualisation des locaux avec d'autres structures d'accueil des enfants et des familles (EAJE, RAM, LAEP, centres sociaux, etc.) et le travail en groupe avec d'autres professionnels et, ainsi, de favoriser le déclouisonnement entre les services et les professionnels de la petite enfance.*

*5/ Le compte personnel de formation (CPF), qui existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, permet de financer des formations qualifiantes. Il pourrait notamment permettre aux assistantes maternelles exerçant en crèche familiale d'évoluer ainsi dans leur carrière. Il permet de financer des formations certifiantes (CAP accompagnant éducatif) et qualifiantes (auxiliaires de puériculture...) et des prestations d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) (possibilités encore peu mobilisées par ces professions). Il s'agit de :*

- faire connaître le CPF et les droits à la formation, en formation initiale des assistantes maternelles et par les RAM, que celles-ci exercent de façon indépendantes ou en crèches familiales, et informer de la possibilité de faire financer par le CPF des prestations d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE).*

#### **4. Consolider les MAM et lever les freins à leur développement**

L'accueil en maisons d'assistants maternels (MAM), nouveau mode d'accueil, a connu un développement rapide en quelques années : les CAF recensent en 2016 1 991 MAM (contre 881 en 2013 soit une progression de 126 % sur la période de la COG). Le nombre réel est peut-être supérieur, dans la mesure où les MAM ne sont pas tenues de se signaler à la CAF locale.

Cet important développement des structures MAM, tient probablement à plusieurs facteurs convergents :

- les MAM semblent répondre à des besoins et aspirations des assistantes maternelles (reconnaissance, difficulté d'emploi, volonté de travailler à plusieurs et hors de leur propre maison), autant qu'au désir des familles de bénéficier de l'expérience en collectivité pour leurs enfants, et de structures « à taille humaine » et souples sur les horaires ;
- elles permettent, idéalement de combiner souplesse de l'accueil individuel avec la socialisation de l'accueil collectif ;

---

<sup>56</sup> en veillant à éviter une sur-représentation d'enfants en situation de handicap sur la même période pour la même assistante maternelle au bénéfice du processus d'inclusion.

- elles apportent une forme plus collaborative de travail des assistantes maternelles, qui peut modérer le recul de cet accueil individuel en renforçant son attractivité à la fois du point de vue des professionnels que des familles.

A mi-chemin entre l'accueil individuel et l'accueil collectif, le développement des MAM répond donc probablement à un besoin et aux aspirations de certaines assistantes maternelles et des familles. Cependant, le manque de recul appelle au maintien d'une vigilance sur les conditions d'accueil des enfants. La constitution d'un travail « d'équipe » et sa régulation pour garantir les conditions de l'accueil en groupe de 16 enfants nécessitent des aménagements.

Les derniers rapports en date<sup>57</sup> relatifs à l'accueil du jeune enfant et le rapport d'information du Sénat sur les MAM de juin 2016 soulignent son intérêt et en font la promotion. Ils mettent également en garde, à juste titre, sur la nécessité d'exiger un haut niveau de qualité et contre les risques de non pérennité des structures si le projet n'est pas bien monté en amont et bien accompagné dans la durée.

Sous la condition de poursuivre concomitamment le mouvement à l'œuvre de renforcement de la qualité d'accueil au sein des mam (cf. proposition sur la qualité partie III B) « intégrer un fonctionnement collectif dans l'accueil individuel », initié notamment avec la création d'une charte de qualité<sup>58</sup> qu'elles peuvent signer, le rapport préconise d'aller plus loin encore dans l'intégration de ce nouveau mode d'accueil dans le paysage de la petite enfance.

**La promotion des MAM au niveau national et territorial, passe par un accompagnement et un soutien renforcé à toutes les étapes du processus : au démarrage des projets pour faciliter le montage et la création puis en continu, pour assurer leur pérennité et la qualité de l'accueil du point de vue de l'enfant.**

#### **Encadré : Un essor important des MAM accompagné par les pouvoirs publics**

Créées par la loi du 9 juin 2010, les MAM constituent à la fois un nouveau mode d'accueil et une nouvelle modalité d'exercice de la profession d'assistante maternelle, puisque les professionnelles n'exercent plus seules à domicile<sup>59</sup> mais à plusieurs dans un lieu extérieur à celui-ci..

Elles offrent des possibilités nouvelles pour lutter contre l'isolement que les assistantes maternelles peuvent ressentir à leur domicile et contre les difficultés pouvant résulter de la superposition entre lieu de vie et lieu de travail.

Ce mode d'exercice peut attirer des nouvelles professionnelles qui n'auraient pas le logement adapté ou localisé au bon endroit ou qui n'oseraient pas se lancer seules. Il peut attirer des professionnelles expérimentées, qui l'appréhendent comme une évolution professionnelle ou une reconversion.

Enfin, travailler à plusieurs peut offrir l'opportunité de renouveler les pratiques professionnelles,

En cela, l'accueil en MAM constitue un levier pour rendre une attractivité au métier d'assistante maternelle, développer ainsi l'offre d'accueil individuel, et contrer la sous-activité que connaissent certaines professionnelles.

---

<sup>57</sup> Rapport IGF IGAS précité la politique d'accueil du jeune enfant, le rapport Giampino sur le développement du jeune enfant précité

<sup>58</sup> Charte de qualité pour les MAM: <http://www.mon-enfant.fr/>

<sup>59</sup> Le cumul d'activité domicile-maison d'assistants maternels peut être autorisé par le service de PMI mais dans des conditions limitatives et est limité à des cas particuliers. Circulaire CNAF

Du côté des parents, ceux-ci apprécient l'élargissement de la socialisation de leur enfant, et sont rassurés par la présence de plusieurs professionnels. L'amplitude horaire élargie pratiquée par certaines MAM facilite par ailleurs l'accueil sur des horaires atypiques.

Enfin, ce modèle apparaît moins coûteux pour les finances publiques et moins contraignant pour les opérateurs que la création et la gestion d'un EAJE et peut constituer une alternative intéressante dans des zones sous-dotées et/ou rurales. Il permet ainsi d'être au plus près des besoins locaux des territoires.

Ce nouveau mode d'accueil appelle une certaine vigilance et un accompagnement étant donné le manque de recul, et des mesures sont en cours et restent à consolider pour garantir la qualité d'accueil et la pérennité des structures.

Les pouvoirs publics, au premier rang desquels, la CNAF et la DGCS au niveau national, les CAF, les MSA et certains départements au niveau local ont encouragé et accompagné ce mouvement. Des outils et aides ont ainsi été mis en place pour faciliter le montage de projet, garantir une pérennité et un gain en qualité de l'accueil en leur sein. Cela se traduit :

1. par la diffusion d'un guide ministériel en mars 2016 pour accompagner les assistants maternels dans la création d'une Mam et harmoniser les pratiques des services de Pmi dans la procédure d'agrément en Mam qui peuvent aujourd'hui être différentes d'un département à l'autre ;
2. par la mise en place d'une charte de qualité en 2016, impulsée par Madame Laurence Rossignol, la Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des Femmes. Ce modèle de charte doit être décliné localement et peut être signée par les MAM volontaires et les partenaires locaux (CAF, Conseil départemental, MSA) pour une durée de 5 ans ;
3. par la circulaire CNAF du 6 avril 2016, affirmant la volonté de renforcer l'accompagnement des MAM par les CAF et qui prévoit :
  - de faire bénéficier aux porteurs de projet de l'expertise des CAF en matière de diagnostic territorial, pour une implantation pertinente de l'offre d'accueil ;
  - la nomination d'un référent MAM co-porté en fonction des contextes locaux par la CAF et/ou ses partenaires (MSA, services de PMI) chargé d'accompagner les porteurs de projet dans leurs démarches, d'animer l'échange et la réflexion entre assistantes maternelles exerçant en MAM (coordination de Mam), de promouvoir leur formation et leur intégration dans le partenariat local ;
  - la création d'une aide financière au démarrage de 3 000 euros pour les nouvelles MAM implantées sur un territoire prioritaire et ayant signé la charte de qualité.

#### a) Un soutien des MAM au niveau national et au niveau local

Si les MAM ont connu un essor rapide depuis leur création, le développement est très inégal selon les territoires. Il est beaucoup plus fort dans l'Ouest de la France (170 Mam en Gironde, 101 en Maine-et-Loire, 93 en Loire Atlantique) et dans le Nord de la France (99 Mam en Seine Maritime). Des raisons historiques (expérimentation des premières MAM en Mayenne) ou liées à l'offre préexistante locale (forte présence d'assistantes maternelles dans l'ouest de la France) ainsi que des caractéristiques locales (ex : coût de l'immobilier dissuasif en région parisienne) peuvent en partie expliquer ces disparités. Il semblerait que celles-ci résultent aussi largement de l'attitude des acteurs publics locaux vis-à-vis de ce mode d'accueil nouveau.

Le rapport d'information du Sénat fait ainsi le constat en juin 2016 que « les MAM se sont développées de manière extrêmement rapide dans certains territoires, grâce à un accompagnement et à un soutien des acteurs publics locaux, alors qu'ailleurs, la prudence, voire les réticences de ces mêmes acteurs ont constitué un frein ». Le rapport IGAS de juin 2017 a de son côté constaté une position variable des CAF vis-à-vis du soutien aux MAM : « dans certains territoires, les CAF ont développé des politiques de soutien et

d'accompagnement des MAM, le plus souvent conjointement avec le Conseil départemental. D'autres font preuve de davantage de réticence et ne mettent en place aucun dispositif d'accompagnement spécifique ».

La reconnaissance et la promotion des MAM reposent d'abord sur leur intégration dans le paysage des modes d'accueil français et dans la future COG.

***Proposition (similaire à celle formulée par l'IGAS) : Intégrer dans la future convention d'objectifs et de gestion de la CNAF un axe sur le développement des MAM et des orientations stratégiques pour la mise en œuvre, afin d'harmoniser les pratiques des acteurs locaux<sup>60</sup>.***

Les MAM doivent ensuite être identifiées dans l'offre existante recensée au sein des schémas départementaux des services aux familles.

La circulaire de la CNAF met en avant le fait que l'implantation pertinente des MAM au regard du diagnostic territorial est un facteur clé pour la pérennité du service et pour un développement équilibré de l'offre d'accueil. Ce diagnostic territorial réfléchi dans le cadre du schéma doit d'une part, identifier les besoins et les territoires désignés comme prioritaires et d'autre part, pourrait analyser les trajets de circulation quotidiens des familles. Ces deux éléments combinés permettraient de garantir une implantation des MAM attractive pour les familles.

Aujourd'hui, les créations de MAM reposent tantôt sur les initiatives de plusieurs AM qui veulent monter un projet commun et travailler ensemble, tantôt sur une collectivité locale qui suscite la création d'une MAM, fournit un local et met relation les parents-employeurs et les assistantes maternelles<sup>61</sup>. Certains services de PMI dispensent déjà aux candidates à l'agrément des réunions d'information sur l'exercice en MAM.

S'il faut garder cette souplesse et la liberté d'initiative de chacun, il serait souhaitable que l'instance chargée de la mise en œuvre opérationnelle du schéma (cf. partie V gouvernance) et/ou *a minima*, les services de PMI des départements soient bien au fait des besoins identifiés dans le schéma sur leur territoire.

***Proposition : Intégrer dans les schémas départementaux des services aux familles un axe sur le développement des MAM<sup>62</sup> et les identifier dans l'offre existante au niveau local<sup>63</sup>.***

***Proposition : Orienter la création de MAM dans les zones sous-dotées et/ou prioritaires et proches des trajets de circulation quotidiens des familles, afin d'en garantir l'attractivité. Dès lors qu'il apparaît pertinent au regard des besoins locaux, encourager une promotion de ce mode d'accueil par les acteurs locaux comme solutions alternatives.***

---

<sup>60</sup> Recommandation déjà formulée par le rapport d'information du Sénat et le rapport IGAS précités

<sup>61</sup> Rapport sénat p. 33

<sup>62</sup> Recommandation déjà formulée par le rapport d'information du Sénat précité.

<sup>63</sup> Si les CAF ne sont pas toujours informées de la création des MAM, les Conseils départementaux chargés des agréments des assistantes maternelles en MAM doivent avoir une visibilité des MAM existantes localement.

b) Le soutien des Mam à toutes les étapes du processus : du montage à la mise en œuvre jusqu'au suivi du projet

Pour l'aboutissement du projet, il convient d'accompagner le porteur dans ses démarches et de le soutenir dans la durée.

***De l'accompagnement au montage et à la mise en œuvre du projet***

En 2016, 55 nouvelles MAM ont bénéficié de l'aide au démarrage (soit 13 % des nouvelles MAM créées en 2016) pour un montant total de 165 000 euros. Ce faible taux pose plusieurs questions : s'explique-t-il par une faible demande de la part des porteurs de projets ou par un faible nombre de projets éligibles ? Dans le premier cas, est-ce lié à la méconnaissance de l'aide et à la montée en charge nécessaire et progressive de celle-ci ? Dans le second cas, les critères d'attribution sont-ils trop restrictifs ? Quels éléments dans le contenu de la charte seraient un frein à sa signature ?

Ce faible taux pourrait également signifier que les MAM aujourd'hui ne s'implantent pas là où sont les besoins, ce qui interroge sur la pérennité possible de ces structures et/ ou la concurrence éventuelle avec les autres modes d'accueil qu'elles pourraient générer.

Cette aide constitue un levier intéressant pour les porteurs de projets qui dès le démarrage auront des charges fixes importantes et peu de marges de manœuvre financières. Il conviendrait donc d'approfondir la question et le cas échéant, de mener une réflexion visant à modifier les critères d'attribution de l'aide de façon à ce qu'elle puisse bénéficier à un plus grand nombre de structures, sans toutefois revenir sur l'obligation de signature de la charte de qualité.

***Proposition : Etudier les raisons du faible taux de recours et/ou d'attribution de l'aide au démarrage de 3 000 euros proposée par les CAF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 aux nouvelles Mam implantées sur un territoire prioritaire et ayant signé la charte de qualité***

Si le guide ministériel évoque un « dispositif souple et simple à mettre en œuvre », monter un projet d'ouverture de MAM n'est pas une chose aisée. Le porteur de projet doit tout de même solliciter trois acteurs sur le territoire (les services de PMI, la commune d'implantation et la CAF) pour demander les informations et accomplir toutes les démarches nécessaires<sup>64</sup>.

Le rapport d'information du Sénat fait valoir que les projets se développent dans les territoires où la coordination entre acteurs locaux est forte (services départementaux, CAF/MSA notamment).

---

<sup>64</sup> Cf. guide ministériel sur les MAM de mars 2016, les démarches préparatoires à l'ouverture d'un MAM : le porteur de projet doit solliciter le service de PMI pour la demande d'agrément, afin d'échanger sur le projet d'accueil et le local (si celui-ci a déjà été trouvé), le fonctionnement envisagé, les différentes démarches à accomplir, l'agrément des candidats, etc. 2/ la commune du lieu d'implantation envisagé afin de recueillir des informations concernant notamment l'opportunité de créer un nouveau mode d'accueil, la fiscalité, la demande d'ouverture au public (la commission de sécurité, l'accessibilité...), les subventions et autres aides possibles, 3/ les services de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la mutualité sociale agricole (MSA) afin de bénéficier de leur expertise en matière de diagnostic territorial, des éventuelles aides financières et d'un accompagnement méthodologique pour l'élaboration du projet d'accueil et/ou le budget de la MAM.

Certains territoires proposent une réunion d'information commune Caf/MSA/Conseil départemental aux porteurs de projets. Ce type d'initiative doit être encouragé mais ne semble pas suffisant.

La mise en place d'un référent MAM co-portée en fonction des contextes locaux par la CAF et/ou ses partenaires, chargée d'accompagner les porteurs de projets dans leurs démarches de création d'une Mam, prévue par la CNAF dans sa circulaire constitue un progrès.

Néanmoins, il conviendrait d'aller plus loin et de faire en sorte que le porteur de projet n'ait plus qu'un seul interlocuteur ou qu'une seule instance à solliciter (cf. partie sur la gouvernance V B) 3.)

***Proposition : Mettre en place une instance partenariale d'examen et de validation des projets pour faciliter les démarches des porteurs de projets***

### **Du suivi dans le temps pour garantir la pérennité du projet**

Comme le mentionne le guide ministériel, « l'existence de nombreuses MAM reste fragile. On constate une difficulté des MAM à se maintenir dans le temps, en raison notamment de difficultés liées au travail d'équipe en raison de l'absence de tiers médiateur, des difficultés d'entente ou d'organisation entre professionnels peuvent apparaître et altérer le fonctionnement quotidien des Mam. Les aspects économiques et la répartition des charges financières entre assistant(e)s maternel(le)s doivent également être bien anticipés car peuvent être source de tensions entre professionnels ».

Si les risques de non-pérennité des MAM sont bien identifiés, on manque aujourd'hui de visibilité, au niveau national mais également au niveau des CAF, sur l'offre, tant sur les créations que sur les destructions de MAM et sur les difficultés qu'elles rencontrent et qui peuvent conduire à des fermetures.

***Proposition : Lancer une étude pour connaître les facteurs de réussite des MAM pérennes mais aussi sur les raisons et déterminants de fermeture de MAM.***

Il apparaît également important d'aider les MAM à prévenir et/ou faire face à leurs difficultés et pour assurer ainsi leur pérennité.

En plus des frais d'investissement pour le matériel de puériculture et l'aménagement des locaux, les professionnelles des MAM doivent prendre en charge collectivement l'ensemble des frais de fonctionnement (loyer, eau, électricité, entretien, assurance).

La CNAF prévoit de faire bénéficier aux assistantes maternelles de l'expertise des CAF pour fiabiliser le projet sur le plan économique. Cette aide apparaît extrêmement importante et doit être apportée dans la durée, afin d'anticiper les difficultés qui pourraient mettre en péril la survie de la structure (ex : baisse d'activité temporaire, etc.).

***Proposition : Renforcer l'accompagnement des MAM sur la viabilité du projet sur le plan économique par les CAF.***

Pour une bonne identification de l'offre et une mise en relation facilitée entre l'offre et la demande, il serait nécessaire que toutes les MAM soient référencées sur le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr)<sup>65</sup> et que les assistantes maternelles s'inscrivent au RAM lorsqu'il existe. Cette meilleure visibilité de l'offre sera également très utile pour les acteurs locaux et nationaux.

***Proposition : Prévoir lors de l'agrément une inscription des MAM au RAM et sur le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr) afin d'optimiser l'utilisation par les familles des places disponibles.***

Enfin, il semble important que lors de la création de la MAM et idéalement dans le projet d'accueil de la structure (qui doit être élaboré pour toute MAM qui souhaite signer la charte de qualité), soient prévues des modalités de résolution de conflits entre professionnels (intervention d'un tiers médiateur extérieur -psychologue ou autre- ou institution d'une fonction de coordination au sein de la MAM par l'une des assistantes maternelles expérimentée en mesure d'assumer ce rôle d'animation<sup>66</sup>) et de sortie éventuelle de la MAM. Sur certains territoires, des aides ont déjà été mises en place : la commune du Pré Saint Gervais met par exemple à disposition des MAM de la commune la psychologue qui intervient dans les structures collectives de la ville. En Loire-Atlantique, le service de PMI du Département offre également cette possibilité. Des associations d'assistantes maternelles apportent également ce soutien.

***Proposition : Dès la création de la MAM et dans le projet d'accueil de la structure, prévoir les modalités de résolution de conflits entre professionnels et de sortie éventuelle de l'un d'entre eux.***

## **B) LEVER LES FREINS AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF**

L'accueil collectif reste le mode d'accueil plébiscité par les familles. Or si le développement de places en EAJE s'est poursuivi, c'est à un rythme moins soutenu que celui prévu (2/3 de l'objectif) qui traduit un relatif désengagement des collectivités territoriales. Un tiers de ce développement tient en effet à la création de micro-crèches privées qui optent, pour la grande majorité d'entre elles, pour un financement par le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (CMG de la PAJE). Comme le souligne le rapport IGAS/IGF de 2017<sup>67</sup>, cet essor « s'explique en raison de normes moins strictes sur l'accueil du jeune enfant. Mais le succès des « micro crèches PAJE » s'explique aussi par son mode de financement : il repose sur le financement par les familles, qui bénéficient du complément mode de garde de la PAJE et permettent donc une absence de financement par les collectivités locales. ».

---

<sup>65</sup> Comme le prévoit la charte de qualité que peuvent signer les MAM. En février 2016 : le site référençait 629 MAM inscrites (soit 51 % des MAM recensées en France à l'époque).

<sup>66</sup> Rapport "Giampino"2016 et Position du rapport d'information du Sénat convergent : plutôt contre une fonction de coordination « le travail en équipe, sans hiérarchie, constitue un des attraits de la MAM pour les professionnels ».

<sup>67</sup> Rapport IGAS/IGF « La politique d'accueil du jeune enfant : Revue de dépenses », juin 2017.

Le relatif désengagement des collectivités territoriales, compensé en partie par cet essor des micro-crèches interroge à plusieurs égards et nous invite à réexaminer les outils traditionnels de financement de l'investissement (plan crèches) et du fonctionnement qui sont prévus dans le FNAS (PSU, CEJ, fonds Caf<sup>68</sup>) mais aussi ceux du FNPF (CMG structure) et de l'Etat au titre du CIF.

## 1. Mobiliser les plans crèches

### a) Maitriser les coûts d'investissement et améliorer le financement

Depuis 2000, huit « plans crèches » ont été mis en œuvre par la branche Famille et ont permis de subventionner la création de 220 000 places. Il s'agit de plans de financement permettant de verser à des associations, communes, intercommunalités ou entreprises, des subventions d'investissement en vue de la construction, de l'aménagement ou de la transplantation<sup>69</sup> de crèches. Les subventions peuvent donc concerner à la fois des places nouvelles (création) ou existantes (aménagement, transplantation). Dans ce dernier cas, un minimum de 10 % de places nouvelles est exigé pour que les travaux puissent bénéficier du dispositif, avec de fait des coûts moyens par place nouvelle beaucoup plus élevés.

Tous projets d'investissement confondus (création, aménagement et transplantation), le coût est d'environ 33 500€ par place. Sur le champ des projets de créations uniquement<sup>70</sup>, en 2016, le coût moyen des projets était de 25 500€ et le financement du dernier plan crèche (plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches, PPICC) permet de couvrir environ en moyenne 40% de ce coût<sup>71</sup>. Par sa nature forfaitaire, la couverture du coût est très variable selon le type de travaux à réaliser, le type de structure (micro-crèche Paje/ EAJE PSU) et leur taille<sup>72</sup>. Selon la Cnaf, « *une microcrèche Paje sans travaux d'aménagement et de gros œuvre, avec une aide moyenne à la place de 8 403 €, est solvabilisée par le PPICC à hauteur de 62 %. A contrario, dans un établissement de type Psu de petite taille, le taux de prise en charge par le plan crèche, bien que de l'ordre de 11 250 €, tombe en cas de gros œuvre à un peu plus de 30%* » (Note CAS du 20 mars 2018 précitée). Cette variabilité lié au types de travaux et non au choix de rééquilibrage territorial pourrait inciter à faire évoluer le futur plan crèche en prenant mieux en compte la structure des coûts d'investissement.

Au lieu d'une aide forfaitaire<sup>73</sup>, la solution pourrait être de prendre en charge une proportion fixe des coûts (par exemple 30%) sous un prix plafond<sup>74</sup>. Cette prise en charge pourrait être de 40% par exemple, si il y a un besoin « rattrapage des besoins de mode d'accueil », et aller jusqu'à 60% du coût en fonction « du potentiel financier du territoire ».

Même s'il est évident que les aides à l'investissement ne suffisent pas à elles seules à emporter la décision de création de places en crèches du fait d'un engagement de dépenses pérennes, les plans crèches constituent un signal fort. La COG à venir doit *a minima*

---

<sup>68</sup> La prestation de service unique (PSU), le CEJ, le fonds de rééquilibrage (FRT), le fonds publics et territoires (FPT), et les éventuels fonds locaux

<sup>69</sup> Pour des questions de sécurité et/ou de norme ou pour augmenter la capacité d'accueil de minimum 10%.

<sup>70</sup> Hors travaux d'aménagement et de transplantation, Rapport de l'IGAS-IGF 2017, Annexe 6.

<sup>71</sup> La subvention est constituée du socle de base universel de 7 400 euros par place, qui est bonifiée pour inciter au rééquilibrage territorial pour un total maximum de 17 000 euros dans la limite de 80 % des dépenses éligibles.

<sup>72</sup> Cnaf, Note CAS du 20 mars 2018 « La structure et l'évolution du coût des EAJE »

<sup>73</sup> Qui a l'avantage d'être maitrisable et peu inflationniste

<sup>74</sup> Pour éviter un effet inflationniste

maintenir le niveau de financement moyen de 40% (11 000€ par place en moyenne) qui reste un levier fort pour créer de nouveaux EAJE.

Par ailleurs, le rapport IGAS-IGF de 2017<sup>75</sup> soulève aussi le problème de l'hétérogénéité des coûts d'investissement selon le type de gestionnaire et leur soutenabilité. Le coût d'investissement d'une place nouvelle est près de deux fois plus élevé dans un EAJE public que dans un EAJE associatif ou privé (en 2016, 47 908 € par place pour un projet municipal, 25 035 € pour un projet associatif, 20 410 € pour un projet en entreprise privée).

Face à ces écarts importants, il est fondamental de maîtriser les coûts des projets de réhabilitation ou de création et de vérifier l'adéquation du projet au nombre de places agréées qui influence beaucoup le coût de la place en EAJE à l'investissement<sup>76</sup>. Un plafonnement du montant des dépenses d'investissement susceptibles d'être pris en charge doit être mis en place (le rapport IGAS propose un plafond de 25 000€ par place). Par ailleurs, afin de veiller à une optimisation des coûts d'investissement, les Caf devraient proposer un accompagnement au montage du projet, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage collective qui viserait à aider les porteurs de projet à maîtriser les coûts d'investissement et optimiser le fonctionnement des structures (aides à l'étude des besoins, au montage d'un projet viable, etc.). La Cnaf et les Caf pourraient aussi de s'appuyer sur les compétences et l'expérience de l'Anru en matière d'ingénierie de conduite de projet.

En 2016, partant du constat de la complexité pour monter un projet (en matière de normes, d'autorisation, de financement, etc.), les services de la Cnaf ont déjà engagé une démarche de réalisation d'outils destinés aux agents des Caf et à leurs partenaires<sup>77</sup>. Il faudrait aller plus loin et créer une fonction dédiée « délégué structure petite enfance » chargée d'accompagner les gestionnaires d'Eaje (interlocuteur unique) pour simplifier les démarches et aider les gestionnaire à limiter les coûts d'investissement et de fonctionnement de leur structure.

***Proposition : Analyser les écarts de coût d'investissement par place selon les gestionnaires pour faire émerger les bonnes pratiques et limiter les coûts. Clarifier la question particulière de la surface utile par enfant (qui impacte fortement les coûts d'investissement et la capacité d'accueil), afin de déterminer une référence opposable dans la définition des agréments (proposition HCF 2014).***

***Proposition : Donner un signal fort pour la création de projets en maintenant le taux moyen de financement du plan crèche précédent. Introduire un plafond de prise en charge des dépenses d'investissement et passer d'une aide forfaitaire à une prise en charge proportionnelle (par exemple 30%) du coût du projet pour mieux s'adapter à la variabilité des coûts selon la taille et le type de projet. Cette prise en charge pourrait être augmentée***

---

<sup>75</sup> Rapport IGAS/IGF 2017 précité

<sup>76</sup> La superficie minimale par enfant influence beaucoup le coût de la place en EAJE en investissement et en fonctionnement

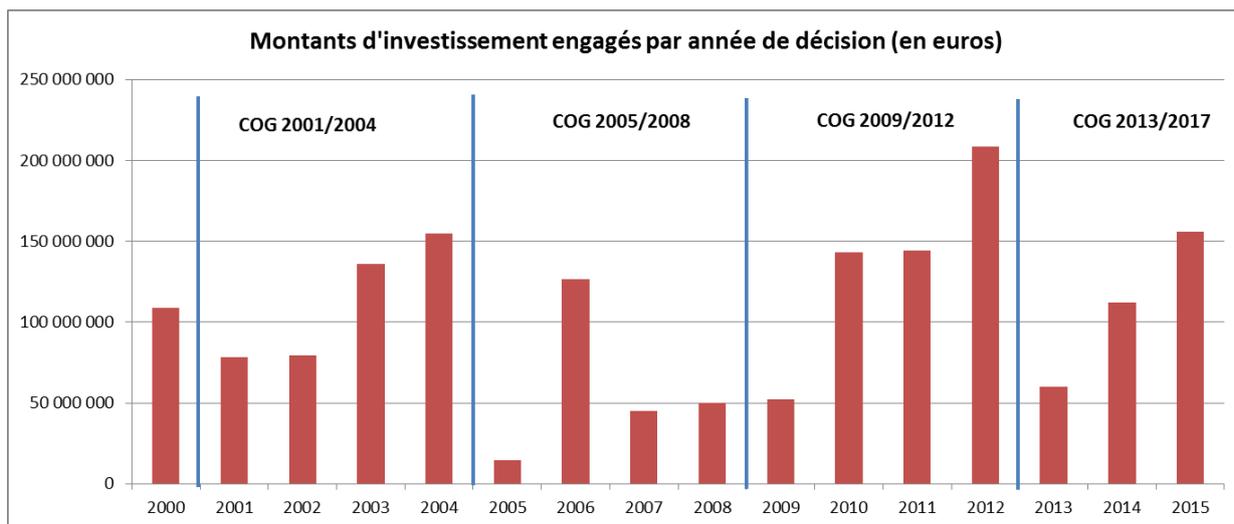
<sup>77</sup> Deux guides d'aide à la création d'un établissement d'accueil du jeune enfant (Eaje) (dont un guide centré sur les micro-crèches) ; une boîte à outils à destination des porteurs de projets pour les aider à construire de manière opérationnelle leur projet ; une boîte à outils à destination des agents des Caf afin d'accompagner les porteurs de projet dans la création de solutions d'accueil collectif et le rééquilibrage territorial ; un outil de simulation des moyens financiers nécessaires pour la construction ou la gestion d'un Eaje. (cf. « Accompagner les porteurs de projets pour développer l'offre d'accueil et pérenniser les établissements d'accueil du jeune enfant », Commission d'action sociale du 19 décembre 2017).

*en fonction de critères de « rattrapage des besoins de mode d'accueil » (40% par exemple), et « du potentiel financier du territoire » (pouvant aller jusqu'à 60%).*

**Proposition :** *Créer des « délégués structure petite enfance » chargés d'accompagner les gestionnaires d'EAJE (interlocuteur unique) pour simplifier les démarches et aider les gestionnaires à maîtriser les coûts d'investissement et de fonctionnement de leur structure.*

#### b) Eviter les baisse d'investissement lors du renouvellement des COG

Dans son rapport 2014, le HCF montrait que la sous-exécution des dépenses d'investissement du FNAS la première année d'une COG Etat-Cnaf sont récurrentes (graphique ci-dessous).



Source : Cnaf, Bilan plans crèches au 31 décembre 2015, Commission d'action sociale du 24 mai 2016

**Proposition :** *Pour éviter les à-coups liés aux négociations lors du renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf, prolonger les conditions de financement antérieures jusqu'à la signature de la nouvelle COG avec une possibilité de bénéficier de façon rétroactive des conditions de la nouvelle COG si elles s'avéraient plus favorables (cf. rapport du HCF de 2014)*

#### c) Simplifier les démarches administratives pour les porteurs de projet

Voir la proposition Partie V. B) 3. sur la gouvernance pour simplifier les démarches des porteurs de projet :

- grâce à l'expérimentation sur les territoires de guichet administratif unique comme proposé par l'amendement au projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance
- ou par le renforcement des compétences de la commission départementale des services aux familles qui serait chargée de recevoir les porteurs de projet et d'émettre des avis, à charge pour chaque institution concernée (CAF, Conseil départemental, commune ou intercommunalité concernée par le projet) de rendre une décision dans un délai raisonnable à fixer

### 3. Rendre plus lisibles, transparents et équitables les différents financements publics

En termes de fonctionnement, il existe deux principaux modes de financement de base des EAJE à travers la Prestation de Service Unique (PSU) ou la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Cette dernière profitant majoritairement à des micro-crèches (92,5% des places sont de type PSU et 7,5% de type Paje<sup>78</sup>). Parallèlement à ces types de financements, les EAJE peuvent bénéficier indirectement d'un financement supplémentaire lorsque la collectivité territoriale a conclu avec la CAF un contrat enfance et jeunesse (CEJ) ou lorsque l'EAJE peut vendre des places à une entreprise réservataire (paiement d'un tarif de réservation auprès de crèches privées pour ses salariés). Dans ce deuxième cas, l'Etat permet aux entreprises réservataires de bénéficier d'un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés<sup>79</sup> s'élevant à 50 % des dépenses éligibles<sup>80</sup> auquel s'ajoute une déduction fiscale de l'ensemble des dépenses sur bénéfice imposable de l'entreprise, de sorte que l'entreprise peut ne supporter effectivement que 16,7 %<sup>81</sup> des sommes consacrées à la réservation de places en EAJE.

Avec ces différents modes de financement, les dépenses publiques pour le financement de places d'EAJE peuvent être très variables et méritent d'être interrogées dans une perspective d'équité entre les gestionnaires (collectivités territoriales, associatifs, privés) et en fonction des types de structures (crèches traditionnelles et micro-crèches).

#### a) Le mode actuel de financement pour les crèches publiques de type PSU (collectivités locales ou associations)

En matière de fonctionnement, le système actuel de financement des EAJE apparaît complexe avec la prestation de service unique (PSU), le CEJ, le fonds de rééquilibrage (FRT), le fonds publics et territoires (FPT), et les éventuels fonds locaux.

Le mode de financement des EAJE publics et associatifs repose sur un financement socle (la PSU) et des financements complémentaires **conditionnels** (CEJ, bonus territoriaux). Le financement s'est considérablement sophistiqué puisqu'on tient compte de nombreux éléments portant sur l'établissement, sa gestion et les caractéristiques des ménages dont il assure l'accueil d'une part, et qu'on empile des strates complexes de financement d'autre part.

---

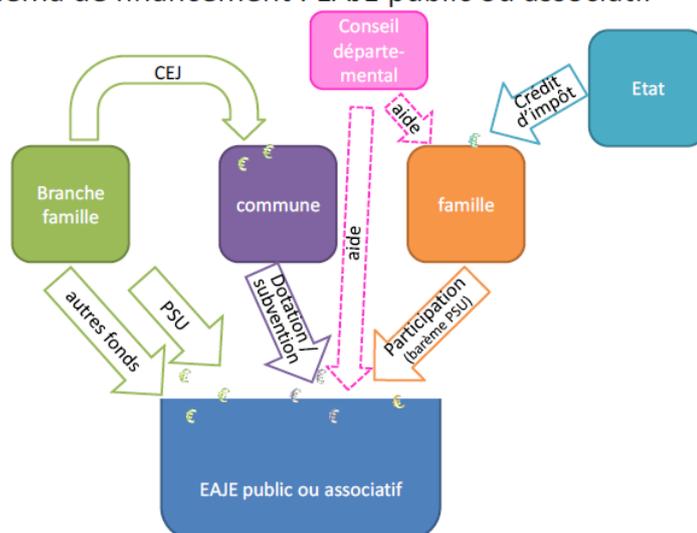
<sup>78</sup> Selon les dernières estimations de l'Observatoire National de la Petite Enfance (ONPE), en 2016, on dénombre 436 400 places financées par la branche Famille (403 800 financées au titre de la PSU et 32 600 au titre du CMG structure de la Paje)

<sup>79</sup> Il est de 28 % pour les bénéfices inférieurs à 500 000 € et 33,3 % au-delà. On note que la loi de finances pour 2018 (article 84) a programmé une baisse progressive du taux l'impôt sur les sociétés (IS) jusqu'à 25 % en 2022. Le taux sera de 31 % au-delà de 500 000 € de bénéfices en 2019, 28 % sur l'ensemble des bénéfices en 2020 et 26,5 % en 2021.

<sup>80</sup> dans la limite d'un plafond de 500 000€ par entreprise

<sup>81</sup> Par exemple, pour une entreprise qui achète un place en crèche 15 000€, son reste à charge sera de 16,7% du coût soit de 2 505 € = 15 000 € (prix d'une place en crèche) – 4 995 € (montant de la déductibilité de la charge liée au taux d'imposition de l'entreprise par exemple au taux max de 33%) - 7 500 € (montant du CIF).

## Schéma de financement : EAJE public ou associatif



Source : Rapport IGAS/IGF « La politique d'accueil du jeune enfant : Revue de dépenses », juin 2017

### a1) La prestation de service unique (PSU)

Sur les 403 800 places de crèches de type PSU, la grande majorité (92%) est portée par les collectivités territoriales ou le secteur associatif (environ 8% par le secteur privé)<sup>82</sup>.

Le mode de financement PSU permet de subventionner le prix de revient horaire une fois prise en compte la participation des familles (qui est proportionnelle à leurs revenus). Ce mode de prise en charge permet une certaine mixité du public accueilli puisque le gestionnaire n'a aucun intérêt à sélectionner les familles en fonction de leurs revenus. La PSU complète ainsi les participations familiales pour atteindre 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. Selon la Cnaf<sup>83</sup>, en 2016, après PSU et participation familiale, il reste au gestionnaire à financer environ 48% du coût de revient moyen de la place (soit 7 402 €).

En application de la COG 2013-2017<sup>84</sup>, la différenciation des prix plafonds de la PSU en fonction du niveau de service rendu par les Eaje (encadré ci-dessous) a augmenté sensiblement le financement des places d'EAJE existantes (en particulier pour les EAJE fournissant déjà les couches et les repas soit 58% des EAJE en 2012<sup>85</sup>). Pour une majorité d'EAJE, la revalorisation a été bien supérieure à la revalorisation traditionnelle du 80/20 (80% sur l'indice d'évolution des salaires et 20% sur l'indice des prix) qui évite une dégradation de

<sup>82</sup> 33 000 places (hors micro-crèches), selon la Fédération des entreprises de crèches

<sup>83</sup> Commission d'action sociale du 20 février 2017, « L'accueil du jeune enfant: coûts comparés des différents modes d'accueil et reste à charge pour les familles »

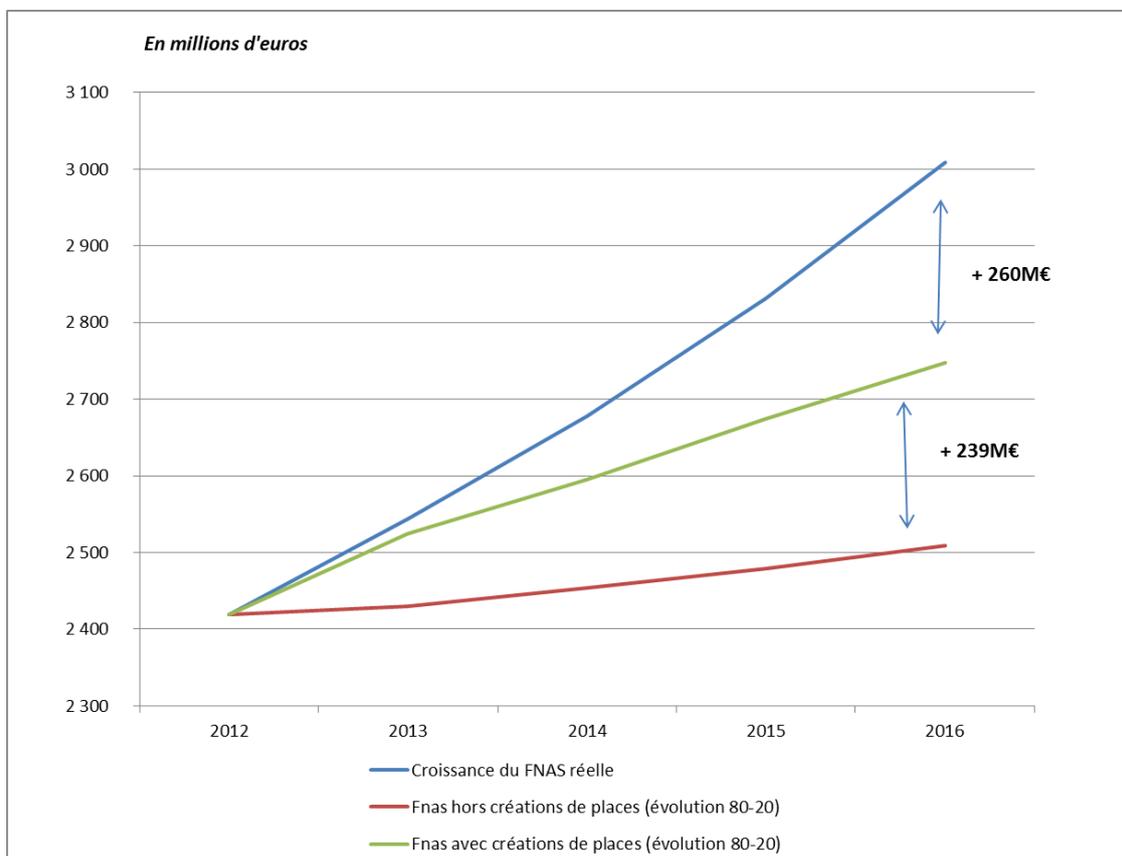
<sup>84</sup> La réforme de la PSU de 2014 a substitué à l'indexation du plafond de la PSU selon la règle 80-20 par des bonifications pour les EAJE qui atteignaient de meilleurs niveaux de service : revalorisation de +2,4 % par rapport à 2012 puis stabilité du prix plafond de la PSU correspondant au moins bon niveau de service

<sup>85</sup> Rapport HCF de 2014 « Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants »

sur la durée de la COG ; revalorisation de +5 %/an du prix plafond de la PSU correspondant au meilleur niveau de service sur la durée de la COG.

la solvabilisation des EAJE dans le temps. Selon les estimations du secrétariat général du HCFEA, plus de la moitié de l'augmentation du FNAS (260M€) entre 2013-2016 sur le champ petite enfance provient uniquement de l'augmentation des prix plafond PSU et CEJ au-dessus de la règle traditionnelle 80-20 (graphique ci-dessous).

### Estimation de l'impact sur la Fnas de l'augmentation des prix plafonds



Source : SG HCFEA

#### Encadré : La différenciation des prix plafonds de la prestation de service unique (Psu)

Le principe d'une différenciation des prix plafonds de la prestation de service unique (Psu), a été appliqué depuis janvier 2014, en fonction du niveau de service rendu par les Eaje (fourniture des repas et des couches et taux de facturation), dans l'objectif d'inciter à une amélioration du niveau de service. Pour les EAJE qui répondent aux critères de service rendu, le plafond de la PSU peut augmenter de plus de 21,6% (+5% par an), taux à comparer à celui lié à l'indexation usuelle 80/20<sup>86</sup>, qui est de l'ordre de 9,1% (+2,2% par an). Il est par contre gelé entre 2013 et 2017 pour ceux qui ne fournissent ni couches ni repas et ont un écart entre heures facturées et heures réalisées jugé « excessif ».

L'objectif de cette évolution différenciée du plafond de la PSU selon le « service rendu » était de corriger le fait que les EAJE qui ne fournissaient pas les couches ou les repas avaient un prix de revient inférieur aux autres et que ceux qui « surfacturaient » recevaient davantage de participations

<sup>86</sup> 80% sur l'indice d'évolution des salaires et 20% sur l'indice des prix

familiales et de PSU. L'action sur les prix plafonds visant à réduire la « surfacturation » semble reposer sur l'interprétation de l'écart entre heures facturées et réalisées comme un « abus » du gestionnaire qui propose aux familles un contrat surdimensionné par rapport à ses besoins réels d'heures d'accueil.

Entre 2012 et 2016, le taux de fourniture des couches est passé de 36,9% à 87,0% (soit une amélioration de +50,1 points en 4 ans) et le taux de fourniture des repas est passé de 87,0% à 89,3% (+2,3 points). Le bilan sur la baisse du taux de facturation (ratio entre les heures facturées aux familles et les heures de présence des enfants) est plus réduit : il a culminé en 2013 à 113,2% et atteint 112,3% en 2015 et 110,5% en 2016 (-2,4%, donnée prévisionnelle de la Cnaf<sup>87</sup>).

Si l'évolution des prix plafonds a amélioré la qualité du service rendu en diminuant le reste à charge des familles, l'obligation de rapprocher heures facturées et heures réalisées fait porter des contraintes sur le gestionnaire qu'il ne peut pas toujours maîtriser (encadré sur l'avis des fédérations professionnelles représentatives des gestionnaires d'EAJE). L'écart réel-facturé se creuse dès qu'un enfant est malade (ce qui est fréquent dans les 3 premières années de l'enfant en collectivité) et dès que le parent ne respecte pas son contrat horaire ou ne met pas son enfant dans la structure par convenance personnelle. Ces écarts entre heures facturées et heures réalisées pénalisent à terme le gestionnaire à travers le prix plafond de la PSU qui lui sera appliquée.

**Proposition : Ne pas pénaliser le niveau de prise en charge par la PSU pour les gestionnaires<sup>88</sup> en fonction de situations qu'ils ne peuvent maîtriser :**

- *en cas de maladie des enfants qui nécessite une éviction de la structure;*
- *lorsque des familles ont du mal à se conformer à la notion de contrat de réservation et ne respectent pas les horaires prévus ; il s'agit souvent, d'après les Caf, de familles précarisées ou résidant dans des quartiers sensibles<sup>89</sup> (cf. proposition sur la relance des haltes garderies et possibilité de réservation de demi-journée pour des enfants à besoin spécifique- voir partie IV C);*
- *lorsque certains parents viennent, pour convenance personnelle, chercher leur enfant bien avant l'heure prévue au contrat ; ou parce qu'ils ont des congés ponctuels de type RTT.*

**Proposition : Face à des structures au coût fixe élevé, il est nécessaire de limiter, pour les familles, des périodes de congés et d'absences non facturées qui ne sont pas pris en compte dans la PSU.**

---

<sup>87</sup> Cnaf, Bilan de la prestation de service unique (PSU), Commission d'action sociale du 18 octobre 2016

<sup>88</sup> Pour tous les EAJE de type PSU, quel que soit son statut juridique du gestionnaire

<sup>89</sup> C'est même une des conditions pour que les gestionnaires n'écartent pas ces familles précarisées, qui risquent d'être coûteuses pour son équilibre de gestion.

**Encadré : Avis des fédérations professionnelles représentatives des gestionnaires d'EAJE sur la réforme de la PSU (Extrait du Rapport IGAS-IGF de 2017 p.111 et 112).**

Les fédérations professionnelles représentatives des gestionnaires d'EAJE<sup>90</sup> ont été invitées à s'exprimer sur les effets de la réforme de la PSU dans le cadre d'un groupe de travail piloté par la DGCS, dont les travaux ne sont pas encore achevés. Elles relèvent plusieurs avancées permises par la réforme, y compris sur le financement des EAJE :

- développement de l'offre par optimisation des places ;
- diversification des familles accueillies ;
- adaptation des contrats aux besoins des parents ;
- amélioration du service rendu aux familles ;
- plus grande prévisibilité du montant de la PSU et progrès sur les délais de paiement ;
- caractère incitatif et non obligatoire de la réforme, qui autorise un temps d'adaptation ;
- prise en compte du niveau de service offert ;
- plus grande égalité de traitement des EAJE entre départements.

Les fédérations professionnelles soulèvent également un certain nombre de difficultés :

- « un risque de sélection des familles selon les amplitudes horaires souhaitées, au détriment des familles plus « fragiles » (en recherche d'emploi, avec un travail à temps partiel) dont les prises en charge seraient moins importantes et moins prévisibles ;
- un mode de financement pénalisant pour les EAJE qui accueillent les publics en difficulté, qui demanderaient un investissement en temps d'accompagnement plus conséquent et qui auraient tendance à moins respecter les temps de garde fixés aux contrats, conduisant dans l'hypothèse où l'enfant n'est pas présent soit à une baisse de recettes, soit à une dégradation du taux de facturation ;
- une incitation à limiter l'amplitude horaire d'ouverture (certaines fédérations professionnelles relèvent toutefois que la réforme n'a pas eu d'impact sur les amplitudes horaires d'ouverture) ;
- un conflit de valeurs pour certains professionnels qui considèrent que la réforme encourage une dégradation du service rendu (un plus grand nombre d'enfants fréquentent la structure, des arrivées/départs d'enfants tout au long de la journée perturbent le fonctionnement des activités) ;
- des difficultés de gestion accrues pour les équipes dirigeantes (la renégociation des contrats des familles a conduit à une baisse des heures facturées, les structures faisant par ailleurs face à des coûts fixes ; le libre choix des dates de congés des parents, des délais de prévenance réduits créent des contraintes de gestion supplémentaires sur les plannings ; des difficultés à faire face à l'absentéisme des professionnels). »

*a2) Le contrat enfance et jeunesse (CEJ)*

Les collectivités territoriales (gestionnaires ou financeurs d'une structure associative), peuvent bénéficier d'un financement supplémentaire au titre du contrat enfance et jeunesse (CEJ). C'est un contrat, signé pour quatre ans renouvelable, qui permet à la CAF d'accompagner la collectivité territoriale qui crée un nouvel EAJE ou augmente l'offre d'accueil dans un EAJE existant. Les places créées bénéficient ainsi d'un financement égal à 55 % du « reste-à-charge » du gestionnaire<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP), la Fédération Française des Entreprises de Crèches (FFEC), ACCENT, la FEHAP, Génération Mutualiste.

<sup>91</sup> dans la limite d'un prix plafond de 7,22€ / heure

Avec le CEJ, le reste à charge moyen par place diminue pour atteindre en moyenne 34%. Le CEJ est donc un levier d'incitation à la création de places nouvelles dans des structures publiques ou associatives financées par les collectivités. Il permet aussi de financer toutes les places de la structure pour laquelle le contrat est renouvelé du fait de places nouvelles. Deux tiers des financements CEJ sont ainsi consacrés à la reprise du « stock » (rapport IGAS-IGF 2017). Selon la Cnaf, 67,4% des places PSU sont couvertes par un CEJ et 32,6% par la PSU seule.

Le CEJ malgré son effet incitatif au développement de places d'accueil est critiqué car ce taux de financement préférentiel dépend avant tout de la date de signature du CEJ et non des caractéristiques de l'EAJE, du public accueilli ou du territoire sur lequel il est implanté. Il est aussi critiqué pour sa complexité de gestion qui rend les financements peu prévisibles, au moment de la contractualisation mais également au moment du calcul du droit annuel. Les coûts de gestion du CEJ pour les Caf se sont fortement accrus au fur et à mesure de sa mise en œuvre du fait de la complexité du dispositif dans ses volets financier et technique<sup>92</sup>. Pour les gestionnaires associatifs, le CEJ transite par les collectivités, ce qui contribue au manque de lisibilité. Le fléchage des financements du CEJ en direction du gestionnaire de l'équipement, qui a été expérimenté<sup>93</sup> par la Cnaf, pourrait permettre de gagner en lisibilité et de sécuriser les gestionnaires.

#### Répartition de la prise en charge du coût de revient annuel d'une place dans un Eaje selon qu'il soit ou non couvert par un contrat enfance jeunesse

	Sans Cej	Avec Cej	Tous Eaje
Prix de revient/place	15 411	15 358	15 375
Psu/place	5278 (34%)	5613 (37%)	5504 (36%)
Part. familiale/place	2730 (18%)	2813 (18%)	2786 (18%)
CEJ/place	0	1769 (12%)	1193 (8%)
Reste à financer/place	7402 (48%)	5163 (34%)	5892 (38%)
Pourcentage de places concernées	32,6%	67,4%	100%

Source : Cnaf, Sias, MTEAJE, 2016.

<sup>92</sup> « Evaluation de l'expérimentation de la refonte des prestations de service sur les champs de l'enfance et de la jeunesse », Commission d'action sociale du 19 septembre 2017

<sup>93</sup> L'expérimentation menée par 6 Caf avec 20 collectivités et gestionnaires depuis janvier 2016 consiste à supprimer le CEJ au profit de nouvelles modalités d'accompagnement et de financement : la démarche contractuelle engagée par la Ctg se substitue à celle du CEJ et les financements des CEJ consacrés à l'activité d'accueil des équipements sont forfaitisés et versés directement aux gestionnaires.

*a3) Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) et le fonds publics et territoires (FPT) pour les créations*

Dans le cadre de la COG 2013-2017 de la CNAF, les nouveaux projets d'EAJE (flux uniquement) peuvent également bénéficier de financements supplémentaires de la branche famille : le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) et le fonds publics et territoires (FPT).

Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) permet aux CAF d'abonder le financement de certains EAJE en fonction des priorités qu'elles ont établies (bonus allant de 300€ à 1400€/an par place en zone prioritaire, cf. encadré ci-dessous). Dans le cas du bonus le plus élevé et cumulé avec un CEJ, le reste à charge pour le gestionnaire peut passer à 26% du coût de revient de la place. Environ 19 000 nouvelles places ont bénéficié du FRT mais le plus souvent pour le bonus le plus faible (pour ces nouvelles places, nous n'avons pas la répartition précise des financements).

Le fonds publics et territoires (FPT) consiste en une aide à l'investissement ou au fonctionnement des établissements dont l'offre répond à des besoins spécifiques (enfants porteurs de handicap ou enfants dont les parents sont confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité). Le montant alloué est décidé localement. Selon le rapport IGAS-IGF 2017, les montants alloués à ce fonds ont été en grande partie utilisés : 35M€ en moyenne par an sur les 45M€ budgétés, ce qui représente environ 1% des dépenses du FNAS sur le champ petite enfance.

\*\*\*

Enfin, le mode de gestion actuel de la CAF s'est considérablement sophistiqué puisqu'on tient compte de nombreux éléments portant sur l'établissement, sa gestion et qu'on empile des strates complexes de financement. Le mode actuel de financement de la branche famille pour les EAJE publics de type PSU est très hétérogène (PSU, CEJ et bonus financiers pour les créations). Cette hétérogénéité n'est pas (ou peu) fondée sur un ciblage social et territorial. La complexité de ces soutiens financiers qui reposent sur des règles différentes (calcul des aides, contractualisation, renouvellement, etc.) contribue au manque de lisibilité et à la lourdeur de gestion à la fois pour les interventions des Caf mais aussi pour les gestionnaires de structures notamment associatifs qui ne perçoivent pas directement le CEJ. Globalement, le reste à charge pour le gestionnaire passe en moyenne de 48% sans CEJ à 34% avec un CEJ. Ce reste à charge sera généralement porté par la collectivité territoriale ou par le gestionnaire associatif qui devra s'appuyer sur une subvention.

Pour les collectivités ayant un faible potentiel financier, les places qui ne sont pas financées par un CEJ peuvent être fragilisées notamment dans le contexte actuel de contrainte budgétaire des communes. Comme le montre la Cnaf, plus le taux de financement est faible, plus la probabilité de fermeture des EAJE est élevée.

Dans une logique de péréquation, le financement de la CAF devrait être plus important en fonction de la faiblesse du potentiel financier de la commune. Cela permettrait de pallier les hésitations des communes à s'engager dans des dépenses de fonctionnement risquant de peser sur leurs budgets futurs.

**Proposition** : *Aller vers un financement des EAJE basé sur des critères simples et opposables en fonction du ciblage social et territorial (en particulier selon le potentiel financier de la collectivité territoriale).*

**La PSU, versée directement au gestionnaire, comporterait deux étages :**

- *un premier étage correspondant à la PSU actuelle, en reprenant ses règles de calcul (66% du coût de revient horaire dans la limite d'un plafond) ;*
- *à ce premier niveau, viendraient s'ajouter des bonus financiers de PSU correspondant à des contraintes particulières induisant des coûts supplémentaires pour les gestionnaires : complément pour l'accueil d'enfants en situation de handicap, complément pour l'accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle ou sociale ou encore pour les horaires atypiques.*

*Les Contrats enfance et jeunesse (CEJ), finançant directement les communes qui en rétrocèdent les montants aux gestionnaires dans le cadre de leur subvention d'équilibre auraient vocation à être supprimés, au terme des contrats actuels, compte tenu des inégalités importantes que génère le CEJ ; les fonds « publics et territoires » seraient eux aussi supprimés, ayant vocation à être remplacés par le nouveau dispositif. Ils seraient remplacés par deux dotations destinées aux communes et/ou intercommunalités concernées, le montant de référence de ces compléments et leurs conditions d'attribution étant établis au niveau national par la CNAF :*

- *une dotation, calculée par place, ayant pour objectif de répondre aux difficultés de financement structurelles des communes et/ou intercommunalités concernées pour leur permettre de s'engager dans des dépenses futures en ayant une visibilité sur le niveau de co-financement, cette dotation étant calculée en fonction du potentiel financier par habitant de la collectivité concernée ;*
- *une dotation « mixité » en fonction du nombre d'enfants en situation de pauvreté accueillis sachant que le levier principal est celui de la mise en place de commissions d'attribution généralement portées par les communes;*

*Ces dotations ont vocation à être versés pour l'ensemble des EAJE qui en remplissent les conditions, et à remplacer les CEJ qui seraient supprimés au terme de leur renouvellement. Le nouveau dispositif s'appliquerait immédiatement pour les nouveaux EAJE et ceux n'étant pas couverts par un CEJ ; un dispositif transitoire est à mettre en place pour les autres au moment de la sortie du CEJ.*

*Le choix de verser ces deux dotations « potentiel financier » et « mixité » à la collectivité territoriale ou aux gestionnaires peut être discuté. Un versement direct aux gestionnaires aurait le mérite de la simplicité, mais risquerait de conduire à une implication moindre des collectivités ; le choix d'un versement aux collectivités, comme pour le CEJ actuel, laisserait à celles-ci un outil de maîtrise, notamment en ce qui concerne l'attribution de places à des enfants en situation de pauvreté. Pour renforcer la gouvernance, on pourrait envisager que l'accès à ces dotations soit conditionné à la signature d'une convention territoriale globale (CTG) déclinant au niveau des communes et/ou intercommunalités le SDSF (cf. partie V. sur la gouvernance).*

*Enfin, et compte tenu des écarts importants de coût entre structures, il est nécessaire d'aider à la maîtrise des coûts de fonctionnement pour que les dépenses soient soutenables dans le temps (cf. proposition « délégués de gestion structure petite enfance »).*

***Proposition :*** *Pour préserver des marges financières pour le développement de nouvelles places d'EAJE, il faut simplifier les règles d'évolution des prix plafonds PSU en appliquant la règle de la revalorisation « traditionnelle » du 80/20 (80% sur l'indice d'évolution des salaires et 20% sur l'indice des prix) qui évite la dégradation de la solvabilisation des EAJE dans le temps.*

L'augmentation des coûts de fonctionnement des structures est aussi très élevée : le prix de revient par heure des EAJE a progressé de plus de 15% sur la période 2012-2015<sup>94</sup>, essentiellement du fait de la progression de la masse salariale avec des écarts importants entre types de gestionnaires (21,8% pour les collectivités territoriales, 3,70 % pour les associations, 30,69 % pour les CCAS).

La question de la soutenabilité des coûts de fonctionnement élevés pour les structures se pose donc de manière forte. La maîtrise des coûts de fonctionnement est un préalable pour pérenniser le parc actuel des collectivités territoriales et permettre leur développement futur. Un accompagnement à la gestion pourrait être mis en place pour aider à la maîtrise des coûts de fonctionnement des EAJE (conseil sur des mesures d'économie, de mutualisation de services, aide à l'optimisation de l'occupation des places, etc.).

***Proposition :*** *Les « délégués structure petite enfance » seraient chargés d'accompagner les gestionnaires d'EAJE pour les aider à maîtriser les coûts de fonctionnement de leur structure dans la durée.*

***Proposition :*** *accompagner le financement par la PSU d'une obligation de transmettre à la CAF gestionnaire de la PSU (via son délégué structure petite enfance), annuellement, les comptes de l'EAJE selon une grille de comptabilité analytique prédéfinie par la CNAF, de manière à pouvoir mettre en place une approche de contrôle de gestion.*

#### **Encadré : Crèches municipales en Délégation de service public (DSP)**

Des collectivités s'appuient sur la délégation de service public<sup>95</sup> auprès d'entreprises de crèches pour réserver des places (environ 10 000 places gérées par des opérateurs privés<sup>96</sup>) en payant un tarif de réservation à l'entreprise de crèches (généralement moins élevé que celui pratiqué pour les entreprises qui peuvent bénéficier du CIF<sup>97</sup>).

---

<sup>94</sup> Rapport IGAS-IGF 2017 op. cit.

La DSP peut concerner la création ex nihilo de l'établissement et son exploitation (on parle alors de DSP complète), ou porter uniquement sur l'exploitation. Lorsque les crèches municipales sont en DSP, les places restent attribuées par la mairie et la capacité maximale d'accueil de chaque unité peut aller jusqu'à 60 places.

<sup>96</sup> Selon le rapport IGAS-IGF de 2017 op. cite, les DSP représentent 33% des 30 000 places gérées par les opérateurs privés.

<sup>97</sup> Selon le rapport IGAS-IGF de 2017, les prix facturés aux employeurs éligibles au CIF serait de l'ordre de 15 000 €/place et de 9 000 € pour les collectivités réservataires non éligibles au CIF.

### **Encadré : Le fonds de rééquilibrage territorial (FRT)**

Le FRT a pour but d'orienter la création de nouveaux EAJE ou de nouvelles places dans les EAJE existant dans des zones définies comme étant prioritaires, à l'échelon de la commune, de l'EPCI, de l'arrondissement ou du quartier.

Les priorités sont définies au regard de 3 critères de comparaison à la moyenne nationale : le taux de couverture global de l'accueil (critère A), le potentiel financier du territoire (critère B), les revenus de la population résidente (critère C).

L'aide attribuée au titre de ce fonds varie de 300€ à 1400€ par an selon le nombre de critères remplis par le territoire où sont créées les places. 1400€ par place dans les zones prioritaires de niveau 1 (ZP1) qui sont celles qui remplissent les trois critères A, B et C ; 700€ par place dans les zones prioritaires de niveau 2 (ZP2) qui répondent à deux critères sur trois : (A et B) ou (A et C) ; 300€ par place dans les zones prioritaires de niveau 3 (ZP3) qui sont les zones seulement caractérisées par un taux de couverture inférieur à la moyenne nationale (critère A)

Ces critères et les montants des aides, fixés par la CNAF, peuvent être adaptés localement pour répondre à une priorisation établie dans le schéma départemental des services aux familles.

#### **b) Le mode actuel de financement pour les crèches PSU privées (crèches et micro-crèches PSU avec entreprises réservataires)**

Depuis 2004, les EAJE privés peuvent bénéficier des financements de la branche famille (PSU et aides à l'investissement) au même titre que les autres EAJE à condition de réserver 30 % de leur capacité d'accueil aux habitants du secteur géographique. De ce fait, toutes les propositions (ci-dessus) relatives à la simplification, au financement et l'accompagnement des structures de type PSU aurait vocation à s'appliquer aux crèches PSU du secteur privé.

Comme les autres EAJE, le reste à charge du gestionnaire demeure important (environ 46 % du coût de revient). Mais en l'absence de financement par un CEJ ou de subvention par une collectivité territoriale, le reste à charge est financé directement (cas des crèches d'entreprise) ou indirectement, par le paiement par une entreprise d'un tarif de réservation à une entreprise de crèches qui met des places à disposition de ses salariés.

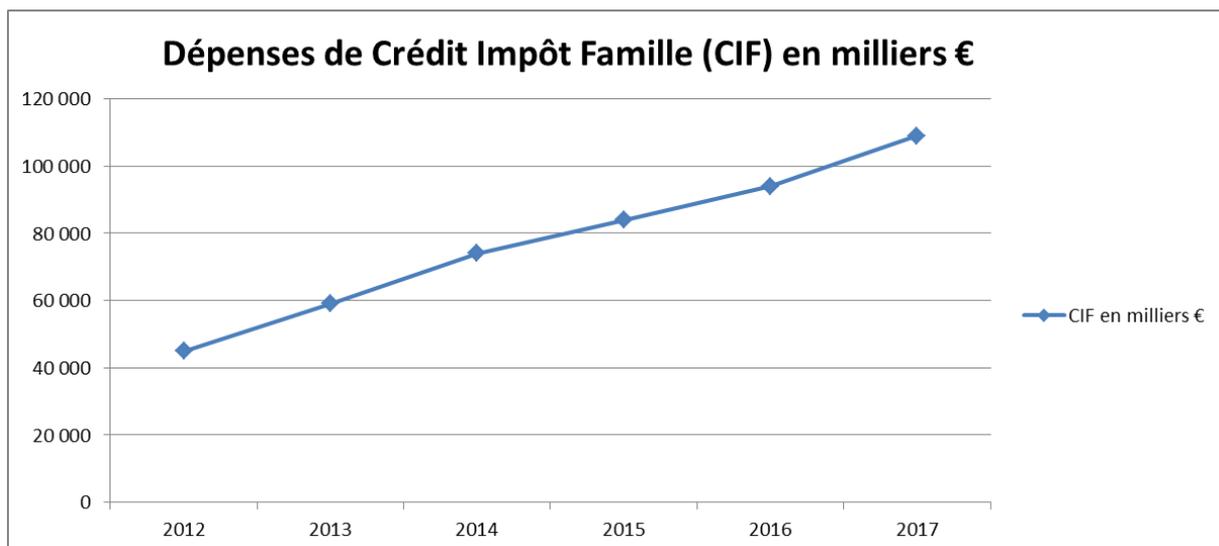
Afin d'encourager les entreprises qui gèrent ou réservent des places d'EAJE à des entreprises de crèche, l'Etat a mis en place un crédit d'impôt famille (CIF) sur l'impôt sur les sociétés<sup>98</sup> s'élevant à 50 % des dépenses éligibles<sup>99</sup> (dans la limite d'un plafond de 500 000€ par entreprise). De plus, l'ensemble des dépenses est déductible fiscalement du bénéfice imposable de l'entreprise. Finalement, la subvention de l'Etat va jusqu'à 83,3% du prix de revient de la place ou celui facturé par l'entreprise de crèche. L'entreprise supporte effectivement seulement 16,7 % des sommes consacrées à la réservation de places en EAJE, après réduction fiscale.

Le CIF constitue donc une composante essentielle du modèle économique des EAJE privés avec entreprises réservataires. Entre 2013 et 2017, le coût du crédit d'impôt famille a progressé de 85% passant de 59M€ à 109M€.

---

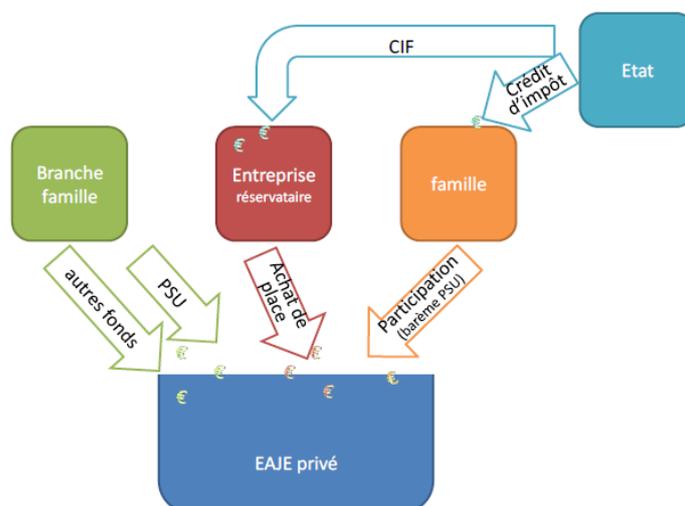
<sup>98</sup> ou l'impôt sur le revenu des entreprises individuelles

<sup>99</sup> Le taux du crédit d'impôt a été augmenté en 2009, il était précédemment de 25%.



Source : *Voies et Moyens, tome 2, Ministère de l'action et des comptes publiques*).

Schéma de financement : EAJE privé (entreprise réservataire)



Source : *Rapport IGAS/IGF « La politique d'accueil du jeune enfant : Revue de dépenses », juin 2017*

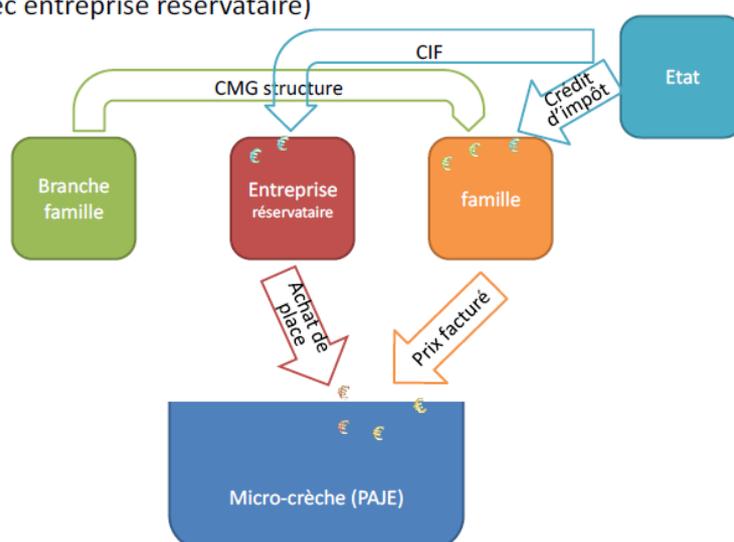
### c) Le mode actuel de financement pour les micro-crèches PAJE privées (avec entreprises réservataires)

Dans un contexte où les collectivités territoriales n'ont pas de compétence obligatoire pour l'accueil de jeunes enfants et des contraintes financières fortes, les communes sont de plus en plus hésitantes à s'engager dans des dépenses de fonctionnement. La tendance actuelle, est ainsi de favoriser l'installation de micro-crèches privées qui reposent uniquement sur le financement par les familles, qui bénéficient du complément mode de garde de la PAJE (CMG structure) et permettent donc une absence de financement par les collectivités locales. La tarification des micro-crèches (PAJE) est libre mais plafonnée à 10 € de l'heure depuis 2017 et les familles doivent avoir un recours minimum de 16 heures d'accueil par mois. On dénombre 32 400 places dans des micro-crèches financées par la PAJE en 2016, qui sont à l'origine de 34% des places créées depuis 2013.

Ce développement des micro-crèches dépend fondamentalement de la solvabilité des familles permise par le CMG structure. Selon la Cnaf<sup>100</sup>, pour une place en micro-crèche, la CAF verse en moyenne 11 005€ de CMG et la participation des familles (après CMG) est en moyenne de 6 139€ par place, le cout total pour la CAF et les familles est ainsi en moyenne par place de 17 144€ (qui peut dépasser le coût de revient par place).

Les entreprises peuvent également réserver une partie des places dans ces structures. Elles bénéficient alors du crédit impôt famille. Dans ce cas, comme le souligne le rapport de l'IGAS-IGF 2017, la contribution publique dans les EAJE avec des entreprises réservataires, voire des collectivités réservataires, est vraisemblablement sur-calibrée en raison du cumul possible entre CIF et tarification élevée appliquée aux familles, elle-même permise par le CMG structure (846,22 €/mois, 729,47 €/mois, 612,77 €/mois selon la tranche de revenus).

Schéma de financement : micro-crèche PAJE  
(avec entreprise réservataire)



Source : Rapport IGAS/IGF « La politique d'accueil du jeune enfant : Revue de dépenses », juin 2017

<sup>100</sup> Cnaf, « Les micro-crèches : bilan 2016 », cf. Annexe B

#### d) Comparaison des financements publics et privés selon le type de gestionnaire et le type de structure

A partir du financement :

- de la branche famille (PSU, CEJ, CMG structure)
- de l'Etat au titre du CIF et de la déduction d'impôt sur les sociétés par place réservée, et celles du crédit d'impôt pour frais de garde<sup>101</sup>,
- des dépenses des collectivités territoriales<sup>102</sup>,

nous avons réalisé une estimation des dépenses publiques moyennes par place d'EAJE (Etat, branche famille et collectivités territoriales) selon le type de gestionnaire et le type de structure.

Nous avons aussi ajouté les dépenses privées par place des familles et celles des entreprises qui réservent des places dans des crèches privées (après CIF et déduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises et après crédit d'impôt pour les familles).

La contribution de la branche famille se base sur les financements moyens des CAF décrits ci-dessus et le CIF est estimé sur la base d'une place facturée à 15 000€<sup>103</sup> à l'entreprise réservataire<sup>104</sup>.

Pour les crèches PSU avec réservataires d'entreprise, on suppose que les 30% de places réservés pour les habitants via les collectivités territoriales sont facturées 9 000€ la place (rapport IGAS-IGF de 2017).

---

<sup>101</sup> Estimé à partir du coût horaire de crédit d'impôt en EAJE de 0,6€ par heure (« Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? » Etudes et Résultats n°930, DREES, 2015) multiplié par le nombre moyen d'heures facturée par place de 1670h, soit environ 1 000€ par an.

<sup>102</sup> Elles sont déduites du prix moyen de revient de la place après prise en charge de la Cnaf (PSU et CEJ le cas échéant).

<sup>103</sup> Sans connaissance du prix réel moyen de facturation des places aux entreprises réservataires, le montant utilisé est celui de la mission IGAS-IGF suite aux échanges avec les entreprises de crèches. Une étude de Xerfi Research de 2017 sur « Les crèches privées à l'horizon 2020 » indique que le coût annuel d'un berceau pour l'employeur éligible au CIF varie en général dans une fourchette large allant de 12 000 € en province à plus de 20 000 € à Paris.

<sup>104</sup> Dans ce cas l'entreprise bénéficie du CIF à hauteur de 50% du prix de facturation, auquel s'ajoute la déduction fiscale. On suppose ici que les bénéfices de l'entreprise sont supérieurs à 500 000 €, ce qui porte son taux d'imposition sur les sociétés de 33,3 % soit une déduction fiscale potentielle par place réservée de 4 950€ (33.3%\* 15 000). Avec le taux réduit à 28% pour des entreprises avec des bénéfices inférieurs à 500 000€ la déduction fiscale serait de 4 200€ par place.

Plusieurs situations sont distinguées :

- (1) Pour une place de crèche PSU publique (sans CEJ) : **environ 28% des places en 2016**
- (2) Pour une place de crèche PSU publique avec CEJ : **environ 57% des places en 2016**
- (3) Pour une place de crèche PSU privée avec entreprise réservataire à 70%<sup>105</sup> : **environ 7,5% des places en 2016**

Pour une place micro-crèche PAJE privée : **environ 7,5% des places en 2016**. Sans connaissance précise du nombre moyen de places réservées par les entreprises dans les micro-crèches Paje, nous avons analysé les trois situations suivantes :

- (4) Pour une place micro-crèche PAJE privée avec entreprise réservataire à 60%<sup>106</sup>
- (5) Pour une place micro-crèche PAJE privée avec entreprise réservataire à 20%<sup>107</sup>
- (6) Pour une place micro-crèche PAJE privée sans entreprise réservataire<sup>108</sup>

Selon la Fédération Française des Entreprises de Crèches<sup>109</sup>, sur la base de leurs 43 adhérents qui gèrent 4400 places en EAJE soit **environ 13,5% des places en micro-crèche Paje**, un quart des structures seraient des micro-crèches avec 61% de places réservées par des employeurs, correspondant au cas du financement (4), la moitié aurait en moyenne 22% de places réservées par des employeurs correspondant au cas (5) et le dernier quart correspondrait au cas (6) sans réservataire d'entreprise. Une analyse approfondie sur l'ensemble des micro-crèches Paje serait nécessaire pour connaître le financement réel des micro-crèches PAJE.

---

<sup>105</sup> Dans ce cas, on comptabilise seulement 70% de CIF et de déduction d'impôt et 70% du reste à charge par place pour l'entreprise réservataire, et que 30% des places restantes sont réservées par une collectivité au prix de 9 000€ la place.

<sup>106</sup> Dans ce cas, on comptabilise seulement 60% de CIF et une baisse de la participation des familles pour lesquelles les entreprises de crèche appliquent le barème « PSU like ». Pour éviter une tarification différente pour les salariés d'une même entreprise en micro-crèche PAJE et en crèche PSU, les groupes privés proposent une tarification « PSU like » qui revient à leur facturer le montant de CMG qu'elles perçoivent plus le prix obtenu en appliquant le barème des participations familiales à la PSU. Ainsi les familles solvabilisées par le CMG structure payent uniquement l'équivalent de ce qu'elles paieraient dans une crèche PSU. En revanche, les familles qui fréquentent cette même micro-crèche à titre individuel (sans réservataire d'entreprise) ont une tarification beaucoup plus élevée : en moyenne 2,18 supérieurs au coût dans le cas Psu (cf. Les micro-crèches : bilan 2016, Cnaf, Annexe B)

<sup>107</sup> Dans ce cas on comptabilise 20% de CIF et déduction IS par place et 20% du reste à charge par place pour l'entreprise réservataire.

<sup>108</sup> lorsque des parents réservent directement une place en micro-crèche (sans la participation de leur employeur), l'établissement leur facture directement un tarif horaire variant généralement entre 7 et 10 € maximum. Pour un temps plein (hypothèse de 168 heures / mois), le montant des recettes perçues par place et par an peut ainsi varier entre 13 000 et 18 000 € selon le tarif horaire

<sup>109</sup> Eléments transmis au secrétariat général du HCFEA sur la base des statistiques internes de la FFEC au 31 décembre 2017. Selon la FFEC :

« 24,31% des établissements de la FFEC (14 adhérents représentant 107 établissements soit 1070 places) ont 0 places réservées par les employeurs

51,14% des établissements de la FFEC (11 adhérents représentant 225 établissements soit 2250 places) ont 499 places réservées par des entreprises, soit 22,18% des places réservées par les employeurs

24,54% des établissements de la FFEC (11 adhérents représentant 108 établissements soit 1080 places) ont 659 places réservées par des entreprises, soit 61,08% des places réservées par les employeurs »

Le financement moyen de la branche famille et de l'Etat est très hétérogène :

- pour une place de crèche PSU publique, il s'élève à 6 300€/an sans CEJ et 8 400€/an avec CEJ,
- pour une crèche privée PSU avec 70% des places réservées, il s'élève à 15 000€/an
- pour une place en micro-crèche privée, il s'élève à 12 000€/an sans réservataire d'entreprise jusqu'à 19 500€/an avec une entreprise réservataire à 60% des places.

Même si nous ne connaissons pas précisément le coût de revient par place des micro-crèches Paje<sup>110</sup> et à supposer qu'il était le même que celui des crèches PSU privées, le montant de la prise en charge publique est plus élevé pour le secteur privé et peut même dépasser le coût de revient des structures : 101% pour les crèches PSU avec réservataires d'entreprises et 111% pour les micro-crèches avec réservataires d'entreprise à 60% (cf. tableau et graphique).

Le développement des micro-crèches peut alors en partie s'expliquer par la forte mobilisation des financements publics. Selon le rapport IGAS/IGF 2017<sup>111</sup>, qui s'est placé du point de vue des gestionnaires des entreprises de crèches, le modèle économique offrirait de hauts niveaux de rentabilité de l'ordre de 40% du chiffre d'affaire par place. Une étude privée<sup>112</sup> sur un panel de 80 micro-crèches indique des revenus moyens par place de l'ordre de 18 500€ en 2016 et une rentabilité nette de 6%.

Le CIF analysé ci-dessus contribue au développement des crèches d'entreprises et des entreprises de crèches qui portent un tiers des créations sur la COG. Il ne faut pas décourager le secteur privé dans un paysage où les collectivités territoriales ont tendance à se désengager cependant il ne faut pas que les financements publics soient sur-calibrés.

---

<sup>110</sup> La Cnaf dispose du coût de revient des crèches PSU pour calculer leur droit, mais pas de ceux des micro-crèches Paje puisque la Cnaf ne verse pas de prestation au fonctionnement au structure mais uniquement le CMG versé aux parents.

<sup>111</sup> Rapport IGAS-IGF (2017), « La politique d'accueil du jeune enfant. Revue de dépenses »

<sup>112</sup> Xerfi Research de 2017 sur « Les crèches privées à l'horizon 2020 »

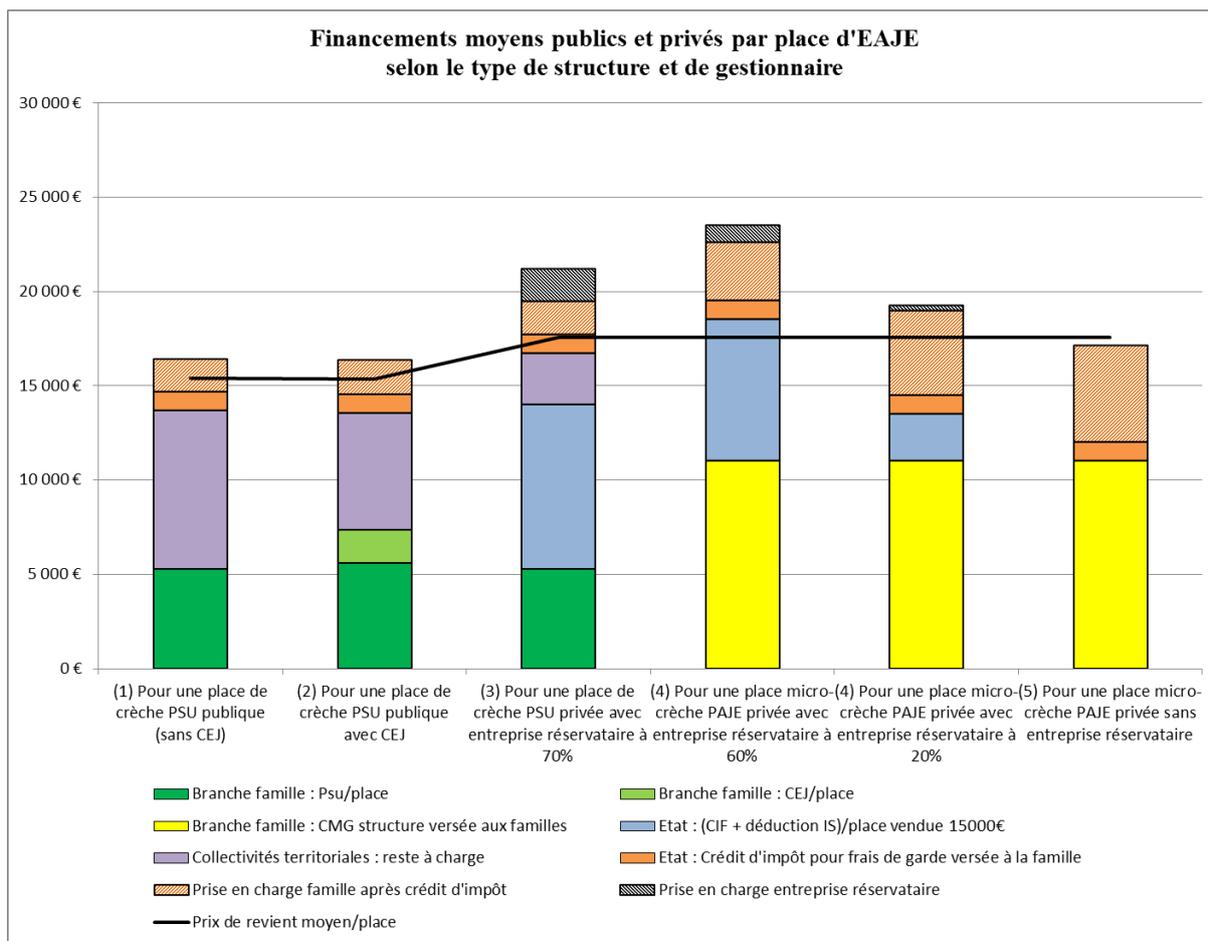
### Financements moyens publics et privés par place d'EAJE selon le type de structure et de gestionnaire

	(1) Pour une place de crèche PSU publique (sans CEJ)	(2) Pour une place de crèche PSU publique avec CEJ	(3) Pour une place de crèche PSU privée avec entreprise réservataire à 70%	(4) Pour une place micro-crèche PAJE privée avec entreprise réservataire à 60%	(5) Pour une place micro-crèche PAJE privée avec entreprise réservataire à 20%	(6) Pour une place micro-crèche PAJE privée sans entreprise réservataire
Prix de revient moyen/place*	15 411 €	15 358 €	17 574 €	17 574 €	17 574 €	17 574 €
Cnaf : PSU/place	5 278 €	5 613	5 278 €	0	0	0
Cnaf : CEJ/place	0	1 769 €	0	0	0	0
Cnaf : CMG structure versée aux familles**	0	0	0	11 005 €	11 005 €	11 005 €
Etat : Crédit d'impôt pour frais de garde versé à la famille*	994 €	994 €	994 €	994 €	994 €	994 €
Etat : (CIF + déduction IS)/place vendue 15000€	0	0	8 750 €	7 500 €	2 500 €	0
Collectivités territoriales	8 397 €	6 157 €	2 700 €	0 €	0 €	0 €
<b>Total Prise en charge publique (Cnaf/Etat/collectivités)</b>	<b>14 669 €</b>	<b>14 533 €</b>	<b>17 722 €</b>	<b>19 499 €</b>	<b>14 499 €</b>	<b>11 999 €</b>
% de financement public sur le prix de revient moyen des EAJE	95%	95%	101%	111%	83%	68%
Prise en charge nette famille (après crédit d'impôt)	1 736 €	1 819 €	1 736 €	3 100 €	4 463 €	5 145 €
Prise en charge nette entreprise réservataire (après CIF et déductibilité)	0 €	0 €	1 750 €	900 €	300 €	0 €
% de financement privé sur le prix de revient moyen des EAJE	11%	12%	20%	23%	27%	29%

\*Les prix moyen de revient par place reflètent en partie les différences de nombre d'heures réalisées par place : 1713h par places dans le secteur marchand contre 1450h dans les EAJE publics (Cnaf, CAS du 20 mars 2018). Sans connaissance du prix de revient moyen pour une place de micro-crèche Paje, on fait l'hypothèse, probablement surévaluée, d'un coût de revient identique à celui des places PSU privées.

\*\* Source Cnaf « Les micro-crèches : bilan 2016 », Annexe B

Calcul : SG HCFEA



**Propositions :**

*Approfondir l'analyse du HCFEA des dépenses publiques moyennes selon le type de structure et de gestionnaire et celle des coûts de fonctionnement des EAJE en particulier des micro-crèches PAJE. Ces analyses sont absolument nécessaires pour calibrer au mieux les financements qui apparaissent élevés pour les crèches privées.*

*Tout en veillant à ne pas freiner la dynamique de création de places par les acteurs privés à l'œuvre, deux options pourraient être envisagées en la matière, soit de maintenir le niveau de financement actuel mais en renforçant les contreparties demandées aux structures, soit de rationaliser le niveau de financement.*

Pour rationaliser le financement, on pourrait envisager une réforme du CIF qui réduirait les dépenses de l'Etat par place tout en ouvrant la possibilité d'avoir plus de réservations de places en supprimant le plafond par entreprise et en l'ouvrant aux indépendants.

Après l'étude approfondie des financements publics et privés, on pourrait envisager de :

- Revoir le plafond du CIF. Il est actuellement de 500 000€ par entreprise. Le HCF avait déjà proposé qu'on le fixe à l'échelle de l'établissement quitte à en revoir le montant. Cela débriderait le CIF pour les grandes entreprises. Mais on pourrait aussi étudier la fixation du plafond non pas en valeur absolue par établissement mais par place en EAJE (avec une valeur de 10 000 à 15 000 euros par place)<sup>113</sup>. Le rapport IGAS-IGF propose 10 000 mais la détermination d'un tel plafond peut cependant être délicate si les coûts de la place sont très variables d'une structure à une autre (en lien notamment avec le coût du foncier ou de la location).
- Réfléchir à une meilleure articulation entre le CIF proprement dit et la déductibilité fiscale qui est variable selon le niveau des bénéficiaires (à l'horizon 2021, il devrait être unique et réduit à 26,5 % en 2021).
- Pour les micro-crèches PAJE, comme le recommande le rapport IGAS/IGF de 2017, il faudrait étudier la possibilité de transformation des micro-crèches PAJE faisant appel à un employeur réservataire en micro-crèches PSU pour éviter que certaines micro-crèches PAJE ne cumulent des dépenses publiques fortes en CMG et en CIF (exemple des micro-crèches avec réservataires à 60%). La transformation des structures PAJE avec entreprises réservataires en structures PSU permettrait en outre d'améliorer le reste à charge des familles.

Un niveau de financement élevé vers les crèches privées doit s'inscrire dans la contrepartie d'une garantie de qualité de service et d'une accessibilité financière familles. Pour les crèches PSU privées, il faut systématiser le contrôle par les CAF du respect de la règle d'attribution de 30% de places ouvertes aux enfants extérieurs aux employeurs réservataires dans les EAJE PSU et informer systématiquement les communes sur lesquelles les structures sont implantées de l'existence de ces places pour la collectivité territoriale<sup>114</sup>. Et compte tenu des niveaux de financement public indiqués ci-dessus, on pourrait étudier la possibilité de conditions tarifaires préférentielles voir d'aller vers la gratuité de ces 30% de places pour les collectivités territoriales concernées.

---

<sup>113</sup> Il conviendrait de réfléchir parallèlement à la nature et au montant du plafond pour la deuxième catégorie d'actions éligibles au CIF au taux de 25%.

<sup>114</sup> Recommandé également dans le rapport IGAS-IGF de 2017

### **3. Mieux comprendre les déterminants des destructions actuelles de places en crèche et engager une action coordonnée de prévention des fermetures de places**

Les destructions de places ont contrebalancé de façon importante les créations de places de crèches ces dernières années : on compte autour de 5 000 places détruites par an pour 12 500 à 14 500 places créées par an entre 2013 et 2015<sup>115</sup>. Elles grèvent de manière importante la capacité à atteindre les objectifs de développement de l'offre d'accueil. Si une part répond peut-être à un mouvement lié à l'inégale croissance démographique des territoires ou à l'obsolescence des structures, d'autres destructions peuvent être causées par des difficultés financières de la structure (ou de la collectivité finançant la structure) alors que les places concernées répondaient à un réel besoin des familles.

Parmi les déterminants des fermetures de places, la faiblesse du taux de fréquentation de la structure, ou encore du taux de financement semblent des éléments importants<sup>116</sup>.

Au-delà de la nécessité de mieux comprendre les raisons et déterminants de ces destructions, une action coordonnée de prévention des fermetures de places, inspirée des démarches destinées à détecter précocement et à traiter les difficultés financières des entreprises<sup>117</sup>, et en partie appuyée sur les mêmes outils, pourrait être mise en place.

#### ***Proposition :***

***1) Mener très rapidement une étude mettant en évidence les facteurs de fermeture des structures : coût par place, taux de financement, potentiel financier de la commune, concurrence éventuelle d'autres types de structures sur le territoire, etc. Cette étude devra permettre notamment de déterminer s'il existe une plus grande fragilité des structures associatives par rapport à celle des structures communales ou gérées par des entreprises.***

***2) Mettre en place une action coordonnée de prévention des fermetures de places qui pourrait consister en :***

***- la mise en place par la CAF d'un dispositif de suivi et repérage d'éventuelles difficultés financières et d'un partage d'informations entre CAF, URSSAF et services fiscaux qui ont connaissance des difficultés de paiement (retards de paiement de cotisations sociales) ;***

***- une aide financière d'urgence pour éviter la fermeture et dans l'attente des mesures d'accompagnement ;***

***- la mise en place, par la CAF, d'un accompagnement, lorsqu'une crèche est identifiée comme en difficulté, pour l'aider à rétablir sa situation (conseil sur des mesures d'économie, bilan mobilier et immobilier, aide à l'optimisation de l'occupation des places, action de communication auprès des parents sur l'existence de places éventuellement disponibles dans les structures concernées, etc.).***

---

<sup>115</sup> CNAF, Bilan d'étape sur le secteur de la petite enfance, Note à la commission d'action sociale du 13 juin 2017

<sup>116</sup> CNAF, Evolution du FNAS en 2016, Note à la commission d'action sociale du 21 mars 2017

<sup>117</sup> Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement.

### **III. POURSUIVRE LE DEVELOPPEMENT QUALITATIF DE L'OFFRE D'ACCUEIL, EN VUE DE FAVORISER L'EVEIL ET LA SOCIALISATION DE L'ENSEMBLE DES ENFANTS ET DE RENDRE TOUS LES TYPES D'ACCUEIL ATTRACTIFS**

#### **A) PROMOUVOIR UNE VISION GLOBALE DE LA QUALITE POUR TOUS LES MODES D'ACCUEIL**

La qualité de l'accueil du jeune enfant a longtemps été marquée, dans la façon dont l'appréhendait la législation, par une prédominance des paramètres les plus aisément mesurables (qualifications, taux d'encadrement, normes d'hygiène). Un virage a été pris à cet égard en 2016, avec la remise du rapport « Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels » 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 ».

Tous les acteurs s'accordent désormais (élus, gestionnaires, organismes chargés de la mise en œuvre des politiques d'accueil, professionnels de l'accueil, formateurs, chercheurs, etc.) pour penser que les dimensions traditionnellement prises en compte par la législation ne suffisent pas. Avec l'adoption du texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant, une première marche a été franchie qui définit les orientations autour d'un cadre commun, les principes et les valeurs essentielles pour l'ensemble des acteurs de l'accueil du jeune enfant.

Les 10 principes du texte-cadre national sont à décliner en indicateurs formalisés, de telle sorte qu'ils puissent être appropriés par les acteurs de terrain dans leurs pratiques quotidiennes. Ceci s'intégrera dans le suivi de la mise en œuvre effective du texte-cadre qui figure au programme de travail 2018 du Conseil de l'enfance.

#### **1. Les dimensions de la qualité traditionnellement appréhendées par la législation : une prédominance des aspects sanitaires ou aisément mesurables**

La qualité des modes d'accueil des jeunes enfants repose traditionnellement en France mais aussi dans d'autres pays sur des dispositifs d'agrément et de contrôle et sur des règles de qualification de professionnels et de taux d'encadrement des enfants. Elle poursuit avant tout des buts de sécurité et de protection des enfants et de satisfaction des parents. Elle se porte ainsi sur des éléments aisément mesurables comme le diplôme ou le nombre de professionnels, les normes d'hygiène et de locaux.

##### **a) L'agrément et le contrôle des structures et des professionnels**

L'institution en charge du contrôle et de l'agrément des structures et des professionnels de l'accueil des jeunes enfants est la protection maternelle et infantile (PMI), service du conseil départemental. La PMI a été créée après la deuxième guerre mondiale par une ordonnance du 2 novembre 1945, dans un contexte de forte mortalité périnatale. Règlementairement, le service est dirigé par un médecin, et la loi prévoit l'association d'autres compétences sociales, paramédicales et psychologiques<sup>118</sup>, la PMI est donc d'abord un service de santé publique

---

<sup>118</sup> L'article L. 2112-1 du code de la santé publique prévoit qu'il « comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique ».

chargé d'assurer une mission de prévention et de protection maternelle et infantile globale médico-psychosociale<sup>119</sup>.

### L'agrément et le contrôle des EAJE

La législation des établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans, qui figure d'ailleurs dans le code de la santé publique, prévoit que la création ou l'extension de ces établissements doit être autorisée par le président du conseil départemental lorsque la structure est gérée par une personne privée et est soumise à son avis lorsque la gestion est assurée par une personne publique. Dans les deux cas, la décision ou l'avis du président du conseil départemental est préparée par le service de PMI. Celui-ci instruit les dossiers et c'est auprès de la PMI que les porteurs de projet doivent présenter leur projet en vue d'une décision positive. Une visite sur place est obligatoirement effectuée avant la décision ou l'avis, le texte privilégiant sa réalisation par un médecin ou une puéricultrice<sup>120</sup>.

La réglementation nationale est peu détaillée sur les critères de l'autorisation ou de l'avis. Elle précise seulement que ceux-ci portent sur les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, notamment les jours et horaires d'ouverture, les effectifs ainsi que la qualification du personnel<sup>121</sup>. Les conseils départementaux sont nombreux à avoir défini des critères ou des recommandations complémentaires, notamment sur les dimensions et les caractéristiques des locaux, mais aussi sur des aspects plus pédagogiques et d'espaces favorisant l'accueil des familles et le bien-être des enfants.

Après l'ouverture de l'établissement, la PMI a un rôle de contrôle du respect de la réglementation. Si ces contrôles montrent un danger pour la santé des enfants, le président du conseil départemental peut adresser des injonctions à l'établissement, leur non-respect pouvant entraîner la fermeture de celui-ci. Le président du conseil départemental doit aussi être saisi de toute modification portant sur l'objet de l'autorisation ou de l'avis. Il peut s'y opposer ou y donner un avis défavorable lorsqu'elle est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants accueillis<sup>122</sup>.

### L'agrément et le contrôle des assistants maternels

Le principe de l'agrément a été posé dès la loi du 17 mai 1977 relative aux assistantes maternelles, la première à avoir donné un véritable statut professionnel aux anciennes nourrices. L'agrément, indispensable pour exercer la profession, est accordé par le président du conseil départemental. Selon l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, il est délivré « si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement

---

<sup>119</sup> Encore en 2017, le rapport IGAS - IGF soulignait que « l'accueil du jeune enfant est marqué par une forte culture de santé publique ». Dans un souci de rééquilibrage, le guide ministériel d'avril 2017 sur les établissements d'accueil du jeune enfant et à destination des services de protection maternelle et infantile (voir infra) a cependant rappelé que « la qualité de l'accueil de l'enfant était l'objectif premier de l'ensemble de la réglementation applicable aux EAJE ».

<sup>120</sup> Article R. 2324-23 du code de la santé publique.

<sup>121</sup> Articles R. 2324-20 et R. 2324-22 du code de la santé publique.

<sup>122</sup> Article R. 2324-24 du code de la santé publique.

des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne » : la dimension éducative est donc d'emblée associée à celles de sécurité et de santé des enfants.

Un référentiel fixant les critères de l'agrément<sup>123</sup> précise les conditions à respecter. Celles-ci tiennent notamment à la capacité à respecter les règles relatives au couchage des enfants, à l'administration des médicaments et à l'hygiène alimentaire, et l'existence d'un lieu « conforme aux règles d'hygiène et de confort élémentaires ».

Après l'agrément, le Conseil départemental continue à jouer un rôle de suivi et de contrôle, qui s'appuie notamment sur des déclarations obligatoires des assistants maternels et, le cas échéant, des crèches familiales qui les emploient, sur les incidents survenus durant l'accueil des enfants<sup>124</sup>.

## b) Les règles d'encadrement et de qualification des professionnels

### *Les règles d'encadrement*

Pour les EAJE, le code de la santé publique impose un ratio de 1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et de 1 professionnel pour 8 enfants qui marchent<sup>125</sup>. Des règles dérogatoires sont prévues pour les jardins d'éveil (1 professionnel pour 12 enfants) et les jardins d'enfants (1 pour 15 enfants pour les enfants âgés de 3 à 6 ans), structures qui n'accueillent que des enfants de 2 ans ou plus.

Pour les assistants maternels, le code de l'action sociale et des familles limite le nombre d'enfants accueillis à 4, y compris les enfants de moins de 3 ans de l'assistant maternel<sup>126</sup>. Les limites sont identiques pour les assistants maternels exerçant dans les maisons d'assistants maternels.

### *Les règles de qualification des professionnels*

La réglementation des EAJE est très détaillée sur les qualifications attendues des professionnels. Le directeur de l'établissement doit être un médecin, une puéricultrice ou un éducateur de jeunes enfants<sup>127</sup> mais peut être également un psychologue, psychomotricien, éducateur spécialisé, etc. dans les établissements d'une capacité inférieure à 40 places<sup>128</sup>. Seules les micro-crèches, établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à 10 places, sont dispensées de l'obligation d'avoir un directeur. Le personnel doit être composé à au moins 40 % de professionnels ayant l'une des qualifications suivantes : puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens.

La diversité des professionnels intervenant dans les crèches est une caractéristique du système français. Certains profils ont une dominante sanitaire (puéricultrices et auxiliaires de

---

<sup>123</sup> Annexe 4-8 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>124</sup> Articles L. 421-17-1, D. 421-37, R. 421-39 et R. 421-40.

<sup>125</sup> Article R. 2324-43.

<sup>126</sup> Article L. 421-4.

<sup>127</sup> En vertu de l'article R2324-34 et 35;

<sup>128</sup> En vertu des dérogations prévues à l'article R2324-46

puériculture), d'autres une dominante éducative (les titulaires du CAP petite enfance, diplôme attribué par l'éducation nationale et qui prépare notamment aux fonctions d'ATSEM), d'autres enfin appartiennent à l'univers du travail social (les éducateurs de jeunes enfants). Cette diversité ne se retrouve pas dans tous les pays : en Allemagne, les éducateurs (*Erzieher*) représentent ainsi plus des deux tiers du personnel. Ce caractère pluridisciplinaire des équipes des modes d'accueil collectif est considéré comme une force et un facteur de qualité dans la prise en charge des enfants.

La loi n'exige en revanche aucune qualification particulière pour être assistant maternel. Elle prévoit cependant une formation obligatoire de 120 heures, dont la moitié doit être réalisée avant le premier agrément ou accueil d'enfant, l'autre moitié dans les deux années qui suivent.

## **2. La mise en œuvre de ces dimensions de qualité traditionnellement appréhendées par la législation rencontre des difficultés**

L'application de la législation qui garantit ces dimensions traditionnelles de la qualité rencontre cependant des difficultés.

### a) Le manque de moyens et les inégalités territoriales entre services de PMI

La première difficulté tient au manque de moyens des services de PMI qui sont la cheville ouvrière de l'application des critères d'agrément. L'agrément et le contrôle des modes d'accueil des jeunes enfants n'est que l'une des multiples missions de la PMI, un avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de 2014 soulignant que celles-ci ont été progressivement étendues depuis les années 1970. Dans un rapport de 2013<sup>129</sup>, la Cour des comptes relève ainsi que dans l'Aude, les contrôles des EAJE ne représentent que 5 % du volume de travail des médecins et que dans le Nord, en raison du manque de moyens, les visites des assistants maternels n'ont lieu que tous les deux ans, sauf lorsqu'un problème est détecté.

La deuxième difficulté tient à l'ampleur des disparités entre les territoires. Il s'agit d'abord d'une disparité de moyens, les départements urbains apparaissant mieux dotés que les départements ruraux : le nombre de médecins de PMI pour 100 000 naissances varie entre 66 ETP pour le Finistère et 980 pour la Seine-Saint-Denis (CESE 2014). Il s'agit également d'une disparité de pratiques. Pour l'agrément des EAJE, des différences importantes ont été constatées entre départements, y compris sur un sujet aussi structurant que la superficie minimale par enfant. Disparité identifiée comme une des difficultés auxquelles font face les porteurs de projet<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », Rapport de la Cour des comptes, novembre 2013.

<sup>130</sup> IGAS-IGF, *Revue de dépenses 2017. La politique d'accueil du jeune enfant*, juin 2017.

Un guide ministériel sur les EAJE et à destination des services de PMI a été publié en avril 2017 afin « d'éclaircir, à droit constant, les éléments de réglementation qui posent des difficultés aux acteurs de terrain ». <sup>131</sup>. Le rapport IGAS -IGF<sup>132</sup> de 2017 a préconisé d'aller plus loin en remplaçant l'agrément des EAJE par les PMI par un simple contrôle administratif par les CAF.

Pour l'agrément des assistants maternels, le référentiel national fixe un cadre assez précis, mais certains départements y ajoutent des critères propres : ainsi, la loi fixe un maximum de 4 enfants par assistants maternels, mais certains départements fixent des plafonds plus bas lorsque les enfants sont très jeunes s'ils considèrent que c'est souhaitable pour le bien-être des enfants au vu de la situation.

***Proposition : Inciter les départements à assurer des visites régulières (a minima une fois par an) des EAJE comme des assistantes maternelles.***

- b) Pour répondre à ces normes de qualité, l'offre de formation est insuffisante, mal adaptée et mal coordonnée

*Des métiers de base en cours d'évolution.*

Certaines structures peinent à recruter des professionnels qualifiés en nombre suffisant pour atteindre l'exigence réglementaire de 40 %. Selon une étude de la Drees en 2013<sup>133</sup>, 12% d'établissements connaissent un déficit de personnel qualifié. Selon le collectif Pas de bébés à la consigne, le nombre de professionnels qualifiés formé chaque année (en 2012, 1 071 puéricultrices, 5 063 auxiliaires de puériculture et 1 815 éducateurs de jeunes enfants, soit environ 8 000 professionnels) est insuffisant et devrait être porté à 10 000 par an pour développer l'accueil collectif tout en faisant face aux départs à la retraite<sup>134</sup>.

Des questions se posent aussi sur l'adaptation de chaque diplôme aux compétences attendues des professionnels. Suite au rapport de la commission présidée par Sylviane Giampino, le plan d'action « Accueil de la petite enfance » adopté en novembre 2016 a retenu comme 3<sup>e</sup> axe « *Pour une formation des professionnel.le.s mieux adaptée aux enjeux de notre société* ». Le plan prévoit notamment la constitution d'un socle commun aux formations des professionnel.le.s de la petite enfance, le développement des passerelles entre les diplômes et l'accroissement dans chacun des diplômes de la part relative à la connaissance du développement de l'enfant. Il appelle à la refonte des diplômes socles du secteur au regard de leurs contenus et structure (passerelles, modularisation).

---

<sup>131</sup> Guide ministériel sur les établissements d'accueil du jeune enfant et à destination des services de protection maternelle et infantile, avril 2017

<sup>132</sup> IGAS-IGF, *Revue de dépenses 2017. La politique d'accueil du jeune enfant*, juin 2017, recommandation n°14, p.90

<sup>133</sup> Élodie Albérola et Pauline Jauneau, Les professionnels des établissements d'accueil du jeune enfant en 2011, DREES, Etudes et résultats, N° 825, décembre 2012,

<sup>134</sup> Pas de bébés à la consigne !, « Professionnel-les de la petite enfance : un plan métiers de qualité pour un accueil de qualité », mars 2016.

A ce jour, l'état d'avancement de la refonte des diplômes concernés est le suivant :

- Le nouveau CAP « Accompagnant éducatif petite enfance » (CAP AEPE) est le plus avancé : adopté par arrêté du 22 février 2017, il est mis en œuvre depuis la rentrée 2017 et la 1<sup>re</sup> session d'examen dans le cadre du nouveau diplôme se tiendra en 2019 ;
- Pour le diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture (DEAP), les travaux sont en cours dans un cadre commun avec celui du diplôme d'Etat d'aide-soignant ; les référentiels d'activités et de compétences ont été finalisés ;
- Pour le diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE), l'ensemble des référentiels a été achevé en décembre 2017 ;
- Enfin, concernant le diplôme d'Etat d'infirmière-puéricultrice (DEIP), les travaux sur le référentiel de formation sont encore en cours, un rapport de l'IGAS et de l'IGAENR ayant préconisé l'intégration de cette formation à l'université sur un format de 4 semestres conduisant à un diplôme de niveau master<sup>135</sup>.

*Des coordinations nécessaires entre l'Etat et les régions pour répondre aux besoins en formation.*

Si l'Etat a la maîtrise du contenu des formations, ce sont les régions qui décident du nombre de places et les financements. Le plan d'action « Accueil de la petite enfance » de novembre 2016 prévoyait l'élaboration, dans chaque territoire, à partir des données issues des schémas départementaux des services aux familles, d'une synthèse des besoins en personnel et la mise en place, dans chaque région, de plateformes de la petite enfance devant faciliter l'institutionnalisation de partenariats entre les différents acteurs locaux de la formation. La DGCS mène une action qualifiée de « plaidoyer » à l'intention des acteurs de l'emploi et de la formation et de l'ensemble des acteurs du champ pour engager le développement de coopérations renforcées à l'échelle des nouvelles grandes régions.

Pour les assistants maternels, l'effort se focalise sur les départs en formation continue. Ceux-ci ont progressé au cours des dernières années, avec 100 000 départs en formation en 2013-2017 ; ceci signifie que près d'un tiers des assistantes maternelles en exercice ont suivi une formation. Toutefois, les départs en formation demeurent difficiles, l'accord et le financement reposant largement sur le parent employeur ; celui-ci peut avoir des réticences au départ en formation en raison du besoin de solution de garde de remplacement qu'il génère et de la crainte de demandes de hausse de rémunération. Pour lever ces freins, l'Etat a conclu en février 2015 un accord cadre national d'Engagement de Développement de l'Emploi et des Compétences (EDEC) avec les branches professionnelles de la petite enfance, dont celle des assistantes maternelles salariées des particuliers employeurs ; cet accord fera l'objet d'une évaluation en 2018. Par ailleurs, la branche famille s'appuie sur les RAM pour promouvoir les départs en formation : depuis le printemps 2017, un bonus de 3 000 euros peut leur être versé lorsqu'ils s'investissent dans la mise en relation avec les organismes formateurs et la recherche de solutions d'accueil alternatives pendant les périodes de formation. Leur action en la matière doit être confortée.

---

<sup>135</sup> IGAS-IGAENR, *Pour une meilleure intégration des formations paramédicales à l'université : mise en œuvre des mesures 5, 6 et 13 de la Grande conférence de santé*, juin 2017.

La Ville de Paris travaille quant à elle (cf. encadré) à la mise en place d'un système de jumelage d'assistantes maternelles impliquant des délégations d'accueil voire des dérogations ponctuelles quant au nombre d'enfants accueillis ou sur l'accueil des enfants en halte-garderie durant la formation de l'assistante maternelle les ayant habituellement en charge. Elle identifie comme principaux freins au départ en formation la difficulté de trouver des solutions de remplacement pour garder les enfants (ce à quoi le jumelage doit permettre de remédier) et le manque d'information sur les dispositifs et les modalités de financement (ce que la remise d'un livret de formation rappelant ces droits à l'issue de la formation initiale permettrait de pallier).

### **Le plan de la Mairie de Paris sur l'accueil individuel**

La Mairie de Paris vient d'adopter le 22 mars dernier un plan pour développer l'accueil individuel. Ce plan fait suite à une consultation auprès de 1000 familles et professionnels.

Sur le volet de la qualité de ce mode d'accueil, le plan prévoit 10 mesures:

1. la mise en place d'un stage pratique pour les candidates assistantes maternelles au sein des structures collectives d'accueil de la petite enfance ou auprès d'assistantes maternelles au moment de la formation initiale;
2. la création d'un Livret de Formation remis à l'ensemble des assistantes maternelles au lendemain de leur agrément et intégrant un rappel des droits d'accès à la formation continue
3. Diversifier les lieux et espaces d'accueil des enfants et des assistantes maternelles pendant la journée pour lutter contre l'isolement des professionnelles et favoriser la socialisation des enfants (bibliothèques, médiathèques, ludothèques, etc.);
4. Poursuivre la stratégie de développement de Relais d'assistantes maternelles et d'auxiliaires parentales/parentaux (RAMRAP) à travers notamment la création de RAM- mobiles en lien avec la CAF de Paris;
5. Renforcer la formation des assistantes maternelles autour de l'accueil des enfants en situation de handicap;
6. Mettre en place en lien avec la CAF de Paris de nouvelles formations visant à répondre aux exigences des familles et des professionnelles (notamment en matière d'alimentation, développement durable, etc.);
7. Développer des formations diplômantes en direction des assistantes maternelles ou à la validation par les acquis de l'expérience;
8. Systématiser les relais d'accueil au sein des haltes garderies et le jumelage entre assistantes maternelles pour faciliter l'accès à la formation et organiser des accueils d'enfants pendant les temps de formation des assistantes;
9. Valoriser auprès des familles la qualité de la formation reçue par les assistantes maternelles en adressant à l'ensemble des familles concernées une charte d'engagement en matière de suivi, de formations des professionnelles;
10. Organiser une Journée annuelle parisienne des assistantes maternelles réunissant l'ensemble des professionnelles pour échanger autour de leurs attentes, leurs difficultés et projets d'accueil, etc.

Quant aux personnes intervenant en garde à domicile, désormais dénommées « auxiliaires parentales », elles ne sont soumises à aucune exigence de qualification ou de formation. En vertu d'une lettre-circulaire de la CNAF, les RAM peuvent cependant être ouverts à ces professionnelles et développer une fonction de RAP (relais d'auxiliaires parentales). Dans ce champ très peu réglementé de l'accueil des jeunes enfants, les acteurs locaux peuvent mettre en place des démarches destinées à inciter les acteurs à monter en qualité.

#### **Une démarche de qualité de la garde à domicile : les chartes qualité initiées dans les Hauts de Seine et à Paris**

Le département des Hauts de Seine et Paris se sont dotés d'une démarche similaire de charte qualité en direction de professionnels de la garde à domicile et visant à en structurer l'offre.

Les deux départements connaissent un taux relativement élevé de garde à domicile par rapport à la moyenne nationale, ce qui a révélé la nécessité de soutenir et faciliter les démarches des familles recourant à ce mode d'accueil.

La démarche, de type label, s'adresse à des associations employant des auxiliaires parentales ou intervenant comme mandataire des parents employeurs<sup>136</sup> et qui s'engagent à :

- Une présélection des candidats aux fonctions d'auxiliaire parental;
- Un accompagnement des auxiliaires parentales dans l'accès à la formation ;
- Un suivi à domicile des auxiliaires parentales par des professionnels de la petite enfance, avec un ratio maximal de 30 à 40 auxiliaires pour un responsable à temps plein ;
- Un encadrement pédagogique régulier.

Le parent s'engage en contrepartie à faire assurer en priorité, par l'auxiliaire parentale, la prise en charge et le bien-être des enfants confiés et à faciliter le départ en formation de l'auxiliaire parentale.

L'attribution du label qualité donne droit à un financement de la Caf sur fonds locaux d'action sociale.

---

<sup>136</sup> Lorsque l'association est mandataire, le parent reste l'employeur mais l'association lui propose des candidats et effectue les démarches administratives pour son compte.

**Propositions : Ces initiatives locales permettent de rappeler l'intérêt de démarches comme le fait notamment :**

**-D'accompagner les assistantes maternelles dans l'identification des lieux et espaces d'accueil des enfants qu'elles peuvent fréquenter avec les enfants.**

**-Développer les stages pour les candidats assistantes maternelles en structures collectives ou auprès d'assistantes maternelles.**

**-Soutenir les initiatives visant la création de livrets de professionnalisation, permettant de garder la trace des formations individuelles et des situations professionnalisantes pour les assistantes maternelles et les auxiliaires parentales.**

- c) Une notion de qualité trop longtemps réduite à la question de l'accueil de publics spécifiques et de la qualité de service rendu aux familles

La question de la qualité est trop souvent restreinte à l'accueil de publics spécifiques d'une part et à la qualité du service rendu aux familles d'autre part.

Concernant l'accueil de publics à besoins spécifiques, quatre types de familles et enfants sont particulièrement considérés: les enfants de familles socialement défavorisées ; les enfants en situation de handicap ou atteints de maladie chronique ; les familles à besoin d'accueil sur des horaires atypiques ou en urgence. Sur l'accueil de ces publics, voir propositions partie III.C.

Par ailleurs, les principaux dispositifs de financement des modes d'accueil par la branche famille (PSU, CEJ, CMG) ne tenaient traditionnellement pas compte de la qualité. Dans le cadre de la COG 2013-2017, une notion de qualité du service rendu a été introduite dans le calcul de la PSU : celle-ci est désormais majorée lorsque l'établissement fournit les couches et les repas aux familles. Cette approche de la qualité apparaît réductrice, en la réduisant à une dimension financière : la qualité consisterait à limiter le reste-à-charge pour les familles sur les prestations annexes.

### **3. Vers une vision plus holistique et globale de la qualité**

Un consensus émerge aujourd'hui sur la nécessité de retenir une approche plus large de la qualité, qui ne se limite pas à la dimension sanitaire, à la question des publics spécifiques ou à la qualité du service rendu. Le cadre national pour l'accueil du jeune enfant<sup>137</sup> édité par le gouvernement en 2017 est porteur de cette vision globale de la qualité, dont on développera ici certains aspects.

---

<sup>137</sup> <http://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-texte-cadre-pour-donner-des-valeurs-et-principes-communs-a-tous-les-acteurs-de-laccueil-du-jeune-enfant-en-france/>

### **La qualité : les enseignements des rapports Starting Strong de l'OCDE.**

L'OCDE s'est fait l'écho à partir de 2001 (série des rapports Starting Strong) de l'importance de la qualité des modes d'accueil du jeune enfant.

Le rapport de 2001 alerte sur le fait qu'une « bonne partie de la gestion de la qualité alors en place (dans les pays de l'OCDE) s'occupait des standards minimum de santé et de sécurité et non de la qualité pédagogique des structures ». Il pointe également « le bas niveau de formation des personnels ».

Le rapport de 2006 fait pour sa part le constat d'une insuffisante réglementation de la qualité dans la plupart des pays. S'agissant de la formation et des conditions de travail des professionnels, le rapport distingue les pays nordiques, où les niveaux de qualification sont acceptables, des autres pays où ils sont insuffisants pour les enfants de la tranche 0-3 ans. Il souligne aussi l'incapacité de la plupart des structures à financer la formation continue de leurs professionnels et à leur donner des temps d'échange et de réflexion sur leurs pratiques pédagogiques.

Plus récemment, dans une série de rapports nationaux intitulée Quality Matters in Early Childhood Education and Care (2012 et 2013), l'OCDE va jusqu'à affirmer que les nombreux bénéfices de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants sont conditionnés à la qualité suffisante de ces temps d'échange.

#### a) La dimension éducative de l'accueil

C'est avec un décret du 1<sup>er</sup> août 2000<sup>138</sup> que la notion de « projet éducatif » fait son entrée dans les textes officiels sur les EAJE. Tous les EAJE sont désormais tenus de se doter d'un projet d'établissement, qui comprend un projet éducatif « précisant les dispositions prises pour assurer l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants ». Toutefois, aucune démarche nationale n'est mise en place pour accompagner les EAJE dans l'élaboration de ces projets ou préciser les éléments qu'ils devraient comporter. Alors qu'il est important qu'il soit le réel fruit d'une réflexion collective, comme outil pour l'équipe, ils apparaissent bien trop souvent standardisés, ainsi que l'a constatée la commission d'experts présidée par Sylviane Giampino.

***Proposition : Favoriser l'élaboration partagée et participative des projets d'accueil dans les EAJE. Cette élaboration doit être guidée par la prise en compte des « 10 principes pour grandir en toute confiance » (voir infra).***

#### b) La personnalisation et la place des parents

L'attention à chaque enfant pris comme un individu est au cœur de la qualité des modes d'accueil et des valeurs qui doivent les guider. Comme l'énonce le premier principe du cadre national d'accueil du jeune enfant, « tous les enfants ont besoin d'un environnement attentif qui prenne en compte leur singularité ».

---

<sup>138</sup> Décret n° 2000-762 du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique.

Cette attention passe par une observation bienveillante des professionnels. Il s'agit<sup>139</sup> d'un outil de travail essentiel à la fois dans l'intérêt de l'enfant et dans celui du professionnel, du fait des effets de résonance interne qu'induisent les relations aux tout-petits. C'est une posture d'observation non évaluative, participante et transformante, qui permet de s'ajuster à l'enfant et d'entrer davantage en interaction avec lui. Ces capacités des professionnels doivent être développées dans le cadre tant de la formation initiale que continue. Les structures doivent être outillées pour s'auto-évaluer en la matière.

Plusieurs éléments favorisent la construction de cette attention bienveillante : le soin apporté à l'organisation de la période d'adaptation, ou « familiarisation » ; la désignation dans les structures collectives d'une personne de référence pour l'enfant ; le respect porté aux rythmes de chaque enfant pour la nourriture, le sommeil, les jeux, l'éveil.

La personnalisation peut sembler plus simple à construire dans l'accueil individuel au vu du petit nombre d'enfant présents. Cependant, le respect des rythmes des enfants n'est pas aisé à assurer dans le cadre de l'accueil individuel quand l'assistante maternelle a en charge des enfants plus grands et, a fortiori, des enfants scolarisés qu'il faut aller chercher à l'heure du déjeuner ou de la sortie d'école.

La personnalisation doit enfin être mise en lien avec le dialogue avec les parents et leur association dans le fonctionnement des modes d'accueil. La qualité de la relation avec les parents revêt de multiples enjeux : de continuité pour l'enfant ; d'instauration d'une confiance et d'un partenariat éducatif ; de soutien à la parentalité ; mais aussi, en matière d'accueil individuel, d'accompagnement du parent dans son rôle d'employeur dans la mesure où il est partie prenante de la qualité de l'accueil individuel, comme acteur de l'accompagnement de la montée en compétence de l'assistante maternelle.

Dans l'accueil collectif, le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 a posé un jalon important en prévoyant que le projet d'établissement comprend « la définition de la place des familles et de leur participation à la vie de l'établissement ou du service ». Les EAJE ont été laissés entièrement libres de la manière dont ils respectaient cette obligation nouvelle ; sans remettre en cause cette liberté, un accompagnement méthodologique dans la manière d'associer les parents serait sans doute souhaitable ainsi qu'une sensibilisation à l'intérêt de formaliser cette présence. Un audit mené en Pyrénées-Atlantiques montrerait ainsi que les conseils de crèches sont rarement mis en place (cf. infra).

***Proposition : Mener une étude sur les modes les plus pertinents d'association des familles aux décisions (conseils de parents, présence dans les conseils d'administration des structures) et impulser une généralisation de la présence des parents.***

L'accueil individuel, auquel le dispositif de projet éducatif n'est pas applicable, profiterait également de voir mieux définie la place des familles.

Le rapport de la commission présidée par Sylviane Giampino avait émis la recommandation de favoriser la généralisation du projet d'accueil chez les assistantes maternelles avec, au besoin, un soutien des services de PMI ou animateurs de RAM.

---

<sup>139</sup> Sylviane Giampino, *Refonder l'accueil des jeunes enfants*, 1001 bb n°151, Erès, 2017

Le nouveau CAP accompagnant éducatif a fait de l'élaboration et de la présentation d'un projet d'accueil une des épreuves préalable à son obtention<sup>140</sup>. Les assistantes maternelles ne disposant pas de ce diplôme ainsi que les auxiliaires parentales doivent être sensibilisées également à cet enjeu.

***Proposition : Sensibiliser les assistantes maternelles, en formation initiale et via les RAM, à l'intérêt de la formalisation d'un projet d'accueil et de la participation des familles ; sensibiliser les auxiliaires parentales via les RAP existants et lors des actions de formation.***

c) La qualité de l'environnement d'accueil

Le rapport issu de la commission présidée par Sylviane Giampino a mis en évidence que l'environnement matériel de l'accueil est un élément important pour la « vitalité découvreuse » de l'enfant. Il convient donc de prendre garde à la standardisation et à l'aseptisation des locaux que peut induire un excès de normes en accueil collectif et limitent les découvertes sensorielles des enfants. Il est important également de proposer des activités et des objets de la vraie vie ainsi que des matériaux originaux, pour élargir les découvertes sensorielles des enfants. L'environnement doit être enfin idéalement modulable en fonction du nombre et de l'évolution des enfants. L'accueil individuel est potentiellement plus favorable de ce point de vue car moins strictement normé.

Un intérêt peut aussi être porté aux labels écologiques qui se développent et ont le triple intérêt d'œuvrer à l'amélioration de la qualité de vie des enfants et des équipes tout en faisant œuvre de sensibilisation auprès des familles. L'association Ecolo crèche qui propose un label du même nom a ainsi été lauréate en 2015 de « La France s'engage et a signé une convention avec la CNAF et le ministère des Familles, de l'enfance et des droits des femmes en 2016.

Sans nécessairement passer par des initiatives complexes de certification, des actions de sensibilisation simples peuvent être menées auprès des professionnelles de l'accueil collectif comme de l'accueil individuel sur ces questions.

---

<sup>140</sup> Note de la Direction générale de la cohésion sociale, point d'avancement du « Plan d'action pour la petite enfance », note à 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.

### **Le guide Recocrèche à Bordeaux**

Un travail commun a été mené à Bordeaux à l'initiative de l'association «les Alternatives de Lilly»<sup>141</sup> et en lien avec l'ARS Nouvelle Aquitaine pour clarifier et formaliser dans un guide les pratiques à adopter pour réduire l'exposition aux substances polluantes dans l'environnement intérieur des structures d'accueil petite enfance.

Elle part du constat que les établissements accueillant de jeunes enfants de moins de trois ans sont particulièrement concernés par les mesures de prévention santé et qu'ils peuvent faire preuve d'exemplarité en la matière et devenir des lieux de relais d'informations pour les familles.

Un travail de diagnostic des expositions et pratiques a été mené et des recommandations sont faites sur les domaines ayant les plus forts impacts potentiels en termes d'exposition à des substances dangereuses (aération/ventilation des locaux, produits et méthodes de nettoyage, produits cosmétiques/corporels, produits de loisirs créatifs, contenants alimentaires).

Le guide prend la forme de fiches pratiques et met en avant les recommandations les plus faciles et immédiates à mettre en œuvre.

***Proposition : Un guide de bonnes pratiques simples (aération/ventilation des locaux, choix de produits de nettoyage moins émissifs, informations sur les contenants alimentaires) pourrait être élaboré (DGS/DGCS) pour aider les structures à adopter des pratiques respectueuses de la santé environnementale. Ce guide pourrait faire l'objet d'une diffusion adaptée aux professionnels.***

Une attention forte doit aussi être portée aux actions d'éveil à la culture et à l'art qui sont une expérience sensible importante pour le tout petit. Les structures d'accueil comme les formations des professionnels doivent être ouvertes aux artistes et à leur apport à l'éveil du très jeune enfant.

Un protocole d'accord a été signé en ce sens le 20 mars 2017 entre les ministères de la culture et des affaires sociales et de la santé. Il vise 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.

Des rencontres nationales sur l'éveil artistique et culturel des jeunes enfants ont par ailleurs été organisées le 8 décembre 2017, mobilisant les professionnels des deux champs et permettant l'échange de pratiques.

***Proposition : Favoriser l'intervention d'artistes dans les structures d'accueil du jeune enfant comme en RAM.***

---

<sup>141</sup> L'association «les Alternatives de Lilly» développe des actions de sensibilisation, de formation et de conseil sur les alternatives au tout jetable et au tout toxique (sensibilisation à la santé environnementale & solutions d'éco-consommation).

#### d) La qualité des conditions de travail

Comme l'énonce le cadre national d'accueil du jeune enfant, « pour que je sois bien traité.e, il est nécessaire que les adultes qui m'entourent soient bien traités ». Les conditions de travail déterminent la tranquillité et la sérénité du travail d'accueil. Or, de réelles difficultés sont observées en accueil collectif, où l'on peut observer des turn-over élevé de professionnels, comme en accueil individuel. Ce dernier est particulièrement sensible, les assistantes maternelles exerçant à la frontière de leur vie privée, avec une forte imbrication, du fait du travail à domicile, des sphères d'investissement familiales, personnelles et professionnelles.

Face à ces difficultés, l'organisation de temps de réflexivité et d'échanges sur les pratiques entre membres de l'équipe et avec des intervenants extérieurs est capital et facteur de maintien de la motivation et de l'implication des professionnels sur la durée. Il est notamment précieux pour les professionnels de participer à des temps de formation interprofessionnels types « semaines de la petite enfance »<sup>142</sup> qui offrent sur tout le territoire des activités enfants/parents et des temps d'échanges entre professionnels. Cela permet à ces derniers de se confronter et échanger autour des pratiques, et de maintenir leur intérêt pour le métier. Il faut aussi favoriser l'accès des professionnels à la documentation scientifique la plus récente.

***Proposition : Veiller à intégrer les capacités de réflexivité et échange sur les pratiques dans les référentiels d'activités et compétences et le contenu des formations tels qu'issus de la réingénierie en cours des diplômes de la petite enfance.***

En EAJE, les conditions sont propices à ces temps d'échange, à condition de prévoir un temps dédié, de façon systématique et régulière. Cela est moins facile en micro-crèche par exemple.

Pour l'accueil individuel, le sujet trouve des éléments de réponse dans l'organisation de lieux de fonctionnement collectif dans l'accueil individuel (RAM, MAM). Pour la garde à domicile, le développement des RAP doit être encouragé de même que l'action des associations œuvrant pour la mise en réseau de professionnels.

***Proposition : Systématiser les temps d'échanges et de pratiques : dans les structures, avec un temps minimal par semaine ; entre pairs pour l'accueil individuel, avec un accompagnement par les RAM/RAP.***

---

<sup>142</sup> Exemple du Finistère : <http://www.caf.fr/allocataires/caf-du-finistere/actualites>

### **L'action de Gribouilli, association des auxiliaires parentales d'Ile-de-France.**

L'association Gribouilli, dite association des auxiliaires parentales d'île de France, s'est constituée en 2017 avec l'objectif d'aider à la professionnalisation de la garde d'enfant à domicile en Ile de France. Elle a un quadruple objectif :

-faciliter/accompagner/inciter à l'engagement des auxiliaires parentales dans des démarches de formation/professionnalisation. L'offre de service de l'association combine bilans de compétences et coaching ; actions d'information ; ateliers de formation. Un dispositif en ligne (de type plate-forme) permet de promouvoir auprès des parents les auxiliaires parentales formées dans le cadre de l'association (mise en ligne de profils professionnels ; présélection des profils par compatibilité ; guide d'entretien) ;

-élargir le réseau professionnel des auxiliaires parentales au-delà du réseau local (mise en place d'une communauté élargie sur internet) ;

-structurer la profession pour une meilleure représentation dans le monde de la petite enfance ;

-informer les parents sur ce mode de garde, les mettre en lien avec les auxiliaires parentales, faire du conseil à la parentalité.

L'association fonctionne sur un mode participatif avec un principe d'échange de temps de la part des auxiliaires parentales engagées dans le dispositif et ayant bénéficié de la professionnalisation.

***Proposition : Soutenir le développement d'association d'auxiliaires parentales ainsi que toutes initiatives visant à renforcer leur professionnalisation.***

Le travail d'échange et réflexivité sur les pratiques peut d'ailleurs être soutenu par des professionnels externes et notamment des psychologues cliniciens formés à la petite enfance. L'article R. 2324-38 du code de la santé publique prévoit que les EAJE de plus de 10 places veillent à s'assurer du concours « d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels qualifiés, notamment dans les domaines psychologique, social, sanitaire, éducatif et culturel ».

***Proposition : Inciter les structures à prévoir la présence d'un psychologue, pour un temps minimal par semaine, selon la taille de la structure.***

La mixité hommes- femmes parmi les professionnels de la petite enfance est enfin un élément important de qualité des modes d'accueil et condition de valorisation des métiers ainsi que le notait le rapport issu de la commission présidée par Sylviane Giampino. Les hommes y sont aujourd'hui extrêmement minoritaires. Or, l'absence de mixité des professionnels renvoie une image stéréotypée de ces métiers en termes de genre et est un frein à l'attractivité de ces métiers pour les hommes. Des actions en faveur de la promotion de la mixité de ces métiers ont été prévues dans le cadre du plan d'action petite enfance de 2016 ainsi que de l'EDEC Petite enfance de 2015.

#### e) Le cadre national pour l'accueil du jeune enfant

Le cadre national pour l'accueil du jeune enfant, publié par le Ministère des familles et qui énonce, sous forme de charte nationale, « dix grands principes pour grandir en toute confiance », est porteur de cette vision globale de la qualité

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA, saisi pour avis par la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, a exprimé de façon unanime son adhésion à ce texte et à la démarche engagée. Il a souligné l'intérêt de le porter à la connaissance de l'ensemble des acteurs des modes d'accueil de la petite enfance.

Des initiatives locales se sont saisi de ce texte national pour en faire un moteur de réflexion sur les territoires. La Ville de Nantes a ainsi engagé<sup>143</sup>, sur la base du texte-cadre, une concertation avec les parents nantais et les professionnels du secteur, dans une coproduction des valeurs communes fondant un accueil de qualité sur le territoire nantais, quel que soit le mode de garde de l'enfant. Un projet de charte a été rédigé à l'été 2017. Il a été soumis à une contribution élargie à l'ensemble des Nantaises et Nantais du 15 janvier au 15 mars 2018.

Afin de préparer son futur projet pour la petite enfance, le conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques a, pour sa part, lancé, en 2017, une mission d'audit portant sur le suivi et l'accompagnement des EAJE par les services départementaux, au vu du cadre national d'accueil du jeune enfant et des principes qu'il énonce.

Entre février 2017 et avril 2018, la mission a conduit de multiples entretiens avec les médecins de PMI et les EAJE du département, ainsi qu'avec les services de PMI d'autres départements pour comparer les pratiques. Le questionnement s'est appuyé directement sur le contenu de la Charte.

La démarche permet d'objectiver les progrès à accomplir dans l'atteinte des 10 principes du cadre national d'accueil du jeune enfant et permet leur appropriation et déclinaison concrète.

Les travaux de la mission ne sont pas achevés mais les constats suivants ressortent d'ores et déjà, notamment :

- des espaces encore trop peu pensés en fonction des besoins de libre motricité des jeunes enfants et insuffisamment en lien avec les professionnels et leurs pratiques d'accueil des enfants et des familles;
- la nécessité d'une meilleure reconnaissance de la fonction d'adjoint au directeur d'un EAJE ;
- une grande hétérogénéité, selon les EAJE, des temps de réunion au sein des équipes pour analyser les pratiques ou concevoir les projets (allant de 1 par semaine à moins d'1 par mois) ;
- des difficultés d'accès à la formation continue;
- le caractère indispensable de la présence d'un psychologue au sein des équipes sur un temps minimum en fonction de la taille de la structure ;
- l'intérêt de l'intervention de professionnels ergothérapeutes ou ergonomes au vu des risques professionnels liés au métier, pour former aux gestes et postures les plus adéquates ;
- la nécessité de prévoir un temps dédié devant être intégré dans la gestion des plannings et des ratios d'encadrement pour la phase de familiarisation;
- une participation des parents à renforcer (les conseils de crèches étant notamment rarement mis en place) ;
- l'importance d'un travail à mener sur l'impact environnemental des structures et de leurs pratiques ;
- la nécessité d'activer le Protocole d'accord du 20 mars 2017 pour un soutien aux résidences d'artistes en EAJE et aux projets culturels de territoire en direction de la Petite enfance.

---

<sup>143</sup> <https://www.nantes.fr/charte-petite-enfance>

#### **4. De nouveaux leviers d'amélioration de la qualité sont à mettre en place**

##### a) La création effective d'un socle commun de formation pour les professions de la petite enfance

La constitution d'un socle commun aux métiers de la petite enfance avait été retenue dans le plan d'action pour la petite enfance annoncé en 2016. Il existe une fenêtre d'opportunité puisqu'une réingénierie des quatre principaux diplômes concernés (infirmière puéricultrice, éducateur de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture et CAP petite enfance) a été entreprise de manière concomitante. Compte tenu de la lourdeur de ces travaux, une telle occasion de mettre en cohérence le contenu des diplômes ne se représentera sans doute pas à brève échéance.

La vigilance doit donc être forte quant à la concrétisation du socle commun dans ces travaux. Il ne faudrait pas que des diplômes clés des métiers de l'accueil du jeune enfant soient retravaillés prioritairement dans leur filière, par exemple celui d'éducateur de jeune enfant dans celle du travail social et celui d'auxiliaire de puériculture dans celle des aides-soignants. Il faut en tous les cas que puissent être prises en compte des dimensions plus transversales.

***Proposition : Veiller à l'existence effective du socle commun aux métiers de la petite enfance dans les référentiels finalement adoptés suite aux travaux de réingénierie en cours. Ce socle commun devra comporter les connaissances indispensables sur le développement de l'enfant et un accent sur la capacité à travailler en équipe avec les autres professions de la petite enfance, les parents et les partenaires.***

##### b) Veiller à ce que la petite enfance bénéficie des réformes en cours de la formation professionnelle

Le paysage de la formation professionnelle continue connaît des réformes importantes. Compte tenu des enjeux associés à la formation de professionnels en matière de petite enfance, il est important que celui-ci en bénéficie pleinement.

Le compte personnel de formation (CPF), qui existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, permet à des salariés d'acquérir des droits tout au long de leur parcours professionnel et de s'en servir pour financer la formation qualifiante de leur choix. Un effort devrait être fait pour mieux faire connaître le CPF dans les métiers de la petite enfance et accompagner son utilisation. Le CPF pourrait notamment permettre aux assistants maternels d'accéder à des qualifications reconnues (CAP petite enfance, auxiliaire de puériculture) et d'évoluer ainsi dans leur carrière. Il permet aussi de financer des prestations d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Or, un des freins de la VAE pour les professionnels de la petite enfance et notamment des assistantes maternelles est la complexité du montage des dossiers en VAE. Une telle démarche pourrait donc être pertinente pour faire reconnaître l'expérience acquise dans ces métiers.

***Proposition : Développer l'information sur le CPF dans le cadre de la formation initiale des métiers de la petite enfance (afin de préparer les professionnels à se former tout au long de leur vie) et au sein des RAM.***

Le Plan d'investissement compétences (PIC), annoncé en septembre 2017, doit permettre de former sur les 5 prochaines années 2 millions de personnes éloignées de l'emploi (demandeurs d'emploi et jeunes ni en emploi ni en formation), en mobilisant un budget de 15 milliards d'euros. Des pactes régionaux d'investissement dans les compétences conclus entre l'Etat et les régions doivent assurer sa mise en œuvre.

En complément des actions prévues dans le plan d'action pour la petite enfance de 2016, le PIC apparaît comme une opportunité pour faire levier sur les régions afin qu'elles développent leur offre de formation dans les métiers de la petite enfance.

***Proposition : Faire du développement de l'offre de formation aux métiers de la petite enfance un des volets des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, les montants importants financés par l'Etat devant permettre de faire levier pour obtenir la mobilisation des régions.***

Outre les formations qualifiantes financées par le CPF et le PIC, il est important que les professionnels de la petite enfance puissent bénéficier de formations courtes et pluridisciplinaires, communes à différents métiers, comme celles organisées dans le cadre des « semaines de la petite enfance ». Ces formations courtes relèvent de la responsabilité des employeurs dans le cadre de leur plan de formation. Un avenant à l'EDEC de février 2015 pourrait être prévu sur ce point.

Enfin, il est souhaitable de mieux articuler planification de l'offre de formation et planification de l'offre d'accueil des jeunes enfants.

***Propositions :***

***- Prévoir la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'association Régions de France sur l'enjeu de la formation aux métiers de la petite enfance (enjeu de socle commun aux différents métiers et enjeu d'accès à la formation) ;***

***-S'assurer de la participation des régions à l'élaboration et au suivi des schémas directeurs des services aux familles ;***

***- Veiller à ce que les branches professionnelles de la petite enfance soient mieux associées à la planification de l'offre de formation dans les instances régionales, notamment par une meilleure participation aux CARIF-OREF, structures placées auprès des régions et qui ont un rôle d'observation et d'aide à la décision.***

#### c) Inciter les structures à progresser en qualité et les accompagner dans l'élaboration des projets éducatifs

Des villes se sont saisies de la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant pour en faire un instrument d'audit/concertation/participation au niveau local et d'un travail sur les valeurs de l'accueil. Un tel travail est également intéressant à mener au niveau d'une structure où il pourrait alimenter notamment la définition du projet éducatif que les EAJE sont tenus d'établir, depuis le décret du 1<sup>er</sup> août 2000.

Pour accompagner ces structures, un travail pourrait être mené par un groupe de travail associant la DGCS, la CNAF et des professionnels, de recensement des bonnes pratiques de mise en œuvre des 10 principes du cadre national d'accueil du jeune enfant. Ce groupe pourrait également définir un outil d'autoévaluation à l'usage des structures existantes, les aidant à s'approprier les principes du cadre national et à engager des actions d'amélioration.

***Proposition : Mettre en place un groupe de travail associant la DGCS, la CNAF et des professionnels visant à recenser et analyser les bonnes pratiques de mise en œuvre des 10 principes du cadre national d'accueil du jeune enfant et à définir un outil d'autoévaluation à l'usage des structures quant à l'appropriation des principes du cadre national et l'engagement d'actions d'amélioration.***

Sur le modèle de la Ville de Nantes qui est passée, en 2015, pour ses structures d'accueil collectif, à un barème horaire modulé en fonction d'un certain nombre de caractéristiques de l'offre de service (accueil d'enfants en situation de handicap ou d'enfants socialement défavorisés, offre de service atypique, accueil occasionnel, formation des salariés, etc.), il serait intéressant de réfléchir, par un dispositif similaire, à valoriser les structures qui s'attachent à faire progresser leur qualité par des projets innovants, tout en veillant à ce qu'un tel système ne pénalise pas les structures engagées de longues dates sur la qualité.

En sus de la subvention socle (ou PSU socle), un complément financier pourrait être octroyé sur la base de critères relativement larges et permettant de reconnaître une diversité d'approches. Les critères pourraient être les suivants : projets innovants relatifs à l'impact environnemental de la structure ; aux actions en matière d'éveil et de socialisation de l'enfant ; à l'impulsion d'une dynamique d'équipe et d'un travail sur la réflexivité des pratiques. Le caractère large des critères devra permettre de ne pénaliser aucun type de structures désirant impulser des projets innovants sur la qualité de l'accueil. Un tel bonus aurait l'avantage de répondre à la question du coût potentiellement engendré par de tels projets pour les structures mais aussi de faire émerger ces projets et d'en permettre le recensement en leur apportant une reconnaissance financière.

## **B) INTEGRER UN FONCTIONNEMENT COLLECTIF DANS L'ACCUEIL INDIVIDUEL OU MIXER LES APPROCHES**

Les critiques fréquemment formulées à l'encontre de l'accueil individuel par les parents portent sur le fait que l'enfant est gardé par une personne seule sans regard ou « surveillance » extérieur et que ce type d'accueil serait moins stimulant en termes d'éveil et de socialisation pour les enfants qu'un accueil en collectif. Ce sont des représentations et ces études sont peu nombreuses encore sur la question.

L'introduction d'un fonctionnement collectif pouvant prendre diverses formes (temps collectif entre professionnels seuls, temps collectif d'éveil et de jeux entre professionnels et enfants ou encore modalités de travail collectives) au sein de l'accueil individuel pourrait être encouragée.

L'introduction de moments collectifs dans l'accueil individuel est aussi nécessaire que la personnalisation de l'accueil dans une structure collective, pour tous, parents, enfants et professionnels. Les temps collectifs en présence des enfants profitent tout d'abord aux enfants et favorisent leur éveil et socialisation par la rencontre avec leurs pairs et d'autres adultes. Pour les parents, les bénéfices retirés par leurs enfants de ces temps collectifs et le travail en commun des professionnels les rassurent et rendent ainsi plus attractifs l'accueil individuel. Enfin, la rencontre entre professionnels, les échanges de pratiques, le travail en commun sont de nature à renforcer les compétences des professionnels (réflexivité).

L'intégration d'un fonctionnement collectif au sein des modes d'accueil individuel, qu'offrent les RAM, les accueils en Mam ou en crèche familiale peuvent ainsi constituer en eux-mêmes

un moyen d'accroître la qualité de ces modes d'accueil, sous réserve que ce qui est proposé dans le cadre de ce temps collectif et les modalités de cet accueil soient eux-mêmes de qualité.

## **1. Promouvoir des RAM de qualité**

L'inscription et la fréquentation du RAM par les professionnels de l'accueil individuel constituent un moyen de les professionnaliser et de proposer aux enfants des temps d'animation et d'éveil en groupe. Elles permettent ainsi de renforcer la qualité d'accueil de l'offre individuel.

Le premier objectif est donc d'inscrire le plus grand nombre de professionnels en RAM (cf. propositions ci-dessus de 100 % d'AM en RAM et d'un renforcement du nombre de garde d'enfants inscrits également partie II A) 2.)

Le bénéfice retiré par les professionnels et par les familles sera d'autant plus grand que le service rendu par les RAM eux-mêmes sera de qualité.

Plusieurs éléments déjà évoqués dans la partie sur le développement des RAM comme moyen de structurer et de consolider l'offre d'accueil individuel peuvent être rappelés ici et sont des leviers pour renforcer également la qualité de services rendus en RAM :

- la diminution du ratio de professionnels par RAM (cf. proposition ci-dessus de 70 professionnels par RAM ou ETP en RAM) ;
- le renforcement de la mission des RAM de professionnalisation des assistantes maternelles et des gardes à domicile<sup>144</sup>, notamment les actions de promotion de départ en formation et le développement de temps d'échanges et de rencontres entre professionnels sur les pratiques (formation par les pairs). Ces temps apparaissent indispensables pour développer un sentiment d'appartenance à une famille professionnelle reconnue et s'en approprier les pratiques ;
- le renforcement de la mission d'éveil et de socialisation des enfants et son intégration comme un des 4 axes d'intervention des RAM (Cf. proposition sur la redéfinition des missions des RAM autour de quatre axes dont celui-ci partie II A)). Si la plupart des RAM (92%) offrent ce type de temps en présence des enfants, il faudrait en savoir plus sur la régularité de ces temps et le contenu des activités proposées aux enfants.

Dans le but de faire bénéficier à tous les enfants d'un temps collectif favorisant leur éveil et socialisation et de renforcer les compétences des professionnels, il pourrait être étudié la création d'incitations financières à la fréquentation d'un RAM. Le contenu de cette proposition (quelle incitation financière pour quelle fréquence de fréquentation du RAM - une demi-journée par mois, par quinzaine - ?) et sa faisabilité (disponibilité des locaux, nombre d'ETP d'animateurs nécessaires, etc.) devront être précisément définis et analysés.

***Proposition : Etudier la possibilité de créer des incitations financières à la fréquentation du RAM par les professionnelles (assistantes maternelles et gardes à domicile) sur les temps d'animation et d'éveil pour les enfants et d'échanges et de rencontres entre professionnels.***

---

<sup>144</sup> Le rapport Giampino préconisait de placer les RAM comme responsables de la professionnalisation des assistantes maternelles, proposition suivie par la création de trois missions par la circulaire CNAF précitée de 2017 et l'octroi d'un bonus de 3 000 euros.

D'autres propositions peuvent être formulées et concernent le niveau de formation des animateurs de RAM, leur professionnalisation et l'accompagnement des pratiques en RAM.

Ceci passe d'abord par une reconnaissance de la fonction des professionnels des RAM.

Aujourd'hui, il n'existe pas de diplôme spécifique pour exercer cette fonction. Le guide CAF « Profil de poste et dictionnaire de compétences de l'animateur de RAM » prévoit simplement que l'animateur de relais doit justifier d'un diplôme ou d'une expérience professionnelle confirmée dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants ou du travail social. En 2014, 54 % des animateurs de RAM sont éducateurs de jeunes enfants (EJE).

Selon l'Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM), plus qu'une question de formation initiale et de diplôme, il s'agit de professionnaliser les animateurs de RAM et de les former à l'ensemble des missions des RAM, qui demandent des compétences variées. Les animateurs seraient d'ailleurs en demande de formation spécifique au métier qu'ils exercent, notamment avant leur prise de fonction.

***Proposition : Valoriser les professionnels des RAM en les renommant « coordinateur », dénomination plus large qui englobe mieux l'ensemble des missions qui leur sont confiées.***

***Proposition : professionnaliser les animateurs de RAM et réfléchir au contenu d'une formation socle qui pourrait être dispensée aux professionnels en poste et aux nouveaux arrivants, pour leur permettre d'exercer l'ensemble des missions dévolues aux RAM.***

L'accompagnement des pratiques en RAM passe par l'élaboration d'une méthodologie et d'outils de travail communs. Les documents proposés par la CNAF depuis 2014 à destination des porteurs de projet, des gestionnaires et des animateurs de RAM<sup>145</sup> donnent un cadre de référence et favorisent l'harmonisation des pratiques. Les CAF au niveau local doivent assurer leur diffusion et leur bonne appropriation par les acteurs eux-mêmes.

L'accompagnement des pratiques en RAM passe enfin par un bon pilotage du RAM et par l'échange de pratiques entre coordinateurs de RAM.

Des comités de pilotage de RAM composés du gestionnaire, du coordinateur de Ram, de la CAF, de la PMI, de la MSA et des représentants des familles et des professionnels existent sur certains territoires. Ils sont chargés d'accompagner la réflexion et le montage du projet de RAM lors de la création et d'assurer le suivi de l'activité du RAM une fois le RAM créé. L'instance est particulièrement structurante pour l'activité du relais puisqu'elle permet d'évaluer les actions du RAM et peut également soutenir l'animateur dans la mise en œuvre des missions qui lui incombent. Selon l'étude de 2014, dans 47% des cas, il existe un comité de pilotage du RAM. La mise en place de ces comités au niveau local pourrait donc être encouragée tout comme les actions menées par les réseaux ou coordinations de RAM portés par les CAF et parfois par le Conseil départementaux. Ceux-ci permettent les échanges entre animateurs, la lutte contre le sentiment d'isolement, le partage d'outils et l'harmonisation des pratiques. 98% des RAM déclarent participer en 2014 à un réseau de RAM.

---

<sup>145</sup> Documents et outils existants : « le profil de poste et un dictionnaire de compétences de l'animateur de RAM », « le guide d'entretien pour recruter un animateur de RAM », « le modèle de projet de fonctionnement d'un RAM », « la trame d'évaluation annuelle et de fin de période contractuelle avec la Caf »

Comme le rappelle la CNAF dans sa circulaire de 2017, le gestionnaire doit s'engager « à respecter la diversité des temps professionnels d'un animateur de relais, afin d'offrir un service de qualité et à le doter des moyens nécessaires (temps d'élaboration du projet, d'accueil des usagers, d'animation, de réunion, de déplacement, de veille documentaire, de communication, d'évaluation) ».

***Proposition : Promouvoir sur les territoires la constitution de comité de pilotage de RAM et les actions dans le cadre des réseaux ou coordination de RAM***

## **2. Le modèle des crèches familiales**

Les crèches familiales représentent un compromis entre accueil collectif et individuel. Elles participent à la professionnalisation et au renforcement de la qualité de l'accueil offert aux enfants et aux familles (voir partie I.C.3).

Elles doivent être valorisées en tant que telles et pensées en complémentarité des RAM, avec lesquels elles pourraient poursuivre des objectifs convergents : favoriser la professionnalisation des assistantes maternelles, permettre leur regroupement pour plus de réflexivité et d'améliorations pédagogiques, de socialisation et d'occasions d'éveil et de découvertes pour les enfants. Ici, la grande différence est que les crèches familiales sont un mode d'accueil, qui emploie les assistantes maternelles et entre en lien avec les familles, tandis que l'implication des assistantes maternelles dans les RAM repose sur leur volontariat et l'avis des parents employeurs. Crèches familiales et MAM se rejoignent également par un même objectif de sortie de l'isolement de la profession.

Ces deux types de structures répondent à des aspirations différentes des assistantes maternelles autant que des réalités locales

***Proposition : De même que le présent rapport propose d'intégrer dans les schémas départementaux de services aux familles un axe sur le développement des RAM (I.C.2), la présence des crèches familiales dans le cadre de ces schémas doit permettre aux acteurs locaux d'encourager et soutenir un type de structure plutôt qu'un autre, en fonction des caractéristiques de leur territoire.***

## **3. Renforcer la qualité de l'accueil en MAM**

Les développements précédents<sup>146</sup> ont mis l'accent sur les moyens de favoriser le développement quantitatif des MAM. Il semble au préalable impératif de consolider ce mode d'accueil d'un point de vue pédagogique et organisationnel, afin de s'assurer de la qualité de l'accueil au sein de ces structures. Celles-ci suscitent en effet d'importants débats, compte tenu du fait que les règles et normes applicables sont moins contraignantes qu'en EAJE et notamment qu'en micro-crèche, alors pourtant qu'elles peuvent accueillir jusqu'à 16 enfants (contre 10 enfants en micro-crèche). Il faut donc apporter quelques garanties.

Il serait en premier lieu intéressant, à partir d'expériences de terrain, d'examiner les conditions à réunir pour assurer la qualité de l'accueil au sein des MAM.

---

<sup>146</sup> (cf. partie I C 4)

La charte de qualité mise en place en 2016 que peuvent signer pour 5 ans les nouvelles MAM volontaires mais également les anciennes, constitue un outil précieux, d'une part pour renforcer la qualité d'accueil des enfants et des parents et d'autre part pour prévenir et/ou faire face à d'éventuelles difficultés et ainsi pérenniser le fonctionnement des MAM.

En 2016, 94 chartes de qualité avaient été signées, ce qui représentait 5 % des Mam existantes. Il existe ainsi une marge de progression importante.<sup>147</sup>

Sorte de contrats d'engagements, chaque partie signataire (CAF /MSA, département et professionnels de la MAM) s'engage à respecter un certain nombre d'obligations qui tendent vers une plus grande qualité.

Les administrations publiques s'engagent à accompagner les MAM au démarrage, à les suivre dans la durée, par le biais notamment des référents MAM et des coordinations MAM co-portés en fonction des contextes locaux par la CAF et/ou ses partenaires<sup>148</sup>.

En signant la charte de qualité, les assistantes maternelles s'engagent de leur côté à respecter un certain nombre d'obligations relatives notamment au statut de la MAM, à leur rémunération, et à établir un projet d'accueil (valeurs et principes éducatifs partagés, place des parents, de l'enfant, etc.), une charte de fonctionnement de la MAM (horaires d'ouverture, délégation d'accueil, etc.) et un règlement interne pour l'organisation de la vie de la MAM entre les assistantes maternelles.

L'élaboration de ces documents doit être mûrement et collectivement réfléchi, idéalement dès le démarrage du projet par l'ensemble des professionnels. Ces documents contribuent à la professionnalisation et au renforcement de la qualité de ce mode d'accueil (bonne organisation de la structure en interne mais également avec les familles, respect des rythmes des enfants, etc.). Ils sont essentiels pour assurer la réussite et la longévité d'un projet de MAM. Sur ces aspects, il semble particulièrement important que les assistantes maternelles puissent bénéficier d'un appui méthodologique et d'un accompagnement professionnel des référents MAM.

Si la mise en place de ces référents et des coordinations de MAM constituent des initiatives intéressantes, il reste à voir en pratique comment les acteurs se sont emparés de ces nouvelles missions et répartis les rôles, comment cette référence de MAM est exercée, ce qui est proposée dans le cadre des coordinations de MAM et enfin, comment tout cela s'articule avec les missions des RAM. En effet un certain nombre de missions confiées au référent MAM pour les professionnels des MAM sont déjà exercées par les RAM pour les professionnels à titre individuel (ex : recensement des besoins en formation départs en formation et incitation aux départs, incitation à la fréquentation des équipements du quartier, à l'inscription sur le site [www.menfant.fr](http://www.menfant.fr), organisation de temps d'échanges entre professionnelles sur les pratiques professionnelles et les conditions d'accueil). Il semblerait aujourd'hui que les référents et coordinations de MAM soient peu connus des assistantes maternelles en MAM.

Un bilan de la mise en œuvre des directives CNAF pourrait être fait. Ce pourrait être également l'occasion de redéfinir et de clarifier les rôles de chacun pour les professionnels des RAM. Les RAM, lorsqu'ils sont présents sur le territoire, pourraient s'occuper de

---

<sup>147</sup> Les acteurs de terrain font actuellement remonter via l'UNFNFAAM, la fédération des assistants maternels et assistants familiaux, des difficultés pour engager cette démarche qualité avec la CAF.

<sup>148</sup> Circulaire CNAF avril 2016

l'accompagnement et la coordination des professionnelles des MAM sur le plan de la formation et des pratiques professionnelles, et les référents MAM portés par les Caf et ses partenaires, pourraient se centrer sur l'accompagnement et le suivi du projet de MAM : démarches pour la création et l'implantation de la mam, suivi du projet, accompagnement des Mam à la signature de la charte de qualité et suivi du nombre de signataires.

***Proposition : Dans le cadre de l'étude qui pourrait être menée sur les facteurs de pérennité des MAM (cf. proposition partie II A) 4.), examiner à partir d'une analyse des expériences de MAM sur les territoires, les conditions à réunir pour assurer la qualité de l'accueil au sein des MAM.***

***Proposition : Augmenter le nombre de Mam signataires de la charte de qualité.***

***Proposition : Faire un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre des référents et des coordinations de MAM sur les territoires et le cas échéant, revoir la répartition des rôles entre les référents MAM et les coordinateurs des RAM***

#### **4. Expérimenter des solutions hybrides entre accueil collectif et individuel**

Il serait intéressant de mettre à l'étude et d'expérimenter la transformation de certains EAJE en "pôles de compétence" petite enfance combinant accueil collectif et individuel, qui pourraient proposer, par exemple :

- un accueil à mi-chemin entre le RAM et les crèches familiales. Comme dans les associations d'aide à domicile, l'EAJE concerné assurerait le rôle d'employeur et proposerait de l'encadrement et des regroupements ponctuels ;
- un accueil mixte assistante maternelle/EAJE. Les EAJE devraient être réservés uniquement pour des périodes courtes (2/3 jours par semaine) en complément d'un accueil par les assistantes maternelles employées par les parents. Des liens seraient ainsi créés entre ces deux modes d'accueil ;
- une mutualisation des services de crèches collectives et de RAM sur un même lieu afin de créer des synergies et de rapprocher, là aussi, les modes d'accueil individuels et collectifs.

***Proposition : Expérimenter des solutions hybrides entre accueil collectif et individuel, dans la perspective de répondre aux besoins spécifiques de certaines familles ou enfants, mais aussi de mutualiser les compétences et de faciliter les passerelles et évolutions entre les différents métiers de la petite enfance.***

#### **C) ANALYSER LES CONDITIONS NECESSAIRES A UN ACCUEIL DE QUALITE DES ENFANTS EN PRESCOLARISATION**

La relance de la préscolarisation, décidée en 2012, a interrompu sur certains secteurs une baisse continue depuis 2002, le taux de scolarisation à 2 ans étant alors passé de 35 % en 2002 à 11 % en 2012. Toutefois, ce taux de scolarisation des enfants de 2 ans aux alentours de 10 % n'est pas une exception en Europe (cf. encadré).

Entre 2012 et 2015, la préscolarisation dans les réseaux d'éducation prioritaire a légèrement progressé, passant à 17,5 % en REP et 22,2 % dans les REP+ à la rentrée 2015. Cependant, sur l'ensemble du territoire, le taux de scolarisation des enfants de 2 ans a stagné. De plus, les résultats en la matière sont encore loin des objectifs fixés par la loi de programmation du 8

juillet 2013 et le comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015 (qui étaient de 30 % pour les REP et de 50 % pour les REP+) ainsi que des objectifs fixés dans la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la CNAF (75 000 places supplémentaires sur la période de la COG). Sur 2013-2016, l'objectif COG sur la préscolarisation a été atteint à hauteur de 9 % seulement<sup>149</sup>.

La gratuité de l'école publique à 2 ans par rapport à un autre mode d'accueil est l'un de ses attraits souvent identifiés, comme d'ailleurs son faible coût *a priori* pour les finances publiques (cf. Partie 2 du rapport). Toutefois, si l'école publique est gratuite pour les familles (hors cantine scolaire), ce qui représente un réel avantage pour elles, elle ne permet pas de répondre complètement à leur besoin d'accueil, la scolarisation des moins de 3 ans se faisant rarement sur le mode d'un temps plein. De même, les ruptures dans la journée entre l'encadrement en classe et hors classe sont mal adaptées aux besoins de repères et continuité relationnelle pour les très jeunes enfants. La durée de présence à l'école est en moyenne de l'ordre de 3 heures par jour (chiffres issus de l'enquête Modes de garde et d'accueil de la DREES ; *Traitements SG HCFEA*), ce qui nécessite pour les familles de trouver un mode d'accueil complémentaire dans la journée. 43 % des enfants doivent ainsi avoir recours à un mode d'accueil payant, dont le coût mensuel moyen avant allocations et crédit d'impôt est d'environ 300 euros par mois pour les familles ayant recours et d'environ 130 euros nets<sup>150</sup>.

Le développement de la préscolarisation a pour objectif affiché la réduction des inégalités sociales et de réussite scolaire. C'est dans cette optique que le Cnesco a appelé de ses vœux, dans un rapport récent<sup>151</sup>, la « poursuite de façon plus volontariste » de la scolarisation des moins de 3 ans « avec une attention particulière pour la politique de communication auprès des familles socialement défavorisées ou issues de l'immigration et une vigilance particulière pour l'accueil de ces tout jeunes enfants dans des contextes d'enseignement correspondant à leurs besoins ».

Les travaux portant sur les effets d'une scolarisation précoce sur la réussite scolaire en France semblent cependant nuancés sur ses aspects bénéfiques. Les travaux de la DEPP<sup>152</sup>, service statistique du ministère de l'Éducation nationale, n'ont ainsi jamais démontré à notre connaissance d'effets significatifs d'une scolarisation à 2 ans sur la réussite scolaire par rapport à une scolarisation à 3 ans<sup>153</sup>. Des travaux récents, mobilisant des méthodologies statistiques plus complexes, ont parfois identifié des effets positifs sur le développement de

---

<sup>149</sup> Les résultats ne sont d'ailleurs pas concordants entre chiffres du Ministère de l'éducation nationale (25 000 places créées entre 2012 et 2015) et chiffres du bilan COG (5 500 places créées sur la période COG). Différentes hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cet écart : moment de recueil des données (début ou fin d'année) ; intégration ou non des enfants accueillis en classes multiniveaux dans le calcul.

<sup>150</sup> L'effectif étant faible, les résultats sont à prendre avec précaution. 125 enfants sont préscolarisés à l'âge de deux ans dans l'enquête Modes de garde et d'accueil de la DREES et 66 ont recours à un accueil formel payant avant ou après l'école.

<sup>151</sup> Cnesco (2016). *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?* Rapport scientifique. <http://www.cnesco.fr/fr/inegalites-sociales/>

<sup>152</sup> Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

<sup>153</sup> Caille J.-P., 2001, « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Éducation et Formations*, 60, juillet-septembre et Caille J.-P. et Rozenwald F., 2006, « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », *Dossiers – Les inégalités de réussite..., France Portrait social*, novembre.

l'enfant<sup>154</sup>. Mais ces résultats positifs, selon une nouvelle étude, semblent peu robustes<sup>155</sup> et laissent transparaître le flou existant autour des bénéfices réels de la préscolarisation et des méthodologies statistiques pour parvenir à les évaluer (cf. encadré).

Tous ces éléments invitent à ne pas faire du développement de la scolarisation à 2 ans un but en tant que tel, mais à privilégier sa qualité en rendant l'école préélémentaire plus "accueillante" aux très jeunes enfants, afin qu'ils puissent plus souvent y passer une journée entière et en retirer davantage de bénéfices

Il faut, par ailleurs en matière de préscolarisation, surmonter le non-recours du côté de la demande des parents de façon à atteindre les familles qui ont le plus besoin de ce mode d'accueil (cf. Tome I « Etat de lieux » du rapport).

#### **Encadré : La préscolarisation française au prisme des comparaisons européennes**

Du point de vue comparatif, la France fait partie des quelques pays en Europe assurant l'accueil à l'école d'une minorité d'enfants de 2 ans, aux côtés de la République tchèque, de l'Italie et de la Slovaquie, qui affichent des proportions comparables, et de la Pologne et de l'Autriche dans des proportions moindres. Seule la Belgique accueille à l'école une majorité d'enfants de 2 ans. Pour les autres pays, soit il n'y a aucun accueil à l'école avant 3 ans, soit il y a un système dit « intégré » qui ne connaît pas de césure entre l'accueil des très jeunes enfants et le préscolaire (il s'agit principalement des pays nordiques). Ces comparaisons quantitatives nécessitent par ailleurs, en complément, des comparaisons qualitatives relatives aux conditions spécifiques de scolarisation en toute petite enfance mises en place par les pays.

---

<sup>154</sup> Filatriau O., Fougère D. et Tô M., 2013, « Will sooner be better ? The impact of early preschool enrollment on cognitive and noncognitive achievement of children », *Discussion paper series*, Centre for Economic Policy Research.

<sup>155</sup> Heim A., 2018, « Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation », France Stratégie, *Note de synthèse*, janvier.

### Les systèmes préscolaires en Europe : âges d'entrée et taux de scolarisation

	Age d'entrée dans la scolarité obligatoire*	Age d'entrée en préscolaire**	Taux de scolarisation à 2 ans***	Taux de scolarisation à 3 ans***
Belgique francophone	6	2,5	52	98
Belgique germanophone	6	3	52	98
Belgique néerlandophone	6	2,5	52	98
République tchèque	5	3	13	77
Danemark	6	3	1	92
Allemagne	6	3	0	93
Irlande	6	4	0	38
Espagne	6	3	0	95
France	6	2	12	99
Italie	6	3	16	92
Lettonie	5	1,5	0	87
Luxembourg	4	3	4	66
Hongrie	3	3	0	80
Pays-Bas	5	4	0	83
Autriche	5	3	7	64
Pologne	6	3	7	65
Portugal	6	3	0	79
Slovénie	6	1	0	83
Slovaquie	6	3	13	60
Finlande	6	1	0	68
Suède	7	1	0	91
Royaume-Uni – Angleterre	5	2	0	100
Royaume-Uni – Pays de Galles	5	3	0	100
Royaume-Uni – Irlande du Nord	4	3	0	100
Royaume-Uni – Ecosse	5	2	0	100

\* Source : données Eurydice et Regards sur l'éducation 2017.

\*\* Dans les pays à système dit « intégré », où un système unique assure l'accueil et l'éducation de tous les enfants jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, l'âge d'entrée en préscolaire est de 1 an (mais il n'y a aucun autre système d'accueil avant).

\*\*\* Taux de scolarisation au niveau CITE 02 (Classification internationale type de l'éducation). Le niveau 02 correspond à l'école préélémentaire en France.

**Encadré : La scolarisation à 2 ans a-t-elle un effet sur les performances scolaires des enfants ?**  
**Retour sur les travaux récent d'Arthur Heim<sup>156</sup>**

Après avoir rappelé la littérature existante sur les effets de la scolarisation précoce sur les performances ultérieures de l'enfant (approché à partir de corrélations), dont les résultats sont contrastés mais plutôt faibles entre une scolarisation à 2 ans ou à 3 ans<sup>157</sup>, l'étude dont l'objectif est de mesurer l'impact réel de la scolarisation à 2 ans procède à une exploitation à partir des données du Panel d'élèves entrés pour la première fois en 6<sup>ème</sup> en 2007<sup>158</sup>. Dans cette volonté, Heim cherche à comparer deux populations d'enfants parfaitement semblables en matière de développement qui se distingueraient uniquement par l'accès à une préscolarisation. Il propose ainsi de comparer dans un premier temps les élèves nés avant le 31 décembre d'une année, et ceux nés après le 31 décembre, au mois de janvier. Les premiers entrant à 2 ans et 9 mois dans une scolarisation normale, tandis que les seconds peuvent entrer à 2 ans et 8 mois dans une préscolarisation. Toutefois, l'auteur indique que cette première méthode ne permet pas de distinguer les effets propres de la scolarisation précoce et ceux de la maturité plus importante à l'entrée en primaire, les élèves nés après le 31 décembre et entrant à 2 ans effectuant le plus souvent une année de plus en maternelle (quatre ans). Ils sont par ailleurs toujours plus âgés au moment des différents tests scolaires. L'auteur utilise donc une seconde méthode qu'il juge plus appropriée<sup>159</sup>. Il cherche à comparer finement des situations d'enfants toujours semblables et ici du même âge (mois de naissance) dans des départements où il se trouve qu'il est tendanciellement plus ou moins facile d'entrer en maternelle à 2 ans. Le département devient alors « l'instrument » permettant d'identifier une scolarisation à 2 ans (et une scolarité de 4 ans en maternelle). Cette seconde méthode montre des effets peu significatifs, voire négatifs, mais surtout peu robustes.

De cette approche réflexive, à partir de diverses méthodologies statistiques, Arthur Heim conclut que ces résultats ne permettent **ni d'infirmer, ni de confirmer** la pertinence de la scolarisation à 2 ans dans l'objectif de réduire les inégalités sociales et de favoriser la réussite scolaire, mais invitent à apporter une vigilance particulière aux conditions d'accueil de ces enfants pour que l'expérience leur soit réellement profitable.

---

<sup>156</sup> Heim A., 2018, *Op. cit.*

<sup>157</sup> Caille J.-P., 2001, *Op. cit.* et Caille J.-P. et Rozenwald F., 2006, *Op. cit.*

<sup>158</sup> Panel de 35 000 élèves constitué par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale. Le panel permet d'observer les résultats scolaires de ces élèves en classe de 6<sup>ème</sup> et de 3<sup>ème</sup>.

<sup>159</sup> A l'instar par exemple de Goux D. et Maurin E., 2010, « Public school availability for two-year olds and mothers' labour Supply », *Labor Economics*, 17, pp. 951-962.

## **1. Du côté de l'offre scolaire, rendre l'école préélémentaire plus accueillante aux très jeunes enfants**

Si la scolarisation précoce est potentiellement bénéfique, ces bénéfices sont clairement conditionnés à sa capacité d'ajuster l'environnement scolaire aux spécificités du développement dans le très jeune âge des enfants accueillis.

### a) Garantir la qualité de l'accueil en préscolarisation à 2 ans

La politique de relance de la préscolarisation conduite à partir de 2012 s'est efforcée de parer aux risques d'un accueil inadapté aux besoins spécifiques de l'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école. Dix principes (dits « Principes de référence pour la mise en place de dispositifs d'accueil et de scolarisation des enfants de moins de trois ans ») ont été énoncés à cette fin et annexés à la circulaire 2012-202 du 18 décembre 2012. Ils privilégiaient l'accueil dans des classes dédiées à effectifs réduits. La circulaire de 2012, tout en admettant la scolarisation dans les classes multi-niveaux, avait souligné en effet qu'elle constituait « *un cadre moins favorable à une prise en compte des besoins des jeunes enfants* ». Des préconisations étaient également énoncées concernant les horaires d'accueil, la présence des parents durant des temps de classe, l'adaptation des locaux et des matériels.

Si certains de ces principes ont été convenablement appliqués, ce n'a pas été le cas de tous et notamment de l'accueil en classes dédiées. Malgré un recours croissant à cette modalité d'organisation, en 2015, 93 % des classes accueillant des enfants de 2 ans sont encore des classes multi-niveaux<sup>160</sup>.

Les coûts supplémentaires liés à l'accueil en classes dédiées (besoin de locaux complémentaires, emploi d'agent technique spécialisé des écoles maternelles [ATSEM] supplémentaire), en grande partie à la charge des communes, expliquent en partie le développement limité de cette modalité d'accueil. Dans une approche privilégiant la qualité de la préscolarisation, l'Etat pourrait contribuer davantage à la prise en charge de ces surcoûts dans les communes en REP et REP+.

Il s'avère par contre, que l'accueil en classes dédiées s'est réalisé dans de bonnes conditions d'effectifs (17 enfants en moyenne dans le secteur public en 2015<sup>161</sup>).

Face à ces constats mitigés, il convient de s'interroger sur la mise en œuvre effective des 10 principes de référence de 2012. Il conviendrait également, dans un deuxième temps, de tirer les conséquences, pour l'école préélémentaire, de l'adoption en mars 2017 d'un « cadre national pour l'accueil du jeune enfant<sup>162</sup> », texte d'orientation définissant en dix principes les objectifs pour l'accueil individuel et collectif des enfants de la naissance à 3 ans. Ce cadre national a été élaboré par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, sans la participation du ministère de l'Éducation nationale. Pourtant, dès lors que l'école préélémentaire accueille des enfants de moins de 3 ans, il serait utile de réfléchir à la manière dont elle peut s'en saisir concernant notamment la préscolarisation à 2 ans. Un travail commun en ce sens, entre

---

<sup>160</sup> Abdouni S., 2016, *Op. cit.*

<sup>161</sup> Abdouni S., 2016, « La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans », DEPP, *Note d'information*, 19, juin.

<sup>162</sup> [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Cadre\\_national\\_pour\\_l\\_accueil\\_du\\_jeune\\_enfant.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Cadre_national_pour_l_accueil_du_jeune_enfant.pdf)

professionnels de l'éducation nationale et professionnels de la petite enfance, pourrait être particulièrement fructueux.

**Propositions :**

***Mener une étude sur la réalisation des 10 principes énoncés dans la circulaire de 2012 ;***

***Impulser, le cas échéant, une réflexion conjointe entre les professionnels de l'éducation nationale et les professionnels de l'accueil du jeune enfant sur des principes communs et des actions partagées qui pourraient améliorer l'accueil du tout petit en milieu scolaire et amener éventuellement à l'actualisation des principes de référence pour la mise en place de dispositifs d'accueil et de scolarisation des enfants de moins de trois ans posés en 2012<sup>163</sup>.***

***Mettre en place un fonds national de financement pour aider les communes en REP et REP+ qui mettent en œuvre les moyens nécessaires (locaux, ATSEM) à l'ouverture de classes dédiées à l'accueil des enfants de 2 ans.***

**b) Une formation mieux ajustée à la toute petite enfance des enseignants et des ATSEM**

Si les enseignants ont un haut niveau de qualification, la place insuffisante donnée aux spécificités de l'école préélémentaire dans leur formation initiale a été pointée par plusieurs rapports<sup>164</sup>. Elle est particulièrement préjudiciable à l'accueil de très jeunes enfants, et l'Inspection générale de l'Éducation nationale a d'ailleurs relevé que le manque d'enseignants volontaires était l'un des freins à l'ouverture de classes de très petite section.

En ce qui concerne les ATSEM, plusieurs rapports ont été récemment rendus, recommandant de favoriser leur montée en qualification<sup>165</sup> et plusieurs actions sont en cours pour améliorer leur formation et mieux reconnaître leur rôle<sup>166</sup>. Dans ce contexte, ces professionnels pourraient avoir une place accrue dans l'accueil de ces enfants, à condition, là encore, de recevoir une formation adaptée.

***Proposition : Développer la place spécifique de l'école préélémentaire dans la formation initiale des enseignants en mettant en place un module obligatoire dédié. Développer les modules de formation continue, ouverts de façon conjointe aux enseignants déjà en activité en école préélémentaire et aux ATSEM, éventuellement en commun avec certains modules de formation des éducateurs de jeunes enfants.***

---

<sup>163</sup> Principes de référence pour la mise en place de dispositifs d'accueil et de scolarisation des enfants de moins de trois ans, annexés à la circulaire 2012-202 du 18 décembre 2012.

<sup>164</sup> Voir notamment le Rapport IGEN-IGAENR 2014-043 : *Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre*, juin 2014 ; Rapport IGEN2017-032 : *La scolarisation en petite section de maternelle*, mai 2017.

<sup>165</sup> IGEN/IGA, *Les missions des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)*, juillet 2017 ; Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Les agent(e)s territoriaux spécialisé(e)s des écoles maternelles*, février 2017

<sup>166</sup> Décret clarifiant leurs missions ; création de voies d'accès aux cadres d'emploi des agents de maîtrise et des animateurs territoriaux ; élaboration d'une Charte entre le ministère de l'Intérieur et l'Association des maires de France (AMF) précisant les modalités de travail de ces agents.

Le développement des classes passerelles et autres structures intermédiaires entre monde de la petite enfance et école préélémentaire est aussi un moyen pour une entrée progressive et sécurisante dans l'univers scolaire (voir proposition C.1.a).

## **2. Du côté de la demande des parents, surmonter le non-recours**

### a) Mieux mesurer le non-recours et en comprendre les causes

Le non-recours à l'école préélémentaire à 2 ans, comme d'ailleurs à l'ensemble des modes d'accueil, est aujourd'hui mal connu, tant dans son ampleur que dans ses causes. Plusieurs hypothèses peuvent être mises en avant pour l'expliquer : un manque d'information de certains parents sur la possibilité de faire accueillir leurs enfants dès 2 ans à l'école préélémentaire; une autocensure, pensant que cette possibilité est réservée à d'autres familles, par exemple à celles où les parents travaillent ; une réticence liée à une expérience antérieure négative de l'institution scolaire ; une crainte, enfin, que les conditions d'accueil de l'enfant ne soient pas adaptées. En effet, certains parents ne ressentent pas le besoin de scolariser ou de socialiser un enfant si petit, notamment dans la mesure où ils sont disponibles pour s'en occuper. Une enquête qualitative, auprès tant des écoles, des professionnels de la petite enfance, des familles et des associations qui les côtoient au quotidien serait cependant nécessaire pour objectiver ces facteurs.

***Proposition : Lancer une enquête auprès des écoles, des professionnels petite enfance, des familles et des associations pour évaluer l'information et la motivation des familles sur la possibilité de préscolarisation à 2 ans, ainsi que les causes du non-recours et le nombre d'écoles ayant moins de demandes que de places.***

### b) Davantage mobiliser les partenariats pour aller au-devant des parents

Un des leviers pour lutter contre le non-recours est de développer l'information des familles et d'aller au-devant d'elles pour surmonter leurs éventuelles réticences. D'ores et déjà, depuis 2016, les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale doivent communiquer aux CAF l'estimation du nombre de places disponibles pour la scolarisation des très jeunes enfants, ce qui permet aux CAF d'envoyer aux parents d'enfants de moins de 3 ans un courrier les informant de cette opportunité. Par ailleurs, les travailleurs sociaux des CAF, comme ceux des départements, sont mobilisés sur ces questions, dans le cadre notamment du suivi des bénéficiaires du RSA majoré. En complément de ces actions, d'autres modes d'intervention, pour certains plus personnalisés et moins institutionnels, devraient être envisagés. Il est certain que l'effort caractérisé par ces mesures visant la scolarisation à 2 ans des enfants de familles en situation sociale défavorisée, doit s'accompagner de mesures visant à les accueillir dans des conditions d'autant plus qualitatives.

**Proposition : Développer une politique de mise en lien entre l'école et les parents d'enfants de moins de 3 ans, reposant notamment sur :**

- *l'invitation des parents d'enfants de moins de 3 ans à des rencontres avec le directeur et l'équipe pédagogique de l'école de quartier ;*
- *la mise en lien des écoles avec les structures d'accueil petite enfance, les PMI et les porteurs d'actions de soutien à la parentalité et d'actions socio-éducatives de terrain qui relèvent de la petite enfance ;*
- *l'organisation locale d'une information par les pairs, en sollicitant des parents ayant scolarisé leur enfant avant 3 ans et étant satisfaits de cette expérience ;*
- *la mobilisation, au-delà de la question de l'emploi des mères, de l'action des travailleurs sociaux des CAF et des départements sur cette question ;*
- *la mobilisation de l'ensemble des partenaires locaux (PMI, DASEN, CAF, structures petite enfance, directeurs d'école, centres sociaux, partenaires associatifs) et leur réunion régulière dans le cadre d'une commission dédiée à l'amélioration des conditions d'accueil des moins de 3 ans et l'identification et le ciblage des bénéficiaires potentiels, notamment en REP et REP+.*

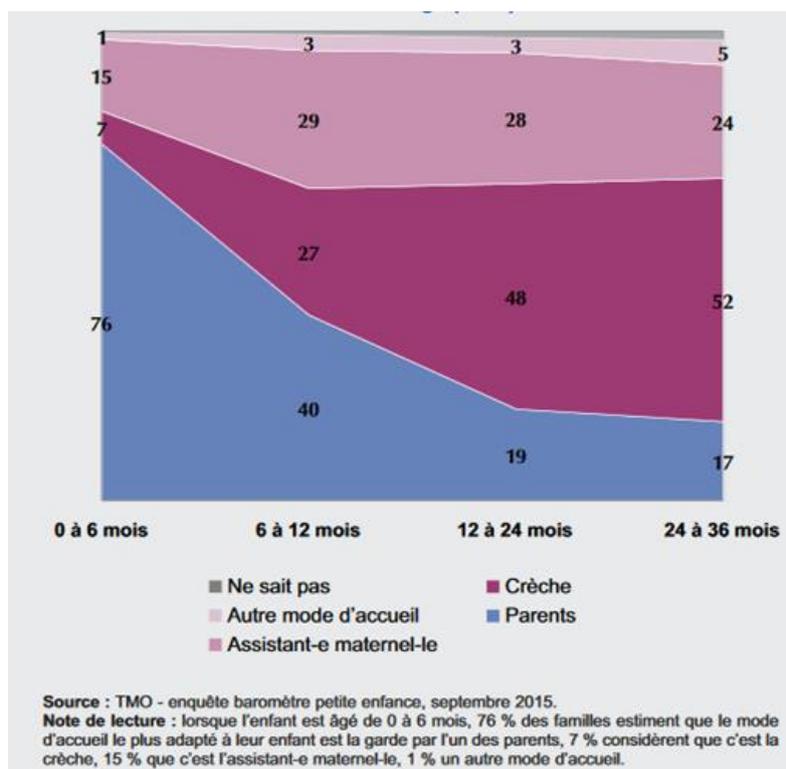
#### **D) DECLOISONNER LES MODES D'ACCUEIL POUR S'ADAPTER AUX BESOINS ET RYTHME DE L'ENFANT DANS UNE LOGIQUE DE PARCOURS DE L'ENFANT**

##### **1. Développer les articulations entre les modes d'accueil**

Alors que les familles doivent choisir quasiment dès la naissance le mode d'accueil de l'enfant jusqu'à son entrée à l'école, les préférences des familles concernant les modes d'accueil évoluent en fonction de l'âge des enfants (cf. Tome I « Etat de lieux » du rapport).

Entre 6 et 12 mois d'une part et 24 et 36 mois d'autre part, les préférences des familles évoluent : la préférence prépondérante des parents va vers une garde parentale (40 %) pour les tous petits (6-12 mois), quand elle va à la crèche (52 %) quand ces petits seront plus grands (24-36 mois). Au fur et à mesure que les enfants grandissent, la préférence pour la garde parentale s'amenuise, celle pour la crèche s'accroît fortement et celle pour l'accueil individuel est légèrement en baisse mais reste stable en regard des autres préférences annoncées (cf. graphique ci-dessous).

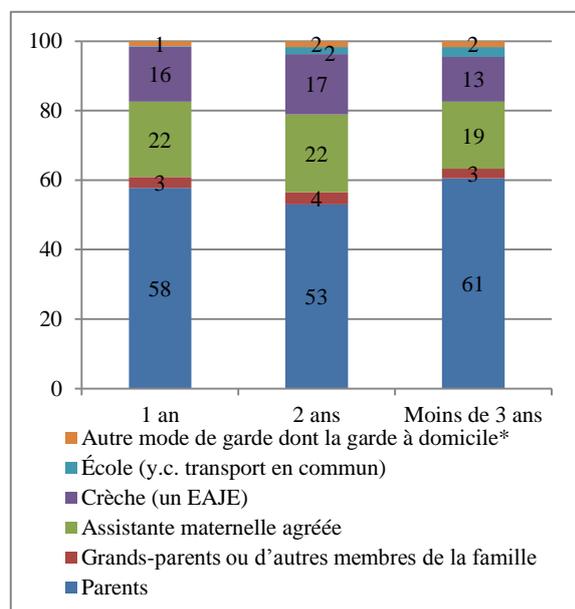
**Mode d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge (en %) :**



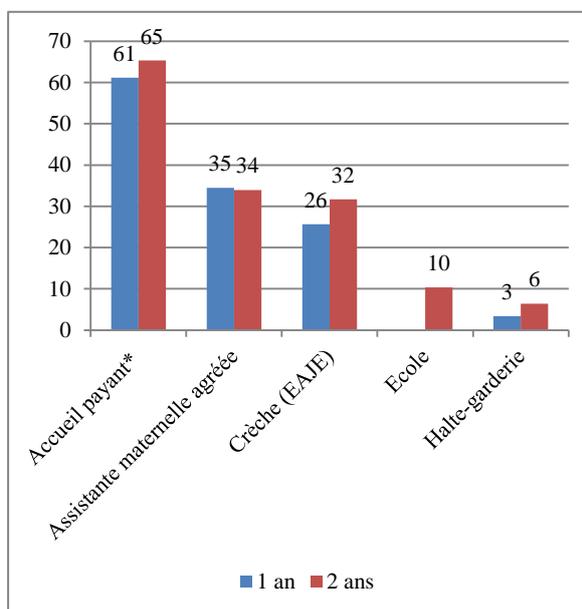
Source : Crepin A. et Boyer D., 2015, « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », *l'e-ssentiel*, CNAF, 160.

Toutefois, les données de l'enquête Modes de garde et d'accueil de la DREES semblent suggérer que le mode d'accueil principal des enfants est assez stable dans le temps, malgré un recours aux EAJE supérieur à 2 ans (+6 points) et une croissance globale du recours (+ 4 points – cf. graphiques ci-dessous).

**Mode d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine (de 8h à 19h) par âge de l'enfant au moment de l'enquête, hors enfants de 2 ans scolarisés dans l'année de ces 3 ans**



**Recours à un accueil payant, une assistante maternelle, un EAJE ou à l'école selon l'âge de l'enfant, hors enfants de 2 ans scolarisés dans l'année de ces 3 ans**



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.

Note : pour des raisons de précision statistique, la sous-population spécifique des enfants de moins de 1 an ne peut être étudiée.

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*.

\*Assistants maternelles (agréées ou non), EAJE, garde à domicile.

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.

Note : pour des raisons de précision statistique, la sous-population spécifique des enfants de moins de 1 an ne peut être étudiée.

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*.

Ces résultats à partir de données en coupe sont confirmés en grande partie par l'analyse longitudinale menée, à partir de cette même enquête, par Francou, Panico et Solaz<sup>167</sup>. Seulement, 15 % des enfants de 4 à 5 ans au moment de l'enquête connaissent des parcours, entre 6 mois et 3 ans et demi, avec des changements de modes d'accueil ou des passages vers des modes d'accueil informels. Une nouvelle approche longitudinale<sup>168</sup> mais encore non stabilisée montrerait toutefois que les changements de mode d'accueil avant l'entrée à l'école préélémentaire peuvent être relativement fréquents, sous l'effet de multiples facteurs

<sup>167</sup> Francou Q., Panico L. et Solaz A., 2017, « De la naissance à l'école maternelle : des parcours de mode d'accueil diversifiés », *Revue française des affaires sociales*, 2, avril-juin.

<sup>168</sup> Thèse en cours d'élaboration : Prigent R., « Parcours de vie des enfants entre 0 et 3 ans - Trajectoires de mode d'accueil et socialisation de l'enfant », thèse réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE avec la CNAF et dont les premiers résultats, provisoires, ont été présentés à la Commission Recherche et Prospective de la CNAF le 18 octobre 2017. Ce travail s'appuie sur l'exploitation des données de l'enquête ELFE (étude longitudinale sur le devenir de 18 000 enfants nés en 2011, qui seront suivis jusqu'à leurs 20 ans).

(déménagements, arrivée d'un autre enfant, etc.). Des résultats définitifs sont attendus pour véritablement conclure sur cette question.

Des pratiques de passages progressifs pour l'enfant entre garde familiale et mode d'accueil professionnalisé de type individuel ou collectif sont néanmoins à encourager, de même que le développement des modes d'accueil collectifs « intermédiaires » que sont les jardins d'enfants, les classes passerelles et les jardins d'enfants.

#### a) Relancer les modes d'accueil collectifs « intermédiaires » à partir de 2 ans

Plusieurs types de structures existent qui ont vocation à accueillir les enfants de 2 ans et plus, de façon articulée avec l'école préélémentaire. Une réflexion doit être engagée sur ces modes d'accueil qui apparaissent particulièrement adaptés pour répondre aux demandes des familles qui auront besoin d'un mode d'accueil au terme de la PreParE, lors des 2 ans de l'enfant, avant l'entrée à l'école préélémentaire.

*Les jardins d'enfants* sont des pratiques anciennes qui maintiennent une continuité entre l'avant et l'après 3 ans. Ce service d'EAJE figure dans le décret du 20 février 2007. Les jardins d'enfants peuvent accueillir des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel.

Plusieurs règles dérogatoires s'appliquent à ces structures :

- elles sont dispensées d'avoir recours à une infirmière ou une puéricultrice ;
- le ratio d'encadrement des enfants qui leur est applicable est de 1 professionnel pour 15 enfants au lieu de 1 pour 8.

Le taux minimal de personnels qualifiés de droit commun pour les EAJE leur est applicable.

Les *classes passerelles* existent également depuis longtemps et ont été structurées par un protocole d'accord signé en 1990 entre le ministre de l'Éducation nationale et celui en charge de la famille. Elles associent dans une même classe un enseignant et un éducateur de jeunes enfants, auxquels peut être adjoint un Atsem. Elles sont une des formes prises par les *dispositifs passerelle* qui recouvrent des dispositifs à formes multiples, d'aménagement de passerelles entre famille et école ainsi qu'entre modes d'accueil et école, de telle sorte que la familiarisation, de l'enfant mais aussi de la famille, avec l'univers scolaire soit progressive, sécurisante et, par-là, profitable à l'enfant. Ces dispositifs reposent sur des partenariats volontaires entre les communes, les services de petite enfance, et les acteurs de l'école (directeurs, enseignants, Atsem,...). Ils sont basés sur le constat que l'entrée en école préélémentaire se passe d'autant mieux qu'elle est préparée et progressive. Ils permettent enfin un travail en réseau entre services petite enfance et école préélémentaire, qui construit localement une meilleure continuité éducative pour les enfants, au bénéfice de leur évolution.

Un bilan (ancien) des classes passerelles avait été mené en 2000, qui mettait en évidence qu'elles étaient très majoritairement implantées dans des quartiers défavorisés<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> IGAS/IGEN 2000, Rapport sur les dispositifs passerelles de la famille et du lieu de garde à l'école maternelle

Les *jardins d'éveil* ont, quant à eux, été instaurés par le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et relevant de l'article R2324-47-1 du code de la santé publique. Il s'agit d'une catégorie particulière d'EAJE accueillant des enfants âgés d'au moins 2 ans « *en vue de faciliter leur intégration dans l'enseignement du premier degré* ».

Les dérogations prévues dans le décret concernent plusieurs règles applicables aux EAJE:

- un encadrement de 1 pour 12 au lieu de 1 pour 8 enfants ;
- une qualification du directeur qui peut être inférieure aux règles de droit commun, celui-ci pouvant également exercer à temps partiel (minimum du quart temps) ;
- des dérogations supplémentaires peuvent être accordées pour les jardins d'éveil de moins de 24 enfants concernant notamment le concours d'un médecin et la présence d'un éducateur de jeunes enfants.

En contrepartie, le taux minimal de personnels qualifiés (au moins auxiliaires de puériculture) est de 50 % et non de 40 %.

L'existence de plusieurs catégories distinctes de structures ayant vocation à accueillir les enfants de 2 ans et plus, dont les réglementations et les offres sont différentes, mériterait un travail de clarification. Les règles de financement de ces structures et les conditions posées pour leur accès aux financements nationaux de type PSU et CEJ nécessiteraient notamment un travail approfondi.

L'offre proposée par ces trois types de structures, et notamment celle des classes passerelles et jardins d'enfants, apparaît pourtant particulièrement adaptée pour répondre aux demandes des familles au terme de la PreParE, lors des 2 ans de l'enfant. Elle garantit une bonne adaptation aux besoins des jeunes enfants, en raison du bon taux d'encadrement comparé à l'école préélémentaire et de la présence de professionnels de l'enfance.

#### ***Propositions :***

***1) Mener une étude sur le développement de ces trois modes d'accueil collectifs « intermédiaires » (jardins d'enfant, classes passerelles, jardins d'éveil), leur situation géographique, financière et d'activité, leurs caractéristiques de fonctionnement et les difficultés rencontrées par les gestionnaires;***

***1) Inscrire dans les schémas départementaux des services aux familles des objectifs chiffrés concernant leur développement de façon à répondre aux besoins d'accueil des familles au terme de la PreParE, lors des 2 ans de l'enfant ;***

***2) Clarifier leur cadre de financement et étudier les conditions de la mise en place d'un financement national pérenne pour l'ensemble de ces structures ;***

## b) Rapprocher l'école de l'ensemble des modes d'accueil des jeunes enfants

Au-delà des classes et dispositifs passerelles existants, des visites de l'école préélémentaire pourraient être organisées, sur le modèle des relations existant entre école primaire et maternelle ou entre collège et école primaire, pour les enfants accueillis en modes d'accueil individuels comme collectifs ou gardés par leurs parents.

Pour le lien à construire avec les modes d'accueil collectifs, la place des communes dans la gestion des écoles maternelles et des crèches devrait faciliter de telles mises en relation, plusieurs grandes villes (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Clermont-Ferrand) ayant d'ailleurs récemment décidé de confier ces responsabilités aux mêmes adjoints.

Pour le lien à faire avec les modes d'accueil individuels ou les familles, les structures de type RAM, LAEP, maisons vertes, ou encore crèches AVIP et haltes-garderies accueillant les enfants sur des besoins plus ponctuels ou dans l'urgence ou immédiateté, peuvent être des lieux relais intéressants (voir partie IV.B). Le projet partenarial « Petits pas vers l'école » à Sevrans s'inspire par exemple à la fois des dispositifs passerelle et des Lieux d'Accueil Enfant Parent.

### **Encadré : Le projet partenarial « Petits pas vers l'école » à Sevrans**

En 2011-2012 l'Éducation Nationale et la Ville de Sevrans ont lancé l'expérimentation « parents – enfants, en route pour réussir : 12 petits pas vers l'école », renouvelée en 2015 sur trois quartiers ZUS. L'enjeu majeur est que chaque enfant puisse cheminer vers l'école en compagnie de ses parents, accompagné de professionnels qui articulent leurs pratiques en ce sens.

La proposition s'inspire à la fois des Lieux d'Accueil Enfant Parent et des dispositifs Passerelle et en allie certains des objectifs pour créer un dispositif innovant et spécifique à son contexte. Sont organisés avec les volontaires des groupes de cinq à six enfants avec leurs parents, qui se réunissent huit séances sur la période post vacances de printemps (de début mai à fin juin).

Pour les enfants, il s'agit de préparer leur entrée à l'école préélémentaire: un premier temps pour découvrir un nouvel espace de jeux et de partage avec d'autres enfants (temps de socialisation et familiarisation avec la collectivité - trois séances), un second pour découvrir l'espace de l'école préélémentaire et la vie d'une classe de petite section (temps de socialisation scolaire, familiarisation avec l'école préélémentaire– cinq séances).

Les séances sont encadrées conjointement par un professionnel petite enfance (éducateur de jeunes enfants) et un professionnel de l'Éducation Nationale (directeur et/ou enseignant) afin de prendre globalement en compte les différentes dimensions en jeu. Elles se déroulent pour partie dans les locaux de l'équipement petite enfance et pour partie dans ceux de l'école préélémentaire selon un planning préétabli.

Pour les parents, il s'agit de leur donner l'occasion d'échanger avec des professionnels, tant de la petite enfance que de l'Éducation Nationale, et de leur permettre d'accompagner leur enfant dans la découverte de l'école puis tout au long de son parcours scolaire. Pour les professionnels, il s'agit d'articuler leurs actions, de travailler à leurs représentations respectives et de faire évoluer leurs pratiques dans l'accueil et la prise en compte des besoins du jeune enfant à cette période sensible de son développement.

**Proposition : Prévoir l'élaboration entre la CNAF, l'association des maires de France, les représentants des gestionnaires privés (associatif et marchand) et le Ministère de l'Éducation nationale et le Ministère en charge des familles et de l'enfance, d'une convention nationale visant au développement des actions communes entre écoles et EAJE. Ces actions iraient de l'organisation de visites avant l'entrée à l'école à des travaux communs sur le parcours pédagogique de l'enfant (échanges de bonnes pratiques sur l'accueil et la séparation, la relation avec les familles et des questions pédagogiques par exemple.). Ces actions devront être ouvertes aux assistantes maternelles et aux familles.**

## **2. Echelonner durant l'année scolaire les entrées à l'école préélémentaire**

Il semble également pertinent d'ouvrir la possibilité, pour les enfants atteignant 3 ans en cours d'année, d'être alors accueillis à l'école préélémentaire et de mettre fin au critère rigide d'accès à l'école au moment de la rentrée de septembre pour les enfants qui ont ou auront 3 ans au cours de l'année civile.

La situation des enfants nés en janvier d'une année est particulièrement révélatrice de cette rigidité. Ils intégreront l'école préélémentaire à 3 ans et 8 mois, alors même que d'autres enfants nés en fin d'année et peut-être moins autonomes intégreront l'école préélémentaire à 2 ans et 9 mois.

Dans le cadre de la loi sur la refondation de l'école de juillet 2013, le principe d'une entrée échelonnée au-delà de la rentrée, en fonction de la date d'anniversaire de l'enfant est clairement préconisée dans le cadre d'une préscolarisation. Selon la DEPP, chaque année, l'effectif d'élèves de deux ans augmente d'environ 20 000 entre septembre et la fin de l'année scolaire<sup>170</sup>. Toutefois dans les faits, les rentrées au cours de l'année semblent s'opérer plutôt après le retour des vacances de Noël (+ 12 000). La réalisation en France d'au moins deux rentrées scolaires, une en septembre et une autre en janvier, permettant aux enfants d'accéder à l'école aux alentours de 3 ans (+ ou - 4 mois) semble donc réalisable.

Par ailleurs, une telle réforme aurait plusieurs aspects positifs :

- libérer des places dans des modes d'accueil formel ;
- permettre une meilleure fluidité des modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre ;
- limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payant (au maximum 3 ans et 3/4 mois),
- permettre une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant.

---

<sup>170</sup> Robin J., 2016, « Les élèves du premier degré à la rentrée 2016 : moins d'un élève sur dix est en retard à l'entrée en CM2 », *Note d'information*, DEPP, 40, décembre.

**Le seuil d'âge de 3 ans du CMG pourrait être relevé pour que sa durée de versement puisse être calée sur la date effective de rentrée scolaire de l'enfant.**

Une telle réforme permettrait au bout du compte de **libérer environ 100 000 place en EAJE en janvier** pour des enfants qui, par exemple, seraient nés entre janvier et mai d'une année et intégreraient l'école préélémentaire en janvier<sup>171</sup>. Si on retient l'ensemble des modes d'accueil, 200 000 seraient libérés. Il faudrait par ailleurs accueillir environ 300 000 enfants plus tôt à l'école dans cette situation, ce qui représenterait un coût d'environ 1 Md d'€ pour 6 mois de scolarité supplémentaire pour ces enfants<sup>172</sup>.

Une rentrée scolaire au fil de l'eau ne serait pas bénéfique en matière de places libérées dans la mesure où les enfants nés en fin d'année devront intégrer l'école plus tardivement. Mais elle permettrait davantage d'ouverture de place en EAJE ou dans un mode d'accueil payant au cours de l'année et une moindre concentration des entrées et sorties au moment de la rentrée scolaire. À partir d'une estimation sur les enfants nés en 2010, 40 000 solutions d'accueil pourraient être libérées par mois dont 20 000 en EAJE. Elle prendrait davantage en compte le développement cognitif de l'enfant et permettrait ainsi un accueil de meilleure qualité.

***Proposition : Favoriser un droit à l'accueil à partir du moment où l'enfant atteint trois ans (+ ou – trois mois) et réaliser deux rentrées scolaires (janvier et septembre).***

#### **IV. FAVORISER UNE PLUS GRANDE EGALITE D'ACCES DES FAMILLES AUX DIFFERENTS MODES D'ACCUEIL**

Une plus grande égalité d'accès des familles à tous les modes d'accueil suppose de garantir autant que faire se peut :

- une égalité d'accès financière
- une égalité d'accès territoriale
- une égalité d'accès de toutes les familles à tous les modes d'accueil, quelle que soit la situation familiale et professionnelle des parents (niveau de revenus, situation et statut professionnel -parent actif occupé, à temps plein ou temps partiel, en recherche d'emploi ou non-actif, parent travaillant en horaires normales ou atypiques -, situation matrimoniale - parent seul ou en couple-) et quelle que soit la situation de l'enfant (notamment enfant porteur de handicap)

---

<sup>171</sup> Estimation réalisée à partir de l'enquête *Modes de garde d'accueil de la DREES* sur les enfants nés en 2010 en France métropolitaine.

<sup>172</sup> Le coût annuel de la scolarité d'un enfant à l'école préélémentaire est estimé à environ 6 000 €. Ici on estime qu'ils seront scolarisés 60 % d'une année.

## **A) RAPPROCHER LES RESTES A CHARGE ET LES TAUX D'EFFORT DES FAMILLES ENTRE LES TYPES D'ACCUEIL**

A plusieurs reprises, le Haut conseil de la famille<sup>173</sup> a mis en évidence les défauts du système actuel d'aides aux familles pour l'accueil des jeunes enfants :

- la superposition de deux dispositifs : les aides des Caisses d'allocations familiales d'une part, le crédit d'impôt d'autre part. Cette superposition est discutable dans la mesure où ces deux dispositifs qui ont pour but de réduire le reste à charge n'ont pas le même calendrier. Le crédit d'impôt qui « rembourse » 50% du reste à charge des familles dans le limite de 2 300€/an par enfant, intervient l'année suivante, obligeant les familles à avancer les frais.
- l'importance des effets de seuil dans le barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) liés aux trois tranches de revenus, ainsi qu'à la diminution de moitié de la prise en charge de la rémunération directe de l'assistant maternel aux trois ans de l'enfant.
- la nécessité de rééquilibrer la solvabilisation des familles entre les recours de courte durée et ceux de longue durée, actuellement assez inégale du fait du caractère forfaitaire du CMG qui ne tient pas compte en particulier du nombre d'heures d'accueil (pour un couple rémunéré chacun au niveau du Smic, le RAC et taux d'effort est 2,2 fois plus élevé qu'en EAJE pour une garde à temps plein).
- des disparités de profil des restes à charge des familles dans les différents modes d'accueil.

Nous nous concentrerons ici sur les deux principaux modes d'accueil formels (crèches et assistantes maternelles).

### **1. Le reste à charge des familles est très inégal pour les deux principaux modes d'accueil chez une assistante maternelle et en crèche (EAJE de type PSU)**

#### **a) Des barèmes très différents qui expliquent des RAC inégaux entre les types d'accueil**

Comme analysé dans la partie 1, la contribution des familles est en moyenne de 11% du coût des EAJE contre 21% pour les assistantes maternelles. Cette contribution du simple au double s'explique en grande partie par le barème de participation familiale uniforme appliqué dans les EAJE de type PSU et le barème du CMG pour le recours à une assistante maternelle.

---

<sup>173</sup> Rapport HCF 2014 « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants » et les rapports annuels sur le développement de l'accueil des jeunes enfants

## **Le reste à charge des parents est différent selon le mode d'accueil<sup>174</sup> :**

- en EAJE, il ne dépend que des revenus des parents, du nombre d'enfants à charge et du nombre d'heures facturées (barème des participations familiales).
- pour les assistants maternels, le reste à charge des parents dépend du nombre d'heures, du revenu et du nombre d'enfants à charge mais aussi du coût de l'accueil (salaire, indemnités d'entretien et frais de repas) dont les variations sont intégralement prises en charge par les parents eux-mêmes, l'aide versée dans le cadre de la Paje étant en partie forfaitaire (barème du CMG).

Le calcul des restes à charge des familles répond à des logiques différentes : sur une base horaire et sans lien avec le coût réel de la garde pour les participations familiales versées en cas d'accueil au sein d'un EAJE ; sur une base mensuelle et variable en fonction du coût de la garde en cas d'emploi direct d'un assistant maternel agréé puisqu'il faut déduire le montant du CMG du coût initial mensuel de la garde<sup>175</sup>.

### *a1) Barème des participations familiales en EAJE type PSU*

Pour les établissements d'accueil du jeune enfant, la Caisse nationale des allocations familiales impose l'application d'un barème national en échange du versement de la prestation de service unique (PSU).

Ce barème définit un reste à charge des familles (RAC) par heure facturée d'accueil. Ce reste à charge horaire est proportionnel au revenu, dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Le revenu plancher est égal au montant du RSA socle pour une personne seule avec un enfant soit 687,30 € pour 2018 (soit dans ce cas une dépense de 41,2 centimes d'euros par heure facturée pour une famille avec un enfant<sup>176</sup>) ; il est appliqué si aucun revenu n'est déclaré ou si le revenu déclaré est inférieur au revenu plancher. La participation de la famille est plafonnée pour un revenu de 4 874,62€ par mois pour 2018 (soit 2,92€ par heure facturée pour une famille avec un enfant<sup>177</sup>). Le gestionnaire de l'EAJE ne peut pas appliquer un plafond inférieur. En revanche, en accord avec la Caf, il peut décider de poursuivre l'application du taux d'effort au-delà du plafond<sup>178</sup>.

La participation familiale :

- diminue avec la taille de la famille (de 17% avec 2 enfants, de 20% supplémentaires avec 3 enfants, et de 25% encore avec 4 enfants – *tableau*)
- est réduite au tarif correspondant au nombre d'enfants immédiatement inférieur en présence d'un enfant handicapé (bénéficiaire de l'AEEH) dans la famille, même si ce n'est pas l'enfant

---

<sup>174</sup> En moyenne, le RAC est de 27% plus élevé pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an) (Voir Tome I du rapport « Etat des lieux »).

<sup>175</sup> En outre, il faut noter que la position des parents est différente selon le mode d'accueil : ils sont usagers de l'EAJE et particuliers-employeurs de l'assistant maternel.

<sup>176</sup>  $0,06\% * 687,30€ = 0,412€$

<sup>177</sup>  $0,06\% * 4874,62€ = 2,92€$

<sup>178</sup> Dans ce cas, il doit le mentionner dans son règlement de fonctionnement.

accueilli en EAJE, ou si l'enfant est placé dans une famille d'accueil au titre de l'aide sociale à l'enfance<sup>179</sup>

- est indépendante du coût de la structure et de sa localisation ;
- est plus faible pour l'accueil parental, familial ou les micro-crèches.

**Barème de participation des familles dont l'enfant est accueilli en établissement d'accueil du jeune enfant**

Par heure facturée – % des revenus imposables de N-2 (\*) avant déduction des 10% ou des frais réels

Nombre d'enfants à charge (**)	1	2	3	4	5	6	7	8 ou plus
Accueil collectif	0,06%	0,05%	0,04%	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,02%
Accueil parental, familial ou micro-crèche	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%

(\*) Les motifs d'abattement ou de neutralisation de tout ou partie des revenus sont les mêmes que pour les prestations familiales.

(\*\*) enfants à charge au sens des prestations familiales

Source : Cnaf – Lettre circulaire 2014-09

*a2) Barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la Paje pour l'accueil chez une assistante maternelle*

Le CMG comprend :

- la prise en charge intégrale des cotisations et contributions sociales. Elle ne s'applique cependant plus au-delà d'une rémunération de l'assistante maternelle qui dépasse cinq fois le Smic horaire par jour et enfant;
- une prestation en espèces qui couvre en partie la rémunération nette de l'assistante maternelle.

L'aide est accordée pour les enfants de moins de six ans mais le taux du CMG est diminué de moitié au-dessus de trois ans.

Le montant du CMG diminue en fonction du revenu mais de façon très heurtée : en 2018, il est de 462,78 € pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles, de 291,82€ pour les ménages de revenus intermédiaires et de 175,07€ pour les ménages de revenus élevés (tableau ci-dessous).

Le CMG est accordé au même montant, quelle que soit la dépense exposée, sous réserve de l'application de la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel .

Le reste à charge des parents (avant crédit d'impôt) est égal à la différence entre les dépenses supportées par les parents (salaire, indemnité d'entretien et frais de repas) et le montant du CMG.

---

<sup>179</sup> Par exemple, une famille de deux enfants dont l'un est handicapé bénéficie du tarif applicable à une famille de trois enfants.

**Montants mensuels maximums de la prise en charge par la Caf en cas de rémunération directe du (de la) salarié(e) en fonction des plafonds de revenus (du 1er avril 2017 au 31 mars 2018)**

Âge de l'enfant	- de 3 ans	462,78 €	291,82 €	175,07 €
	de 3 ans à 6 ans	231,39 €	145,93 €	87,54 €

**Plafonds de revenus 2015 en vigueur du 1er janvier au 31 décembre 2017**

Enfant(s) à charge	Revenus		
	Inférieurs à	Ne dépassant pas	Supérieurs à
1 enfant	20 509 € *	45 575 € *	45 575 € *
2 enfants	23 420 € *	52 044 € *	52 044 € *
3 enfants	26 331 € *	58 513 € *	58 513 € *
au delà de 3 enfants	+ 2 911 €	+ 6 469 €	+ 6 469 €

*\*Majoré de 40 % pour les familles monoparentales*

Le barème du CMG est critiqué car il prend peu en compte les revenus des parents et la durée de recours contrairement au barème de participation familiale dans le barème PSU dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Le barème du CMG dont une partie de prise en charge est forfaitaire peut inciter les familles à réduire leur recours voire à ne travailler qu'à temps partiel pour limiter le coût de l'accueil. Le mode de solvabilisation tend à freiner le recours des familles qui ne peuvent avancer les frais et à sélectionner les familles qui sont en emploi<sup>180</sup> (cette dernière condition est obligatoire pour le versement du CMG, contrairement aux conditions applicables aux EAJE)

Le barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est aussi critiqué par l'importance des effets de seuil liés aux trois tranches de revenu. La prestation varie fortement (463€ au niveau 1 ; 292€ au niveau 2 ; 175€ au niveau 3 pour un enfant de moins de 3 ans) avec des effets de seuil très prononcés : dépasser de 1€ le premier plafond de ressources avec un enfant fait perdre ou 171€/mois à 1833€ nets par mois.

---

<sup>180</sup> Pour une personne seule, il faut être en emploi et en couple, il faut que l'un ou les 2 membres du couple travaillent. Des exceptions sont faites pour les étudiants, la perception de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), celle du revenu de solidarité active (RSA) en démarche d'insertion professionnelle, l'allocation temporaire d'attente (Ata) inscrit comme demandeur d'emploi, et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) inscrit comme demandeur d'emploi.

b) Comparaison sur cas type des RAC et taux d'effort selon les revenus des familles et la durée de recours (temps plein et taux partiel)

*b1) Pour les couples*

Avec les hypothèses retenues<sup>181</sup>, pour une famille avec un enfant de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent chacun au smic à plein temps, il faut avancer le salaire net de l'assistante maternelle 688€ (y compris frais de repas et frais d'entretien) ; la Caf paye les 468€/mois de cotisations sociales (que la famille n'a pas à avancer) et verse un CMG de 292€ (niveau intermédiaire<sup>182</sup>) pour aider à payer le salaire de l'assistante maternelle, soit un débours par mois de 396€ par mois. Si cette même famille à recours à un EAJE PSU, avec le barème de participation familiale, elle paye 230€ par mois à la structure. On peut noter si cette famille élève 2 enfants, la participation en EAJE baisse de 17% pour s'établir à 192€ alors qu'elle reste identique pour l'accueil chez une assistante maternelle et donc creuse les écarts de RAC.

Ces deux familles bénéficient d'un crédit d'impôt pour frais de garde versé l'année suivante de 1150€ par an, soit l'équivalent de 96€ par mois, portant respectivement leur reste à charge à 134€ pour le recours à la crèche et 301€ pour le recours à une assistante maternelle.

En termes de taux d'effort (RAC divisé par les revenus auxquels on ajoute l'AB de la Paje lorsque la famille en bénéficie), le taux d'effort est finalement de 12% en assistante maternelle et de 5% en crèche.

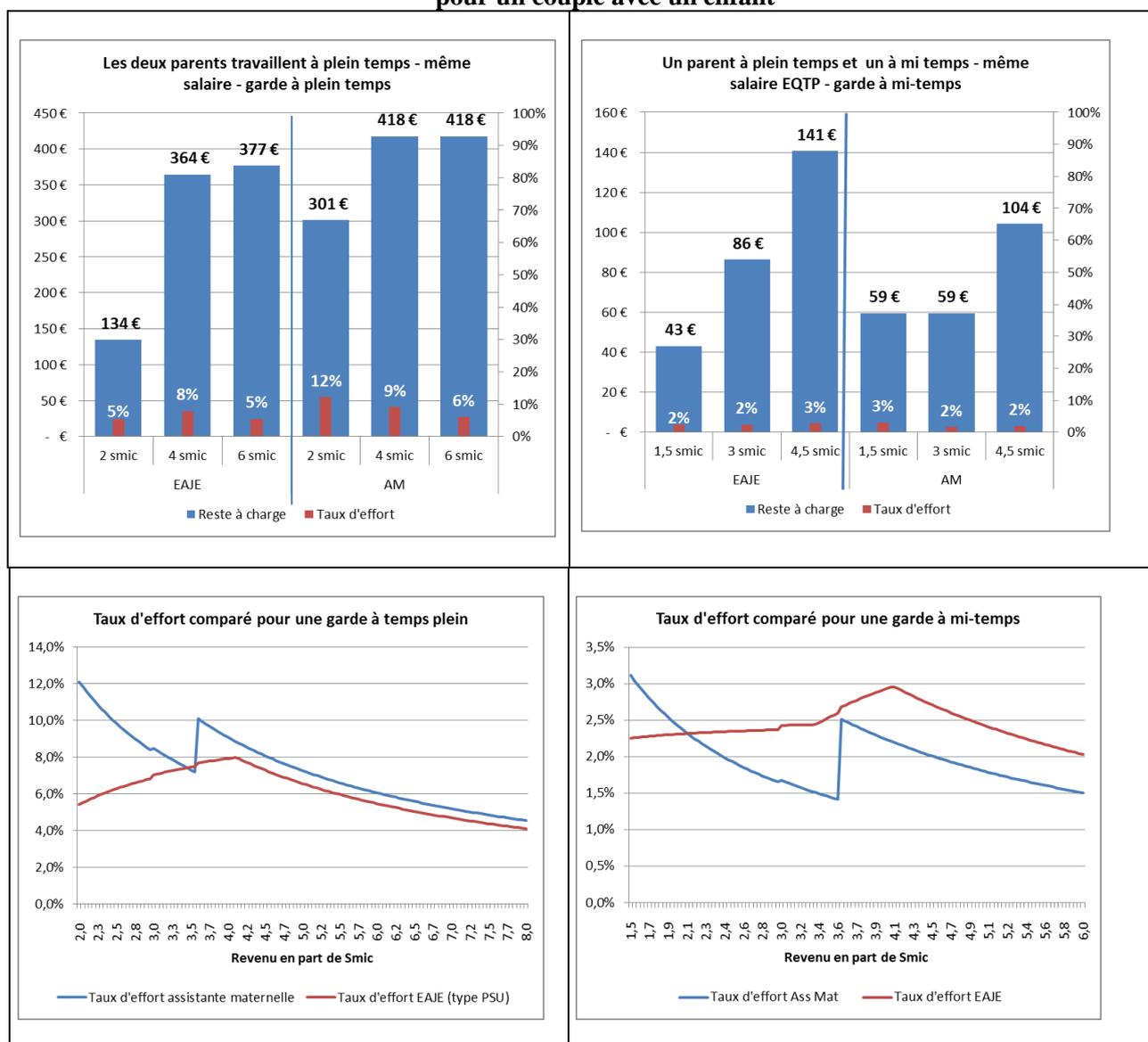
Si l'on compare les taux d'effort en fonction des revenus pour les couples, on observe que le taux d'effort est quasi-systématiquement supérieur pour le recours à une assistante maternelle à temps plein avec des effets de seuil très importants. La situation est quasiment inverse pour une garde à mi-temps, où le taux d'effort est plus élevé en EAJE en raison du caractère forfaitaire du CMG, sauf pour les familles percevant moins de deux Smic.

---

<sup>181</sup> Voir les hypothèses détaillés sous les graphiques

<sup>182</sup> Pour cette famille percevant 2 Smic, elle se situe dans la tranche intermédiaire de CMG

## Comparaison des restes à charge (RAC) et taux d'effort pour un couple avec un enfant



Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde *après crédit d'impôt* et les revenus de la famille y compris allocation de base de la PAJE, le cas échéant.

Hypothèses : Pour l'accueil à temps plein, la durée est de 9 heures par jour, 18 jours par mois, soit 162 h.

Pour l'assistante maternel, le salaire net horaire (yc 10% de congés payés) est de 3,47€, indemnité d'entretien/jour de 3,53 €, indemnités de repas/jour de 3,49€, qui revient à un coût mensuel net pour une garde à temps plein de 688,50€ et des cotisations salariales de 468,40 €.

Pour l'EAJE de type PSU, on applique le barème de participation familiale de l'accueil collectif soit 0,06% du revenu par heure facturée.

Cas-type sur législation 2018

Source : Calculs secrétariat général du HCFEA.

## *b2) Pour les familles monoparentales*

Les familles monoparentales bénéficient d'une législation spécifique en matière d'accueil individuel. Afin de favoriser l'accès à un mode d'accueil individuel des familles monoparentales, les plafonds de ressources du CMG qui leur sont applicables sont majorés de 40 % depuis le 1er juin 2012.

Comme la grande majorité des familles monoparentales se situait déjà, en 2011, dans la tranche inférieure de ressources avec un montant de CMG maximal, la réforme n'a eu qu'un effet limité<sup>183</sup>.

Un effort supplémentaire a été fait dans le PLFSS 2018 pour l'accès de ces familles aux modes d'accueil individuel. La mesure consiste à majorer le montant maximal du CMG « emploi direct » et du CMG « structure » pour les familles dont la charge de l'un ou des enfants est assurée par un seul parent.

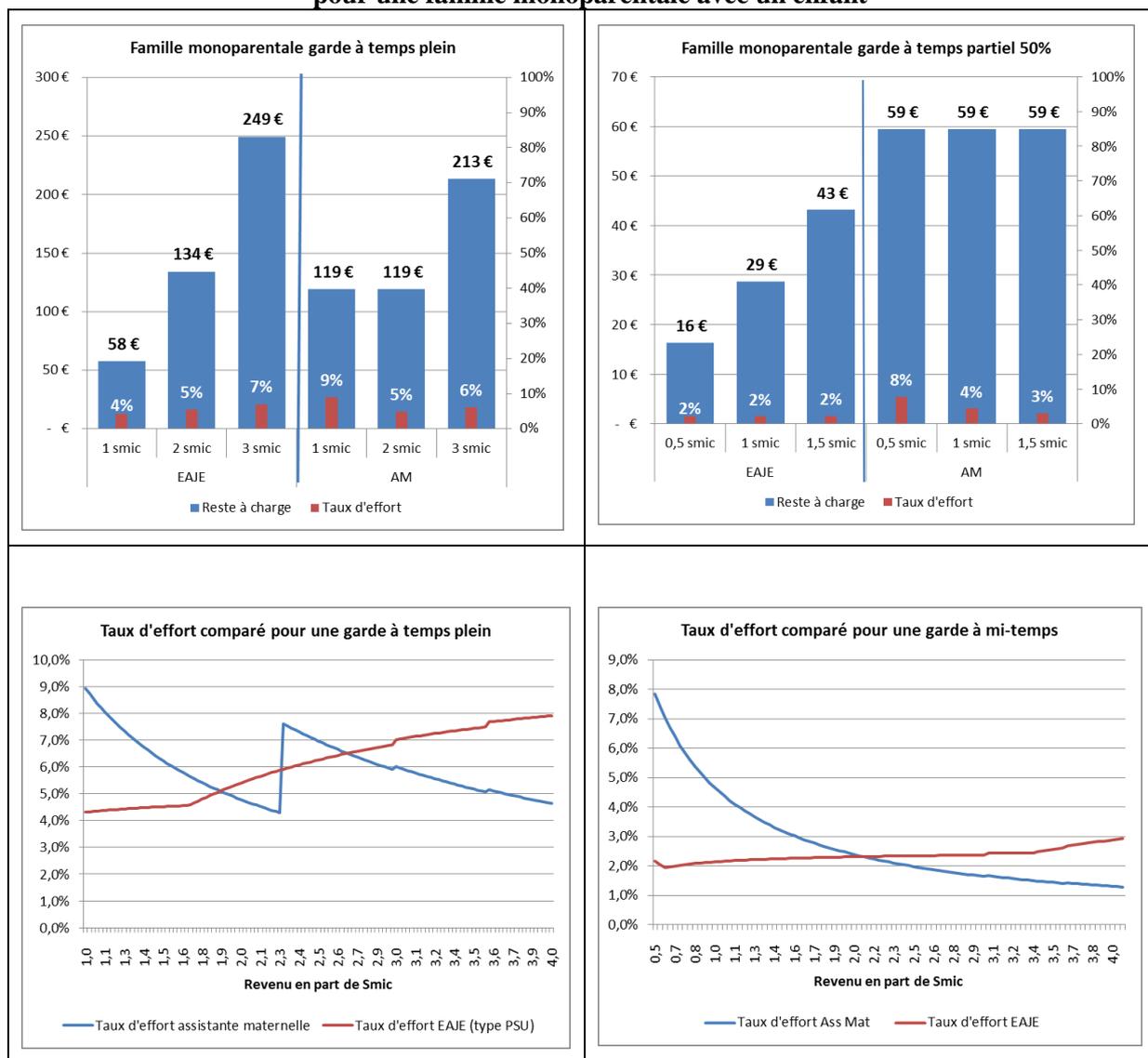
Cette majoration de 30 % est égale à la majoration du montant déjà prévue pour les bénéficiaires de l'AAH. Selon l'étude d'impact, cette mesure concerne environ 83 000 familles pour un coût de 40M€ en année pleine soit une augmentation moyenne de 40€ par mois en moyenne. Cette augmentation est finalement relativement faible car une partie des familles monoparentales payent 15% du coût de la garde, quelle que soit la dépense exposée, du fait de l'application de la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel. Cette règle conduit à procéder à un abattement sur le CMG potentiel pour les faibles restes à charge, notamment ceux des ménages modestes, a fortiori s'ils n'ont recours à une assistante maternelle que pour un nombre réduit d'heures (une famille monoparentale travaillant à mi-temps a un RAC fixe de 59€ si son revenu est inférieur à 5 Smic)

Si ces mesures ont permis de réduire les taux d'effort des familles monoparentales, elles ne modifient pas les défauts du barème du CMG. Les taux d'effort sont élevés pour les familles monoparentales modestes (au niveau du Smic, le taux d'effort est de 9% pour un recours à temps plein et de 8% pour un temps partiel à 50% du fait de la règle des 15% de coût minimum). Les taux d'effort en EAJE restent plus faibles pour les revenus inférieurs à 1,8 Smic.

---

<sup>183</sup> Cette mesure a permis approximativement à 7% de familles (environ 6000) de basculer de la tranche intermédiaire à la tranche inférieure de ressources pour un gain de 170€ par mois avec un enfant de moins de 3 ans et de moitié pour un enfant de moins de six ans.

## Comparaison des restes à charge (RAC) et taux d'effort pour une famille monoparentale avec un enfant



Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde *après crédit d'impôt* et les revenus de la famille y compris allocation de base de la PAJE, le cas échéant.

Hypothèses : Pour l'accueil à temps plein, la durée est de 9 heures par jour, 18 jours par mois, soit 162 h.

Pour l'assistante maternel, le salaire net horaire (yc 10% de congés payés) est de 3,47€, indemnité d'entretien/jour de 3,53 €, indemnités de repas/jour de 3,49€, qui revient à un coût mensuel net pour une garde à temps plein de 688,50€ et des cotisation salariales de 468,40 €.

Pour l'EAJE de type PSU, on applique le barème de participation familiale de l'accueil collectif soit 0,06% du revenu par heure facturée.

Cas-type sur législation 2018

Source : Calculs secrétariat général du HCFEA.

## 2. Propositions pour une convergence des restes à charge

En moyenne, la participation des familles est de 27% plus élevée pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an). Rapporté à l'heure, selon l'enquête mode de garde de la DREES 2013, après déduction des allocations et du crédit d'impôt, une heure d'accueil en assistante maternelle est 17% plus coûteuse qu'en EAJE<sup>184</sup> (1,4€/h contre 1,2€/h).

### a) Rendre plus accessible financièrement le recours aux assistantes maternelles

Pour rendre plus accessible l'accueil des enfants par des assistantes maternelles et desserrer les contraintes financières qui peuvent en partie expliquer la baisse du recours, il est nécessaire de revoir le barème du CMG qui prend mal en compte le revenu des familles et la durée de recours.

***Proposition : Réduire le reste à charge des familles ayant recours à une assistante maternelle pour plus de convergence avec celui des familles ayant recours à une crèche (de type PSU), notamment pour les familles ayant de faibles revenus et pour les familles ayant besoin de recours à temps plein.***

- 1) **Expertiser la création d'une aide unifiée pour toutes les familles qui étendrait le barème mis en place pour la PSU en accueil collectif à l'accueil individuel chez une assistante maternelle** (Voir Proposition du HCF 2014<sup>185</sup>, proposition reprise dans le rapport IGAS-IGF 2017).

Elle respecterait les principes suivants :

- i. un reste à charge horaire identique pour les familles, qu'elles aient recours à un EAJE ou à un assistant maternel ;
  - ii. un reste à charge proportionnel aux ressources des parents ;
  - iii. un montant d'aide publique (aide versée par la Caf et crédit d'impôt pour frais de garde) proportionnel au nombre d'heures d'accueil.
- 
- 2) **A minima, refondre le CMG pour intégrer davantage de progressivité avec les revenus des familles** en cas d'emploi direct (assistante maternelle ou garde à domicile) et en cas de recours à une association, une entreprise ou une micro-crèche PAJE. Proposer une prise en charge plus élevée lorsque la famille a besoin d'un recours long (supérieur à 80%).

---

<sup>184</sup> Sophie Villaume (2015) « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », ER 930, DREES

<sup>185</sup> Rapport HCF 2014 « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants »

- ✓ **Indexer le CMG sur les salaires et non sur les prix** (bmaf) afin de ne pas conduire mécaniquement à une désolvabilisation des familles au cours du temps.
- ✓ **Ne pas appliquer la règle** selon laquelle le ménage doit supporter **au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien** versés à l'assistant maternel **pour les familles les plus modestes**. Cette règle conduit à procéder à un abattement sur le CMG potentiel pour les faibles restes à charge, en particulier ceux des ménages modestes qui ont un CMG élevé.

Pour simplifier et rendre plus accessible le recours à un mode d'accueil individuel en limitant les avances de trésorerie pour les parents ; et pour sécuriser le versement des salaires aux assistants maternels et garde à domicile ; il faudrait généraliser le tiers payant qui a été décidé dans la loi pour le financement de la sécurité sociale pour 2017 (article 42), complétée par l'article 25 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Elle devait être mise en œuvre en 2018 mais a été reculée au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

*Proposition : Accélérer la généralisation du tiers payant CMG (prévu dans LFSS de 2017)*

*Proposition : Pour faciliter le rôle de particulier employeur notamment pour les familles vulnérables, il faudrait expérimenter des chèques « accueil petite enfance » qui pourraient rémunérer une assistante maternelle sur des demi-journées d'accueil. Ces chèques pourraient être financés par un fonds départemental de la petite enfance abondé par les acteurs des schémas départementaux des services aux familles. Ils seraient distribués par la PMI, les CAF et les services sociaux aux familles les plus vulnérables*

Dans le régime actuel, la partie du CMG liée à la prise en charge de la rémunération du salarié, diminue de moitié lorsque l'enfant atteint ses trois ans même s'il n'est pas encore admis à l'école et donc que les besoins de garde ne diminuent pas<sup>186</sup>. En revanche, le barème des participations familiales à la crèche s'applique jusqu'aux quatre ans de l'enfant. La famille ne paye donc pas plus jusqu'à son entrée à l'école, avant ou après 3 ans révolus. A contrario, lorsque, comme pour le CMG, le montant de la prestation est liée à l'âge des enfants, cela induit des inégalités fortes dans la compensation du coût de l'accueil selon le mois de naissance de l'enfant. Les enfants nés en janvier par exemple vont voir leur RAC augmenter de 231€ dans la première tranche de revenu, 146€ dans la 2<sup>ème</sup> tranche et 88€ dans la 3<sup>ème</sup> tranche jusqu'à leur entrée à l'école généralement en septembre, soit pendant environ 9 mois.

*Proposition : Prolonger le niveau de CMG jusqu'à l'entrée effective à l'école préélémentaire pour tous les types d'accueil individuel (assistante maternelle et garde à domicile).*

---

<sup>186</sup> Pour la garde à domicile, il y a aussi une diminution de moitié du plafond de prise en charge des cotisations sociales.

## b) Ajustement du barème des participations familiales en EAJE

L'utilisation du barème des participations familiales établi par la Cnaf est obligatoire pour les EAJE bénéficiant de la PSU. Son caractère obligatoire et le fait que le versement de la PSU complète les participations familiales facilitent la mixité des publics accueillis (les gestionnaires n'ont aucun intérêt à sélectionner les familles du fait de leur revenu). Ce barème assure une équité de tarification et constitue un facteur d'accessibilité pour tous avec un reste à charge proportionnel à la durée de recours et aux ressources des parents dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Pour rappel, la contribution nette des familles est en moyenne à 11% du coût des EAJE, ce qui en fait le mode d'accueil le moins coûteux pour les familles alors qu'il est le plus coûteux pour les finances publiques (cf Partie 2 I). Selon le rapport IGAS de 2017, « *Sur la période 2007-2015, la part des PS (PSU et CEJ) dans le financement d'une place a augmenté de + 0,9 %, la part des gestionnaires a augmenté de + 0,3 % et la part des familles a baissé de - 1,2 %.* ».

Dans un esprit de convergence<sup>187</sup>, s'il est nécessaire de baisser le RAC des familles en accueil individuel, il est envisageable d'augmenter la participation des familles en EAJE tout en préservant le faible RAC des familles ayant de faibles ressources (réduction du plancher de revenu) et celui des familles monoparentales. Dans son rapport de 2014, le HCF montrait que le taux d'effort des familles en EAJE a baissé dans le temps : il était 25% plus élevé jusqu'en 2002.

La première mesure à envisager est celle de l'augmentation des participations familiales des ménages les plus aisés en EAJE. Il est possible de relever le plafond de revenus au-delà duquel la participation financière des parents n'augmente plus (les taux d'effort des familles les plus aisées baissent à partir de 4 874€ par mois - graphique ci-dessous).

Instauré en 1983 avec la création des contrats crèches, le plafond de revenus est actuellement fixé par la Cnaf à 4 874€ (soit un coût horaire maximal de 2,92€ pour une famille avec un enfant). Ce plafond de revenus n'a pas été revalorisé tous les ans<sup>188</sup>. Son évolution a été inférieure à celle des prix et celle des salaires. Si le plafond mensuel de 1983, qui était de 2 743,90€<sup>189</sup>, avait été revalorisé comme les prix (Indice des prix à la consommation hors tabac de l'INSEE), il serait aujourd'hui de l'ordre de 5 900€ par mois. S'il avait été indexé sur le Salaire Moyen par Tête (SMPT), il serait de l'ordre de 6 800€ par mois. On peut noter que les communes ont déjà la possibilité de relever ce plafond, en accord avec la Cnaf, à condition de le mentionner dans le règlement de fonctionnement des crèches, comme c'est le cas à Paris<sup>190</sup>. Le rapport IGAS-IGF de 2017, propose d'appliquer l'indice prix (20 %)/salaires (80 %) utilisé pour la revalorisation des prix plafonds des prestations de service (PSU et CEJ),

---

<sup>187</sup> La participation des familles est de 27% plus élevée pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an).

<sup>188</sup> Sur la période 1983-2000, le plafond n'est pas indexé tous les ans, il est tout de même porté de 18 000 francs en 1983 à 25 000 francs en 2000. A partir de 2000, le plafond est revalorisé tous les ans, il est calé en 2002 sur le plafond de l'allocation de garde d'enfants à domicile (Aged) à 75%. A partir de 2007, le plafond du barème national des participations familiales est actualisé en fonction de la revalorisation des plafonds d'attribution des prestations familiales (cf Annexe 14).

<sup>189</sup> Soit 18 000 francs, cf. circulaire du 23 août 1983 C-43.

<sup>190</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008, la Ville de Paris a un plafond est de 7 145€ par mois (délibération du conseil de Paris de juillet 2008).

pour le plafond des participations familiales, soit 6 067€/mois. La DREES estimaient pour le rapport HCF de 2014, l'économie à environ 50M€ pour un plafond à 6 000€/mois et de 80M€ pour un plafond 7 150€/mois<sup>191</sup>.

**Proposition : Augmenter les participations familiales des ménages les plus aisés en EAJE, en relevant le plafond de revenus au-delà duquel la participation financière des parents n'est plus proportionnelle.**

**Proposition : Augmenter la participation de l'ensemble des familles en augmentant le taux pilote de 2% par an, tout en préservant une participation réduite pour les familles ayant de faibles ressources. La Cnaf estime l'économie induite par la hausse des participations familiales de 2% par an à compter de 2019 à 115 millions d'euros en 2022.**

**Proposition : Pour préserver voir réduire la participation des familles ayant de faibles ressources, le plancher de ressources à prendre en compte pourrait être réduit, par exemple à la moitié de la Bmaf, afin de lever tout frein financier à l'accueil en EAJE pour les familles les plus pauvres. Dans ce cas, le coût d'une journée d'accueil serait de l'ordre de 1€ (avant crédit d'impôt).**

Parmi les 40% des parents isolés qui utilisent un mode d'accueil payant, les deux tiers ont recours un EAJE –Tome I « Etat des lieux ». Contrairement à l'accueil individuel, il n'y a pas d'aide spécifique pour les familles monoparentales ayant recours à une crèche. Or les besoins de garde peuvent être plus importants du fait de l'isolement, qui induit des contraintes particulières en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il est du reste établi que les enjeux de garde d'enfant constituent l'un des principaux freins à la reprise d'emploi des familles monoparentales. Il paraît donc légitime, afin de faciliter la reprise ou l'accroissement d'activité professionnelle des parents isolés, d'améliorer l'accès financier aux EAJE surtout si on augmente globalement le coût pour l'ensemble des familles.

On pourrait appliquer à l'enfant le taux horaire correspondant au nombre d'enfants immédiatement inférieur comme c'est le cas en présence d'un enfant en situation de handicap (bénéficiaire de l'AEEH) accueilli ou non dans la structure. Ainsi, la participation horaire d'un enfant de rang 2 passerait de 0,05% du revenu dans le barème actuel à 0,04% du revenu ; elle passerait pour un enfant de rang 3 de 0,04% à 0,03%. Ainsi pour une mère seule de 1 500€, le gain serait de 0,15€/heure (et de 22,5€/mois pour 150 heures). Les conséquences financières pour le FNAS seraient très faibles.

**Proposition : Réduire la participation financière des familles monoparentales qui ont recours aux EAJE**

Le barème de la PSU varie en fonction du type d'accueil (collectif versus parentale/familiale/micro crèche). La tarification appliquée est *a minima* de 20%<sup>192</sup> moins élevé pour un accueil en crèche parentale, familiale ou microcrèche qu'en crèche collective « classique ». La distinction des taux d'effort en fonction du type d'accueil était justifiée à

---

<sup>191</sup> Sur le champ de l'accueil en EAJE, une augmentation du plafond à 7 145 € conduirait à une réduction des dépenses publiques de 79 millions d'euros, qui correspond à surcoût mensuel de 78 euros pour les 23% de familles concernées. Plus les revenus de la famille s'éloignent du plafond actuel, plus elles sont touchées par le relèvement du plafond.

<sup>192</sup> Avec un enfant, le taux passe de 0.06% à 0.05% (soit une baisse de 20%), avec deux enfants, il passe de 0.05% à 0.04% (soit une baisse de 25%), et avec trois enfants il passe de 0.04% à 0.03% (soit une baisse de 25%), puis le taux pilote appliqué est identique à partir du 4<sup>ème</sup> enfant.

l'origine par des prix de revient différents. Mais cette distinction ne se justifie plus. Seules les crèches parentales pourraient conserver un barème préférentiel du fait de l'implication des parents dans l'organisation, la gestion de la structure ainsi que l'accueil des enfants. Cette implication prend du temps et justifie que la tarification soit moindre que pour un accueil en crèche collective. En revanche, pour les micro-crèches et les crèches familiales, il n'y a aucune raison d'appliquer une tarification réduite aux familles.

**Proposition : Appliquer le même barème de participations familiales pour les micro-crèches PSU et les crèches familiales que pour les autres accueils en crèche collective. Seules les crèches parentales nécessitant l'investissement des parents justifie que la tarification soit moindre que celle pour un accueil en crèche collective.**

c) Réduction et crédit d'impôt pour frais de garde

Pour une garde à l'extérieur du domicile (assistante maternelle et EAJE), 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. Il ne peut donc pas dépasser 1 150€, soit 96€ par mois (et par enfant)<sup>193</sup>.

Pour une garde à domicile, la réduction ou crédit d'impôt est aussi de 50% du reste à charge de la famille mais dans la limite d'un plafond annuel de 12 000 € par an avec une majoration de 1500€ par enfant dans la limite de 15000€ par an. Il ne peut donc pas dépasser 6 000€ pour un enfant, soit 500€ par mois.

Année de l'accueil		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Législation fiscale		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>Garde à l'extérieur du domicile</b>	Type d'avantage fiscal	Crédit d'impôt											
	Taux accordé	50 %											
	Plafonnement	2 300€ par an et par enfant											
<b>Garde à domicile</b>	Type d'avantage fiscal	Réduction d'impôt ou crédit d'impôt (couple biactif)											
	Taux accordé	50 %											
	Plafonnement (*)	12 000€ par an avec majoration de 1 500€ par enfant dans la limite de 15 000€											
	Exonération de cotisation	Abattement de 15 points (15 % du salaire brut)											
	Abattement forfaitaire de cotisation								0,75€ / heure travaillée		2€ / h. trav.		

(\*) Ce plafond annuel de dépense s'applique à l'ensemble des salariés employés à domicile et non exclusivement à l'emploi d'une garde d'enfant à domicile.

Source : PLFSS, PQE famille 2018

Les dépenses éligibles pour le crédit d'impôt sont calculées après déduction des aides versées par la Caisse d'allocations familiales et, le cas échéant, par l'employeur ou le comité d'entreprise.

<sup>193</sup> Pour les enfants en résidence alternée, le plafond des dépenses retenues pour le crédit d'impôt est de 1 150€, soit un crédit d'impôt maximal de 48 euros par mois et par enfant.

Ce crédit d'impôt a un calendrier et une logique qui l'éloignent du schéma de l'aide des Caf.

- Il est servi en N+1, les parents faisant l'avance des frais.
- Compte tenu du plafond, le taux réel du crédit d'impôt varie avec le montant du reste à charge. Pour les faibles restes à charge (en cas de recours de petite durée et de faibles revenus), le crédit d'impôt est bien de 50% du RAC. Mais, dès que le reste à charge dépasse 192€ par mois pour une garde à l'extérieur, le crédit d'impôt est saturé : c'est le cas lorsque la famille a recours à l'établissement d'accueil du jeune enfant pour une durée longue, surtout si elle a des revenus relativement élevés et paye donc un tarif horaire plus élevé en EAJE.

***Proposition : Dans le cadre de l'évolution de l'impôt sur le revenu avec le prélèvement à la source prévu au 1er janvier 2019 qui pour objectif de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur ces revenus, il est nécessaire d'expertiser la possibilité de faire concorder de calendrier entre les dépenses courantes de l'année et le bénéfice du crédit d'impôt.***

***Par ailleurs, le plafond du crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile (qui concerne la majorité des recours) n'a pas été revalorisé depuis 2006. Pour alléger le reste à charge des parents, on pourrait envisager d'augmenter le plafond de ce crédit d'impôt par exemple de 2300€ par an à 3000€ par an.***

## **B) REDUIRE LES INEGALITES D'ACCES TERRITORIALES AUX MODES D'ACCUEIL**

### **1. Le constat : de grandes inégalités entre types de 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 ou sur son trajet. L'importance et la nature de l'offre disponibles à proximité sont donc déterminantes pour disposer de modalités d'accueil adaptées aux besoins des familles. L'analyse détaillée en annexe 2 du Tome I « Etat des lieux », qui s'intéresse à l'offre disponible au niveau communal (ou regroupements de communes pour le rural), montre que les inégalités sont très fortes en la matière<sup>194</sup>.

En synthèse, on peut en 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 : communes périurbaines, 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, principalement due à une offre particulièrement faible concernant les assistantes maternelles, non compensée par des places en EAJE.

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 orientations 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 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) ;

---

<sup>194</sup> Le rapport n'a pas étudié de façon spécifique la situation dans les départements et régions d'Outre-mer. Il est pourtant fait état de grandes inégalités territoriales et infra-territoriales au niveau de l'offre d'accueil, notamment en EAJE, et d'un retrait croissant des collectivités locales dans le financement des structures. Ceci mériterait des approfondissements.

- 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 (cf. propositions concernant l'accueil individuel).

## 2. Prendre en compte l'expérience de ces dernières années

### Les résultats décevants de la COG 2013-2017 de la CNAF

L'objectif de développer l'offre, notamment de places d'EAJE, dans les zones sous-dotées et en direction des familles les plus modestes faisait partie des orientations prioritaires de la COG 2013-2017 de la CNAF. Celles-ci s'appuyaient sur une orientation, **fixée pour chaque EAJE**, d'accueillir a minima 10% de familles en situation de pauvreté, et sur l'identification de territoires prioritaires, au sein desquels devaient être concentrées 75% des créations de nouvelles places d'accueil collectif, un fonds de rééquilibrage territorial et une utilisation adaptée des CEJ devant soutenir ces orientations.

Le bilan tiré de ces orientations dans le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF montre que l'on est loin de l'atteinte de ces résultats :

*« Malgré l'existence de ces leviers pour le développement de l'offre, les objectifs de création de places fixés par la COG sont loin d'être atteints. Ils n'ont pas été véritablement déclinés localement, les objectifs de création fixés aux directeurs de CAF étant souvent bien inférieurs. Il faut rappeler que la branche famille, quelle que soit l'ampleur des fonds mobilisés, n'est pas le porteur des projets de création. Les garanties de financement – pourtant élevées – ne sont pas nécessairement suffisantes pour décider les gestionnaires ou professionnels à créer ou augmenter l'offre d'accueil. »<sup>195</sup>*

D'après ce même rapport, si 60% des places créées entre 2013 et 2016 l'ont bien été dans des zones prioritaires (soit moins que les 75% attendus), celles-ci correspondaient principalement à des zones sous-dotées mais disposant d'un potentiel financier et de revenus moyens par habitant plus élevé, et peu à des zones combinant faible taux de couverture et faible potentiel financier. Comme le souligne ce même rapport, le potentiel financier des communes joue un rôle prépondérant dans la décision de créer ou non de nouvelles places de crèche, le taux de décision de création de places dans les communes où le potentiel financier par habitant est supérieur à 1 200€ étant deux fois supérieur à celui des communes où le potentiel financier par habitant est inférieur à 700€.

---

<sup>195</sup> Rapport IGAS/IGF 2017 précité

### **Des expériences locales qui montrent les limites actuelles d’approches volontaristes**

Ces résultats en demi-teinte ne signifient pas une absence de mobilisation des CAF sur ces objectifs, mais plutôt la difficulté à les mettre en œuvre dans les territoires les plus difficiles, dans un contexte de désengagement de nombre de Conseils départementaux du financement de l’accueil de jeunes enfants, et de difficultés des communes à assurer à terme les charges de fonctionnement, notamment de personnel, d’équipements supplémentaires. Ainsi, sur les 1500 créations de places nouvelles en EAJE prévues par le plan exceptionnel lancé par la CAF de Seine – Saint-Denis en 2014, plus de la moitié (876) avaient été abandonnées en 2016, principalement en raison des difficultés financières des communes à en assumer la charge de fonctionnement.<sup>196</sup>

De nombreuses expériences locales montrent aussi qu’il ne suffit pas de disposer de places nouvelles en EAJE dans des territoires fortement marqués par la pauvreté des familles, comme les QPV, pour que les familles les plus pauvres leur confient leurs enfants : des réticences, des craintes, ou la volonté de garder son enfant auprès de soi se manifestent, auxquelles il s’agit de répondre. D’où la proposition, souvent reprise, d’appuyer la création de places dans des territoires à forte concentration de pauvreté par des mesures d’accompagnement des parents (cf. proposition IV- C sur le renforcement de l’égalité d’accès de toutes les familles à un mode d’accueil).

### **3. Un rôle central pour des schémas départementaux des services aux familles consolidés**

Réduire les inégalités identifiées ci-dessus doit s’appuyer sur une démarche globale, prenant en compte l’ensemble des types d’accueil (collectifs et individuels) et de services d’appui à la parentalité (centres sociaux, maisons de famille, LAEP,...), et coordonnée au niveau des commissions départementales des services aux familles (CDSF) dans le cadre de schémas départementaux de services aux familles (SDSF) rénovés et dont la fonction incitative devra être renforcée. Cela pourrait se décliner notamment par une identification dans le SDSF des objectifs-cibles quantitatifs et qualitatifs par territoire, des recommandations sur les projets prioritaires sur lesquels des appels à projet pourraient être passés, ces orientations ayant vocation à être reprises dans le cadre de conventions territoriales globales (CTG) signées entre les CAF et les collectivités concernées.

A cet effet, les schémas départementaux des services aux familles, dans leur déclinaison des structures d’accueil du jeune enfant ou des services de soutien à la parentalité, doivent s’appuyer sur des analyses géographiques détaillées, a minima au niveau des intercommunalités et de préférence au niveau communal du moins pour les communes urbaines, avec si possible des zooms sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces analyses doivent prendre en compte des données concernant la composition familiale, mais aussi sociale de la population (par exemple les niveaux de vie), ces données étant désormais disponibles et facilement accessibles à un niveau géographique détaillé<sup>197</sup>.

Les préconisations en termes de développement ou de renforcement de l’offre, quantitativement ou qualitativement, doivent s’effectuer à ce niveau territorial. Cela concerne

---

<sup>196</sup> CAF de Seine – Saint-Denis, Commission d’action sociale du 14 octobre 2016, « point de situation sur le plan exceptionnel lancé en 2014 et le plan de développement des services aux familles de 2015 »

<sup>197</sup> notamment sur le site de l’Insee [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

les préconisations en termes de création ou de développement d'EAJE, mais aussi d'implantation de RAM ou de soutien éventuel à la création de MAM. Cette analyse devrait aussi intégrer la présence ou non de structures jouant un rôle d'accompagnement et de soutien à la parentalité (centres sociaux, maisons des familles, LAEP, REAAP,...).

**De ce point de vue, l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste<sup>198</sup> révèle que des progrès importants restent à réaliser en la matière :**

- ✓ En termes de contenu, l'étude fait état de diagnostics territoriaux imparfaits, qui n'ont pas fait l'objet d'un véritable partage entre les partenaires. Ils ne sont pas non plus l'occasion de co-définir des notions comme l'offre, les besoins ou demandes/attentes. Il s'agit le plus souvent d'une description de la population allocataire ainsi que de l'offre. La question de la demande, aussi bien petite enfance que parentalité, n'est quasiment pas explorée ; d'où une difficulté peut-être pour déterminer les zones sous-dotées ;
- ✓ Beaucoup de schémas se sont centrés sur la qualité (sous l'angle de réponses apportées aux besoins d'accueil spécifiques), occultant parfois plusieurs autres orientations, comme l'augmentation en volume ou encore la réduction des inégalités territoriales ;
- ✓ la difficile identification des zones pertinentes ou prioritaires d'intervention (oscillation entre les critères nationaux et les indicateurs de priorité fixés au niveau local).

#### **4. Promouvoir le développement de l'offre dans des zones et/ou auprès de publics identifiés**

Pour réduire les inégalités mises en évidence ci-dessus, le développement, ou le renforcement qualitatif de l'offre pourraient s'organiser autour de trois orientations complémentaires :

- développer l'offre dans les territoires sous-dotés ;
- mettre un accent particulier sur les enfants des milieux les plus modestes ;
- accompagner le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants de services d'appui à la parentalité, notamment dans les territoires précarisés.

#### **Développer et renforcer l'offre dans les territoires sous-dotés**

Conséquence de ce qui est indiqué ci-dessus sur le rôle des SDSF, l'identification des territoires ne disposant pas d'une offre de places d'accueil suffisante doit se faire dans le cadre de leur élaboration, sur la base de critères harmonisés (nombre d'enfants concernés, évaluation du nombre de places par type d'accueil,...). Le SDSF doit fournir une estimation de l'effort à engager, par territoire (intercommunalité ou commune), pour développer l'offre au niveau attendu. Il devrait proposer des priorités concernant les modalités de déploiement de l'offre (création de places d'EAJE, appui à la création de MAM,...). Il doit aussi proposer des recommandations en termes d'améliorations qualitatives (formations, mise en place de RAM,...).

---

<sup>198</sup> Evaluation de la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles, CNAF, CAS du 19 décembre 2017

En ce qui concerne les EAJE, les leviers financiers doivent être adaptés pour répondre à la limite actuelle identifiée ci-dessus, à savoir la difficulté des communes ayant un potentiel financier limité à s'engager sur des dépenses de fonctionnement pérennes. Dans le cadre du remplacement des CEJ par d'autres types de dotations (cf. proposition sur le financement des EAJE ci-dessus), la proposition est de créer une nouvelle dotation dont le montant serait modulé en fonction du potentiel financier de la commune.

Il faut par ailleurs renforcer les RAM et les MAM dans ces territoires pour rompre l'isolement des professionnels et rendre cette profession attractive.

***Proposition : prévoir un axe dans les SDSF sur l'identification des zones déficitaires, la fixation d'objectifs-cible qualitatifs et quantitatifs et les solutions et moyens à mettre en œuvre pour les atteindre (développement d'EAJE, RAM, MAM, mais également lieux de soutien à la parentalité type LAEP, centres sociaux, etc.).*** (Cf. propositions formulées dans la partie V- B) 2. sur la gouvernance et la consolidation des SDSF et de la CDSF).

### **Des mesures spécifiques pour l'accès des populations les plus modestes à l'offre d'accueil**

L'orientation de la COG 2013-2017 de la CNAF, visant à fixer un objectif de 10% de places destinées à des enfants en situation de pauvreté dans chaque EAJE ne semble pas avoir été remplie<sup>199</sup>, bien que nombre d'acteurs mettent en avant l'importance de la période de la petite enfance en termes de socialisation et de développement de l'enfant<sup>200</sup>. Les données sur les inégalités territoriales présentées dans l'annexe 2 montrent en complément un sous équipement des territoires dans lesquels sont concentrées les catégories sociales les plus modestes. Les constats rappelés ci-dessus sur les difficultés particulières pour amener les parents les plus précarisés à confier leur enfant à d'autres (accueil collectif en particulier) montrent que la démarche ne doit pas se limiter à une offre de places d'accueil collectif, mais doit aussi intégrer des services d'accompagnement à la parentalité.

Pour répondre à ces trois limites, il est proposé de combiner plusieurs approches complémentaires :

- 1- Mettre en place des mesures spécifiques pour **développer l'offre de places d'accueil auprès des territoires au sein desquels vivent les populations les plus modestes**, en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)<sup>201</sup>. Les mesures concernées visent l'accueil collectif, mais devraient prendre en compte aussi l'accueil individuel (notamment via un soutien spécifique à la création de RAM et de MAM) compte tenu de la très faible présence de celui-ci dans ces territoires. Il conviendrait de conserver un objectif de mixité sociale, en plaçant plutôt les nouveaux équipements à proximité des quartiers concernés qu'au centre de ceux-ci, de manière à pouvoir accueillir aussi des enfants des classes moyennes habitant dans ces quartiers limitrophes.

---

<sup>199</sup> Un indice fort est que l'on ne dispose d'aucune donnée fiable permettant d'en vérifier l'atteinte, ce qui montre qu'a minima on ne s'est pas donné les moyens d'en suivre la réalisation.

<sup>200</sup> Cf. notamment « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », op. cité.

<sup>201</sup> Rappelons que ces territoires ont été définis sur la base de critères de pauvreté, 50% au moins de leur population vivant avec un niveau de vie inférieur à un seuil de pauvreté « localisé », combinant seuil de pauvreté national et seuil de pauvreté sur l'unité urbaine.

- 2- Compléter l'évolution concernant le remplacement du **CEJ** évoquée ci-dessus (prendre en compte le potentiel financier des communes) par une **bonification en fonction du nombre d'enfants pauvres accueillis**<sup>202</sup> ; l'idée, via ce bonus, est de donner une incitation supplémentaire aux communes pour l'attribution d'une part significative de places d'EAJE aux enfants les plus modestes.
- 3- Développer, notamment dans les QPV, des structures d'accompagnement de la parentalité, s'inspirant de l'idée proposée dans le cadre de la concertation nationale sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes :

*« Nous proposons de doter l'ensemble des QPV d'un espace de vie sociale sur le mode d'un centre social « complet », d'une « Maison des familles » ou « Maison des Habitants ». Un lien avec les travaux en cours sur les Maisons des services aux publics pourrait être établi. (...)*

*« Un cahier des charges pourrait inclure une offre d'accueil des familles d'enfants de la naissance à 3 ans (EAJE, LAEP, halte-garderie, jardin d'éveil, ludothèque, ...), des actions de soutien à la parentalité et d'accompagnement des jeunes, des solutions d'accès aux droits (CESF, écrivain public,...), à la culture (relais lecture,...), au bien-être, et un espace de vie sociale (café, salle de réunion, salle polyvalente,....*

*« L'objectif de ce dispositif est triple :*

*« 1/ Promouvoir les bénéfices de l'accompagnement du développement global et la diversité de ses formes ; offrir aux familles un sas de transition vers les modes d'accueil, pour donner confiance à la famille en soignant son accueil dans un lieu chaleureux, non jugeant, anonyme et bienveillant.*

*« 2/ Travailler sur les freins à l'accueil tels qu'ils ont été identifiés localement à l'issue de l'analyse locale des besoins/ de la demande non exprimée.*

*« 3/ Ces espaces de vie sociale pourraient favoriser l'accès aux droits des familles et faire le lien avec les institutions compétentes (CAF, Conseils départementaux, CPAM...), mais aussi être un lieu d'accueil des enfants et d'accompagnement des parents.*

*« Nous souhaitons que ces lieux se développent dans les QPV mais aussi ailleurs, sur une base ouverte et accessible à tous<sup>203</sup>. »*

---

<sup>202</sup> On pourrait imaginer une aide forfaitaire par enfant pauvre accueilli, qui ne serait versée qu'à partir du 2<sup>ème</sup> enfant pauvre pour les crèches de moins de 20 places, du 3<sup>ème</sup> pour celles de 20 à 40 places, et du 4<sup>ème</sup> pour celles de plus de 40 places, de manière

<sup>203</sup> « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », op. cité.

## Une proposition complémentaire :

### **S'appuyer sur l'Anru pour développer l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants dans les quartiers prioritaires**

#### Problématique

L'offre de places d'accueil pour les jeunes enfants, qu'il s'agisse de places de crèches (établissements d'accueil pour jeunes enfants – EAJE) ou de places auprès d'assistantes maternelles, est plus faible dans les quartiers populaires et les territoires dont le revenu médian par unité de consommation est le plus bas que dans les autres territoires.

Au-delà de difficultés accrues pour les parents pour concilier vie familiale et vie professionnelle (ou recherche d'emploi), cela peut poser problème dans une logique d'investissement social, les structures d'accueil collectif (EAJE) ou permettant le rapprochement d'assistantes maternelles (relais assistantes maternelles – RAM, maisons d'assistantes maternelles – MAM) sont réputées favoriser une meilleure socialisation des enfants et une meilleure qualité de l'accueil.

#### Proposition

Pour répondre à ce problème, il est proposé de favoriser le développement de nouvelles places en EAJE, et l'implantation de nouvelles MAM et de nouveaux RAM dans ces territoires, et notamment ceux concernés par la politique de la ville (quartiers prioritaires de la politique de la ville – QPV), au travers d'une politique d'appels à projets dédiés bénéficiant d'une dotation spécifique, et dont la gestion pourrait être confiée à l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine).

Le constat est en effet que, compte tenu de l'importance des phénomènes de ségrégation spatiale qui concentrent les populations précarisées dans certains territoires, l'orientation actuelle visant à ce que 10% au moins des places en EAJE soient occupées par des enfants vivant dans des familles en situation de pauvreté est trop globale pour réduire les écarts en termes d'offre de places d'accueil, la politique de création de nouvelles places devant être diversifiée selon les territoires. De même, sans pilotage national, l'orientation donnée aux CAF de flécher 70% des crédits vers des territoires prioritaires, en conservant un mode d'émergence des nouveaux projets basé principalement sur l'initiative des communes, a souvent mis les CAF en situation de porte-à-faux, hésitant à s'engager sur des projets portés par des territoires non prioritaires dans l'attente d'hypothétiques projets concernant ces derniers.

Il est donc proposé, à côté de l'enveloppe classique permettant de financer le développement de places de crèches selon la procédure habituelle (soutien CAF à des initiatives communales à l'aide d'une aide à l'investissement par place créée), de mettre en place une enveloppe spécifique destinée à co-financer des projets selon cette nouvelle procédure, ceux-ci pouvant bénéficier de conditions financières plus avantageuses (investissement et éventuellement fonctionnement).

#### Pourquoi s'appuyer sur l'ANRU ?

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA 2 et 3) et de ses ressources propres, l'Anru est déjà gestionnaire de sept programmes<sup>1</sup> construits sur une logique comparable :

- programme d'intérêt national visant à développer une offre de nouveaux équipements ou de nouveaux services sur des territoires prioritaires (QPV ou centres anciens dégradés) ;
- appel à projet national s'appuyant sur un co-financement Anru et/ou PIA, doté d'une enveloppe financière propre et donnant lieu à sélection d'un certain nombre de projets par une procédure associant expertise locale et nationale ;
- appui pas simplement financier, mais aussi en ingénierie de conduite de projet, notamment en matière immobilière.

L'idée serait de s'appuyer sur les compétences et l'expérience de l'Anru en matière d'ingénierie de conduite de projets pour lui confier, en partenariat avec la CNAF, la conduite de ce programme (appel à projets, sélection des projets, accompagnement de leur réalisation). Un des intérêts de cette solution

est que l'Anru dispose, au travers de son réseau départemental de délégués (situés dans les DDT), d'une expertise déconcentrée capable d'expertiser les projets (objectifs et inscription dans l'environnement socio-économique, faisabilité, coûts) et d'en accompagner la réalisation.

- 
- <sup>1</sup> - Internats d'excellence, 400 M€, 100 projets ;  
- Internats de la réussite 14 M€ ;  
- Développement de la culture scientifique et technique 100 M€, 50 projets ;  
- Projets innovants pour la jeunesse 84 M€ ;  
- Haute performance, innovation environnementale 71 M€ ;  
- Diversifier les fonctions des QPV 250 M€ ;  
- Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés 380 M€, 25 projets.

### **C) PROMOUVOIR L'ACCES DE TOUTES LES FAMILLES A UN MODE D'ACCUEIL QUELLE QUE SOIT LA SITUATION FAMILIALE ET/OU PROFESSIONNELLE DES PARENTS ET QUELLE QUE SOIT LA SITUATION DE L'ENFANT**

La question de l'accessibilité à un mode d'accueil se pose de façon accrue pour certains publics, qui du fait de leur situation familiale, sociale ou de leurs besoins spécifiques, nécessitent une attention ou une prise en charge particulière.

Font l'objet de cette partie quatre publics aux besoins spécifiques : les familles en situation de pauvreté et/ou en parcours d'insertion (1), les familles ayant un besoin d'accueil en horaires atypiques (2) ou en urgence (3), les familles ayant un enfant en situation de handicap ou atteint d'une maladie (4).

Si une attention est accordée depuis plusieurs années à l'accueil de ces publics par différents biais (priorité ou obligation d'accueil intégrée dans les textes législatifs et réglementaires, objectifs d'accueil définis dans la COG, financements incitatifs de l'accueil de ces familles sous forme de bonus financiers spécifiques ou aides à la solvabilisation des familles), force est de constater que dans la réalité, l'accueil de ces publics n'est pas toujours aisé, ni pour les familles qui peinent parfois à trouver une solution, ni pour les professionnels ou les structures qui peuvent se retrouver en difficulté du fait de ces accueils.

Les textes ne sont pas toujours appliqués et même s'ils l'étaient, on manque aujourd'hui de moyens et d'indicateurs pour le vérifier. Il n'existe pas de données sur le nombre de familles ayant ce type de besoins, qu'ils soient satisfaits ou non, et sur le nombre d'enfants accueillis issus de ces familles. Les dispositifs existants, notamment les bonus ou aides financiers sont parfois peu mobilisés, ce qui interroge sur la pertinence et/ou l'accessibilité des critères d'éligibilité.

S'il n'y a donc pas aujourd'hui au niveau national une réelle égalité d'accès aux modes d'accueil de toutes les familles, il existe dans certains territoires une forte préoccupation pour ces questions. Nombreuses sont les initiatives locales intéressantes et innovantes qui facilitent l'accès et une meilleure prise en charge de ces publics. Il faudrait pouvoir davantage les valoriser et le cas échéant, les généraliser.

## 1. Etat des lieux de l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques

Dans un souci de renforcer l'accès des familles aux besoins spécifiques aux différents modes d'accueil, le fonds publics et territoires (FPT) a été créé en 2014. Géré par la CAF, il consiste en une aide à l'investissement ou au fonctionnement des établissements dont l'offre répond à des besoins spécifiques. Le fonds a notamment pour objectif de soutenir les EAJE qui accueillent des enfants dont les parents sont confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité, ou des enfants porteurs de handicap. Son montant est décidé par les CAF localement.

### Bilan de la mise en œuvre du Fonds publics et territoire

Le fonds « publics et territoires » (FPT) a favorisé l'accès à un mode d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques<sup>204</sup>. « Ainsi, en 2014, 4 880 enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ont été accueillis dans les EAJE et les ALSH dans le cadre d'actions financées par l'axe 1 du fonds. Par ailleurs, 3 739 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, principalement en accueil collectif mais également au domicile. Majoritairement portés par les associations, les adaptations proposées visent : l'accueil sur des horaires élargis (28 %), l'accueil à la carte, permettant de proposer une solution d'accueil au plus près des besoins des parents (28%), le soutien des parents dans leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle (20%), et les accueils d'urgence (7%). De nombreux projets se positionnent sur plusieurs de ces axes. »

Le rapport IGAS IGF 2017 précise que si les crédits de ce fonds ont été sous-consommés de 37 millions d'euros sur le volet enfance les premières années, ils ont été surconsommés en 2016 de 3 millions d'euros et pourraient l'être en 2017 de 16 millions d'euros.

Certains départements versent également des aides complémentaires pour l'accueil de leur enfant aux familles ayant un enfant porteur de handicap, bénéficiaires d'un minima social, ou encore en parcours d'insertion (ex : Département de la Côte d'Or, des Yvelines, du Rhône)<sup>205</sup>.

Chacun des publics fait aussi l'objet de législations ou dispositifs spécifiques.

#### a) Les familles en situation de pauvreté ou dont les parents sont en parcours d'insertion

L'accès à l'emploi constitue un enjeu majeur en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. Le taux de pauvreté des enfants dont l'un des deux parents au moins est sans emploi est de 24% en 2014 (contre 19,8% en moyenne). Ce taux atteint 73% lorsque les deux parents sont sans emploi.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Bilan d'étape sur le secteur petite enfance, point 3, CAS du 13 juin 2017.

<sup>205</sup> Exemples donnés dans le rapport IGAS IGF précité.

<sup>206</sup> Extraits du Point d'avancement travaux avec Pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, point 3 et du PLFSS 2017, programme qualité efficacité Famille.

Ceci nous amène à traiter dans la même partie les familles en situation de pauvreté, celle en parcours d'insertion professionnelle ou sociale et les familles monoparentales, qui peuvent cumuler ces difficultés.

Le retour à l'emploi est en effet d'autant plus difficile pour les familles monoparentales. D'après une enquête de la DREES menée auprès de bénéficiaires de minimas sociaux<sup>207</sup>, 80 % des mères d'enfants de moins de trois ans invoquent « *la garde de leur enfant pour expliquer leur absence de démarche de recherche d'emploi, contre 41% pour les mères d'enfants de 6 à 11 ans* ». Lorsqu'elles sont sans emploi mais en recherchant un, les mères d'enfants de moins de 3 ans sont 48 % à indiquer être limitées dans leur recherche d'emploi en raison d'un problème de garde.

### **Des dispositions et objectifs pas toujours faciles à mettre en œuvre et à évaluer**

Nombreux sont les dispositions légales ou réglementaires, objectifs, dispositifs et outils créés pour promouvoir l'accueil des familles en situation de pauvreté, en parcours d'insertion et/ ou monoparentales :

- En premier lieu, il faut rappeler que le système de financement actuel des EAJE via la PSU (92 % des places en EAJE) est un facteur potentiellement important de mixité sociale et d'égalité d'accès, grâce à l'application homogène du barème national des participations familiales et à la compensation par la CAF de ces participations, quel que soit le tarif payé par la famille.

La réforme de la PSU en 2014 en imposant une tarification à l'heure avait également pour objectif de s'adapter davantage aux besoins des familles et notamment celles en situation de pauvreté ou en insertion sociale/professionnelle, qui peuvent avoir un recours moindre à un mode d'accueil formel<sup>208</sup>. Il semble néanmoins qu'elle ait induit des effets inverses (risque de sélection de familles selon les amplitudes horaires au détriment des familles plus « fragiles » aux besoins moins importants et moins prévisibles, modes de financement pénalisant pour les EAJE qui accueillent les publics en difficulté).

---

<sup>207</sup> Acs, M., Frel-Cazenave E Lhommeau B. (2014), « Parents bénéficiaires de minimas sociaux : comment concilier vie familiale et insertion professionnelle ? », Etudes et résultats, n°874, février.

<sup>208</sup> Selon les données de la CNAF, dans les EAJE où la participation familiale moyenne est inférieure à 0,75€/heure facturée, les heures de présence des enfants représentent seulement 1 133 heures réalisées par place et par an, contre une moyenne de 1 526 heures réalisées par place et par an, pour l'ensemble des EAJE en 2016. Il y a donc un manque de recettes correspondant à un différentiel de 393 heures en moins, par place et par an.

- La législation comporte depuis 1998<sup>209</sup> des dispositions tendant à favoriser l'accueil des enfants de familles défavorisées dans les EAJE. Les articles L. 214-7 et D. 214-7 du CASF prévoient que :
  - o les EAJE doivent garantir au moins une place sur 20 pour les personnes à faibles ressources engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées ;
  - o le projet et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans précisent les modalités et les conditions dans lesquelles des places d'accueil peuvent être mobilisées afin de permettre à ces parents d'accomplir les démarches nécessaires à une recherche active d'emploi.

Le rapport de la Cour des comptes de 2013 mentionnait à ce sujet que « *dans la réalité, l'objectif d'accessibilité fixé par la loi n'est pas toujours précisé dans le projet d'établissement et le règlement intérieur de l'EAJE. A cela s'ajoute que les collectivités ne sont que rarement en mesure de communiquer les éléments relatifs au respect de leur obligation et n'ont généralement pas passé de convention de partenariat avec Pôle emploi* »<sup>210</sup>.

Par ailleurs, des difficultés de mises en œuvre ont été relevées par le rapport IGAS – IGF depuis la réforme de la PSU en 2014, les EAJE ayant du mal à appliquer l'obligation de réserver une place sur 20 pour les publics en insertion. Celle-ci implique en effet de réserver des places vacantes (ce qui entre en conflit avec les règles de la PSU qui poussent les établissements à maximiser leur taux d'occupation).

- dans la continuité et le respect du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, la COG 2013-2017 avait retenu un objectif de 10 % d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté accueillis en structures collectives. Cet objectif est plus large que les dispositions du CASF à la fois pour la population concernée (tous les enfants de familles pauvres et pas seulement celles engagées dans un parcours d'insertion) et dans la durée de l'accueil (c'est un objectif qui porte sur un besoin d'accueil permanent et pas seulement sur un besoin lié à des actions d'insertion ou à la reprise d'un emploi).

Lors de la conclusion du CEJ, les CAF doivent introduire dans le contrat l'objectif d'accueillir au moins 10 % d'enfants pauvres. La mesure de cet indicateur n'est cependant aujourd'hui pas possible, si bien que l'obligation posée dans le CEJ ne constitue pas un véritable levier. Une meilleure connaissance du profil des familles pourrait être facilitée à l'avenir si l'outil Filoue était déployé au niveau national.

---

<sup>209</sup> La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

<sup>210</sup> « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », Rapport thématique de la Cour des comptes, 2013

**« Filoue » : un outil pour mieux connaître les enfants et les familles fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant**

La CNAF et l'association de maires de France (AMF) ont signé en février 2017 une charte encadrant la connaissance des enfants accueillis en EAJE, permettant la mise en place d'un circuit d'informations sur les caractéristiques des enfants accueillis à des fins statistiques. Il vise à la création d'un fichier totalement anonymisé des enfants usagers des EAJE, dénommé « Filoue », qui permet d'étudier le profil des familles et des enfants accueillis, ainsi que l'usage qu'elles font des différents modes d'accueil. Celui-ci fait l'objet d'expérimentation depuis 2013 mais n'a pas encore été déployé au niveau national<sup>211</sup>. Il devrait ainsi permettre notamment de suivre les objectifs fixés en matière d'accueil de publics spécifiques. Les résultats de la première enquête FILOUE de 2013<sup>212</sup> indiquent que 19,2 % des familles ayant au moins un enfant accueilli en EAJE ont des ressources inférieures au seuil de bas revenu. Ce résultat est supérieur à l'objectif initial annoncé. Cependant, les proportions sont moindres que leur représentation dans la population totale (19,2% de bas revenus en EAJE versus 25,7% dans la population).

Par ailleurs, ces données ne portent que sur un échantillon très réduit d'établissements (350 EAJE répartis sur 150 communes vs 10 034 EAJE en 2013). Elles ne permettent donc pas en l'état de connaître le degré de réalisation des objectifs en matière d'accueil de publics spécifiques et d'avoir une vision globale de la situation.

- Concernant les familles monoparentales, pour lesquelles le risque de pauvreté est plus important, il semblerait qu'elles bénéficient d'un accueil relativement favorable en EAJE. Le rapport 2016 de l'ONPE révèle ainsi que 27 % des enfants de mères seules fréquentent au moins une fois un EAJE au cours de la semaine, contre 22 % des enfants dont les parents vivent en couple, et que 38 % des enfants de mères seules en emploi fréquentent un EAJE, contre 27 % des enfants dont les deux parents en couple travaillent. En revanche, seuls 14 % des enfants de mères seules sont confiés à une assistante maternelle, contre 32 % des enfants des autres familles<sup>213</sup>, ce qui s'explique sans doute au regard du reste à charge pour les familles qui est plus important qu'en EAJE.

La majoration du montant plafond du CMG de 30 % prévue par le PLFFS 2018<sup>214</sup> pour les familles monoparentales a pour objectif de faciliter l'accueil chez une assistante maternelle grâce notamment à une meilleure solvabilisation. Compte tenu de la règle selon laquelle 15% du coût de la garde doit rester à la charge de l'allocataire, il est néanmoins possible qu'une partie des familles monoparentales éligibles ne puissent en réalité pas toucher la majoration du plafond de prise en charge, si le plafond atteint est déjà supérieur à 85% (Cf. partie sur le reste à charge des familles).

---

<sup>211</sup> Les deux premières vagues d'enquête Filoue 2013 et 2014 ont porté sur quatre départements. En 2015, deux nouveaux départements ont été ajoutés aux 4 précurseurs. En 2016, trois nouveaux départements rejoignent le projet.

<sup>212</sup> « Connaître les enfants fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant et leur usage des structures », l'essentiel, 2015, n°157

<sup>213</sup> Rapport 2016 de l'Observatoire national de la petite enfance, dossier de presse CNAF, p. 11.

<sup>214</sup> Le montant de cette aide dépend du nombre d'enfants à charge dans le foyer familial, de l'âge de l'enfant gardé et du niveau de ressources du parent célibataire. Pour les familles monoparentales les plus démunies, cette hausse d'environ 138 € porte l'allocation maximale à plus de 600 € par mois pour l'accueil d'un enfant de moins de trois ans chez une assistante maternelle.

Par ailleurs, la condition d'activité professionnelle exigée pour toucher le CMG, exclut de fait un certain nombre de familles et notamment monoparentales, qui peuvent renoncer à recourir à un mode d'accueil individuel, alors qu'elles pourraient en avoir besoin pour des temps courts (répit ou démarches d'insertion).

- Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (crèches AVIP) ont été créées<sup>215</sup> en mai 2016 par un accord et une charte tripartite signés par les Ministres chargés des affaires sociales, de la famille et du travail, la CNAF et Pôle emploi . Elles ont pour but de permettre le retour à l'emploi ou à la formation des parents d'enfants de moins de 3 ans. Le label « Crèche à vocation d'insertion professionnelle » est attribué par les CAF aux crèches volontaires. Ces crèches doivent accueillir au minimum 30% d'enfants de moins de trois ans dont les parents sont demandeurs d'emploi et volontaires pour s'engager dans une recherche d'emploi intensive. Un effort particulier est prévu pour l'accueil des familles monoparentales et prioritairement celles qui résident dans un quartier de la politique de la ville. La crèche s'engage à accueillir l'enfant au minimum 3 jours par semaine, à raison de 8 heures par jour (sur une amplitude horaire d'au moins 12 h). La place d'accueil de l'enfant est liée à un accompagnement du parent vers l'emploi par Pôle Emploi ou la mission locale.

Selon le point d'avancement communiqué par la CNAF au début de l'année 2017<sup>216</sup>, le développement des crèches AVIP, reste conditionné à la montée en charge de la dynamique partenariale des schémas départementaux des services aux familles. Le dispositif nécessite en effet une coordination dynamique entre les acteurs de la petite enfance et ceux de l'insertion sociale et professionnelle du territoire. Conformément aux exigences de l'instruction ministérielle du 29 août 2016 et de la circulaire CNAF du 22 juin 2016, la création au sein des SDSF des « commissions crèche VIP » en charge d'attribuer le label aux EAJE apparaît lourde et peu aisée à mettre en œuvre. La coordination de ce dispositif (CAF ou DDCS) semble également poser problème pour certains territoires. Surtout, le taux imposé de 30 % apparaît très élevé pour les gestionnaires, qui ne reçoivent pas de financement supplémentaire (en dehors de de la bonification éventuelle de la PSU au titre du fonds publics et territoires)<sup>217</sup>. En mars 2017, seules trois structures avaient bénéficié du label (sur les 73 CAF qui avaient répondu). 64 avaient contacté la CAF pour obtenir le label et les CAF avaient repéré 355 structures susceptibles de bénéficier du label.

- Enfin, Pôle emploi a développé avec la CNAF le site Internet [macigogne.fr](http://macigogne.fr)<sup>218</sup>. Les places proposées de manière ponctuelle sur MaCigogne sont réservées aux personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi, ayant au moins un enfant de 0 à 3 ans (jusqu'à 4 ans si l'enfant n'est pas scolarisé) et justifiant de la nécessité d'une solution de garde ponctuelle dans le cadre de son parcours professionnel. Le site permet aux parents demandeurs

---

<sup>215</sup> Le plan Espoir Banlieues entre 2009 et 2011 à l'origine de nombreux projets favorisant l'accueil de publics fragiles a permis d'identifier le modèle des crèches AVIP comme un levier pertinent pour favoriser le retour à l'emploi des parents.

<sup>216</sup> Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

<sup>217</sup> Rapport IGAS-IGF 2017 précité.

<sup>218</sup> Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

d'emploi d'effectuer une recherche géolocalisée des EAJE et une demande en ligne de réservation auprès des établissements<sup>219</sup>. Il vise aussi à optimiser le fonctionnement des EAJE sur des créneaux vacants ou moins demandés.

Le site a ouvert au premier semestre 2017, sa réussite repose sur l'information et la mobilisation du réseau d'EAJE.

b) Les familles ayant des besoins d'accueil en horaires atypiques

Par horaires atypiques, on entend les besoins d'accueil en horaires décalés (du lundi au samedi de 6h à 7h30 et de 18h à 22h, le samedi de 7h30 à 18h) et en horaires spécifiques (du lundi au samedi de 22h à 6h du matin, le dimanche et les jours fériés prévus par l'article L. 3133-1 du Code du Travail).

Si 37 % des salariés ont des horaires « normaux », près de deux salariés sur trois travaillent à des horaires atypiques ». 19 % des salariés ont des horaires caractérisés par le fait de travailler la nuit ou le week-end de façon habituelle, et 10 % de façon occasionnelle, particulièrement dans le secteur public et dans le commerce<sup>220</sup>.

La demande des familles est potentiellement très importante et risque de s'accroître avec la flexibilisation et les nouvelles formes d'organisation du travail. Si la solidarité familiale permet souvent d'assurer une prise en charge des enfants, il reste tout une partie de parents qui restent contraints et parfois en difficulté pour trouver une solution d'accueil compatible avec leur emploi et leur conditions de travail.

Ces parents sont bien souvent confrontés à une offre d'accueil inadaptée, à laquelle s'ajoutent également des problèmes de planification de leurs besoins d'accueil. Le rapport de la Cour des Comptes de 2013 fait observer que cette organisation complexe « conduit souvent les parents à la recherche d'un accueil occasionnel à s'inscrire auprès de plusieurs établissements et parfois à accepter une proposition d'inscription en accueil régulier pour s'assurer d'une place au prix d'un absentéisme important de leur enfant »<sup>221</sup>.

Si le nombre d'heures d'ouverture moyen des structures est d'environ 10.7 heures par jour, on manque aujourd'hui de données précises sur l'amplitude horaire des structures et sur le nombre de structures ou de professionnels (assistantes maternelles notamment) accueillant des publics en horaires atypiques.

Comme pour les familles en situation de pauvreté ou inscrites dans un parcours d'insertion, les familles ayant des besoins d'accueil en horaires atypiques font l'objet de dispositions ou dispositifs d'aide spécifiques pas forcément faciles à mettre en œuvre :

- Le décret n° 2009-908 du 24 juillet 2009 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant prévoit une majoration de 10% du plafond de prise en charge du CMG en cas d'horaires spécifiques (de 22 heures à 6 heures, ainsi que le dimanche et les jours fériés). Elle est

---

<sup>219</sup> Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

<sup>220</sup> Enquête de la DARES, 2009.

<sup>221</sup> Rapport Cour des comptes, précité.

destinée aux parents dont les enfants sont gardés au moins 25 heures par semaine sur ces horaires<sup>222</sup>.

Le rapport de la Cour des comptes note qu'en 2011 (référence à actualiser), « *sur l'ensemble des 740 439 familles ayant perçu un CMG, seulement 2 002 familles (0,27 %) bénéficient d'un CMG bonifié de 10 % pour horaires spécifiques.* » Par ailleurs, il note que « *les assistantes maternelles fixent librement les termes du contrat passé avec les parents, ce qui peut exclure la prise en compte des horaires irréguliers liées aux contraintes professionnelles de ces derniers* ».

Les critères d'attribution apparaissent particulièrement restrictifs, la plupart des demandes en horaires atypiques se situant vraisemblablement plutôt sur des horaires décalées, à savoir tôt le matin (5h – 8 h) ou tard en journée (19 h – 22 h). Certaines CAF (ex. de la CAF des Landes<sup>223</sup>) ont d'ailleurs créé des dispositifs plus avantageux et octroient une majoration du CMG sur ces horaires.

- En 2010, la CNAF avait lancé un dispositif expérimental pour favoriser l'accès des publics confrontés à des horaires atypiques auprès de 33 CAF. Celui-ci a permis d'accompagner 75 projets avec un soutien financier de 10 millions d'euros. Ces accueils sont réalisés au domicile des parents en complément d'un accueil de 10 heures par jour et entre 22 heures du soir et 6 heures du matin ou le dimanche et les jours fériés. Le coût moyen horaire est estimé à 20,6 €.

Certains modes d'accueil semblent plus à même de répondre aux besoins d'accueil en horaires atypiques : les crèches familiales, ou encore les maisons d'assistantes maternelles (MAM), en plein essor ces dernières années. La délégation d'accueil de l'assistante maternelle à une de ces collègues de la MAM (sur autorisation du parent de l'enfant) permet ainsi aux MAM d'avoir une amplitude horaire plus importante. La prise en compte de ce besoin dépend aussi des territoires. Dans certains endroits, les assistantes maternelles sont également très flexibles et répondent ainsi aux demandes des familles. Certains RAM recensent les assistantes maternelles indépendantes acceptant d'accueillir les enfants dont les parents travaillent en horaires atypiques .

Les dispositions, outils ou dispositif existants pour favoriser l'accueil des familles ayant des besoins en horaires atypiques sont aujourd'hui assez limités. Ils ne sont pas contraignants et il n'y a aucun moyen de s'assurer que ces besoins sont bien pris en compte dans les préoccupations des gestionnaires<sup>224</sup>. Ceci repose sur le bon vouloir des acteurs. Certains

---

<sup>222</sup> Tarification : même si l'allocataire remplit les conditions pour bénéficier de cette majoration, 15% du coût de la garde doivent rester à la charge de l'allocataire. De ce fait, dans certaines situations, la majoration du plafond de prise en charge ne pourra pas être servie si le plafond atteint est déjà supérieur à 85%.

<sup>223</sup> La CAF ouvre des droits aux familles ayant recours pour des raisons professionnelles ou liées à des études à une garde sur des horaires décalés (les heures de garde effectuées avant 7H30 le matin, après 18H00 le soir, les week-ends et les jours fériés)

<sup>224</sup> Le rapport de la Cour des comptes de 2013 précité fait état de plusieurs collectivités ayant fait l'objet des contrôles et qui n'ont pas mis en place de dispositif de suivi des horaires atypiques et dont les EAJE offrent des horaires d'ouverture assez rigides.

acteurs locaux développent des initiatives intéressantes et innovantes (encadré ci-dessous). La plupart d'entre elles sont réservées aux familles monoparentales, et sous condition de ressources, mais elles sont encore trop peu nombreuses pour constituer une véritable réponse à la problématique de la flexibilité du travail, qui tend à se développer.

### **Initiatives locales en matière d'accueil en horaires atypiques**

La **Ville de Strasbourg** a par exemple décidé de développer, en sus de l'offre classique, une offre de services permettant de répondre spécifiquement à ces besoins :

- 30 places d'accueil ont été ouvertes en établissements collectifs à horaires d'ouverture étendus (de 5h30 du matin à 22 heures le soir) sur 3 établissements ;
- un accueil mixte a été développé pour les besoins d'accueil long ou en horaire atypique qui combine prise en charge au domicile d'une assistante maternelle employée par un établissement multi-accueil et accueil collectif sur une ou plusieurs journées dans la semaine ;
- un multi-accueil propose un accueil le samedi pour répondre aux besoins des parents qui travaillent.

**A Nancy**, le dispositif Arc en Ciel a été mis en place après avoir constaté que beaucoup de familles monoparentales ne s'engageaient pas dans la démarche d'emploi faute de trouver quelqu'un pour garder leur enfant sur des horaires ne correspondant pas à ceux d'ouverture des accueils collectifs. La ville a créé un dispositif nommé « Arc En Ciel » avec un coordonnateur payé par le Centre communal d'action sociale (CCAS) qui a pour mission de recruter des étudiants en deuxième année d'Institut Régional du Travail Social (IRTS). Ces derniers vont au domicile des familles à partir de cinq heures le matin où ils prennent le relais et s'occupent de l'enfant, de la naissance à 10 ans. Celui-ci reste ainsi dans sa sphère familiale le matin puis est déposé à la crèche ou à l'école. Le soir, à la fin du périscolaire et du multi-accueil, ils vont le chercher, le ramènent chez lui et peuvent s'en occuper jusqu'à minuit. Il a permis à 95 % des mères bénéficiaires du dispositif d'accéder à une formation diplômante, de conserver un emploi ou de retourner à l'emploi. Nancy a reçu le prix de l'innovation de l'Union Nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) pour ce dispositif.

Autre exemple, **l'association Gepetto** (Garde d'Enfant Pour l'Equilibre du Temps professionnel, du Temps familial et son Organisation) a développé une offre visant à compléter les modes d'accueil existants par un accueil professionnalisé sur des horaires atypiques au domicile des familles. Le mode d'accueil est disponible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Le réseau couvre quelques départements.

**Le service municipal Bébé Dom mis en place en Bourgogne à La Charité-sur-Loire** est un service expérimental souple et exclusivement complémentaire à l'offre de garde locale existante offrant une garde des enfants au domicile des parents sur des horaires atypiques : nuits, soirées, week-ends et jours fériés. Ce dispositif est complété par un transport possible vers l'école, le médecin, un service de soin, un autre mode d'accueil ou encore les activités extrascolaires. Les familles s'inscrivent et paient le service auprès de la Mairie, qui fait appel à un prestataire de service à la personne, Family sphère, recruté sur appel d'offre. Un tarif social adapté à chaque revenu et situation familiale fait partie de l'expérimentation, de 0.36€ à 2.77€ de l'heure, pour permettre à tous les parents, y compris aux familles en situation précaire, la garde à domicile. Ce sont des professionnels formés et diplômés qui interviennent au domicile parental, équipés de valises « Bébé Dom » composées du nécessaire de puériculture et de sécurité, de livres et de contes. Les professionnels bénéficient en outre d'une mutualisation des formations proposées par le centre social et de la supervision d'une psychologue vacataire en cas de situations difficiles repérées au sein de la famille

(divorces, violences, décès etc.).

A **Limoges**, en complément de l'accueil collectif, des agents agréés « assistant(e)s maternel(le)s » sont rattachés aux crèches municipales. Ils accueillent des enfants à leur domicile de 5 à 8 heures et/ou de 18 h 30 à 22 heures avant de les conduire à la crèche pendant les heures d'ouverture.

c) Les familles ayant des besoins d'accueil en urgence

La nécessité d'un accueil en urgence peut avoir bien des causes : hospitalisation d'un parent, la reprise d'un emploi ou d'une formation, le besoin d'un moment de répit pour un parent seul. L'accueil du jeune enfant en situation d'urgence, quelles qu'en soient les raisons, doit pouvoir répondre à ces besoins.

Le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans offre la possibilité d'accueillir des enfants en surnombre certains jours de la semaine, notamment en cas d'urgence (article R2324-27 du code de la santé publique)<sup>225</sup>.

Ces dispositions ont rendu possible un développement et une diversification de l'accueil d'urgence, comme l'a montré la Cour des comptes dans son rapport de 2013. Cependant, ces solutions restent encore trop peu fréquentes. La Cour des comptes cite quelques exemples (cf. encadré)

**Initiatives locales en matière d'accueil en urgence**

Dans la **ville de Cherbourg**, chaque EAJE est en mesure d'assurer un accueil d'urgence sur une période de trois jours maximum moyennant un coût horaire de 2€ par heure.

**La ville de Marseille** a également inscrit l'accueil d'urgence dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales : cinq places réparties dans cinq établissements d'accueil différents sont réservées à l'accueil d'urgence d'enfants de femmes seules se retrouvant soudainement en difficultés du fait de problèmes de logement, d'un manque de ressources ou de violences conjugales.

Cofinancée par le Conseil départemental de l'Isère, la CAF et les communes de l'agglomération de Grenoble, l'**association Dépann'familles** intervient lorsque les parents doivent s'absenter impérativement (rendez-vous urgent, hospitalisation, entretien d'embauche, reprise d'activité professionnelle, etc.), lorsque l'enfant est malade ou encore, pour une courte durée, lorsque la garde habituelle de l'enfant est défaillante. Par ailleurs, elle intervient dans la garde des enfants porteurs de handicap pour une garde occasionnelle, un samedi, un dimanche ou en soirée.

**Le service de la petite enfance d'Angers** a également organisé une procédure destinée à répondre aux situations d'urgence rencontrées par les parents.

De même, la **communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon** réserve 8 % des places agréées à l'accueil d'urgence.

Source : « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », Rapport de la Cour des comptes, 2013

<sup>225</sup> Article R. 2324-27 du code de la santé publique relatif au « surnombre » dans les établissements d'accueil : 10 % pour les établissements d'une capacité égale ou inférieure à 20 places, 15 % pour les structures dont la capacité d'accueil est inférieure ou égale à 40 places, 20 % pour les structures de plus de 40 places.

d) L'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints d'une maladie

Depuis le décret du 1<sup>er</sup> août 2000, l'accueil des enfants porteurs de handicap ou atteints d'une maladie chronique relève du droit commun et fait partie des missions des structures d'accueil de la petite enfance.

La loi de 2005 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées affirme : « *Les établissements et les services d'accueil non permanent d'enfants veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale* ». Cette loi a été précisée par le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 et fait notamment référence au PAI (projet d'accueil individualisé)<sup>226</sup>.

Le barème de la PSU prévoit un taux d'effort minoré pour les familles dont l'enfant est porteur de handicap, même si ce n'est pas cet enfant qui est accueilli dans la structure (application du tarif immédiatement inférieur).

Aucune enquête ne permet d'établir un état des lieux de l'accueil des enfants en situation de handicap. A cela s'ajoute, comme le mentionne le rapport IGAS IGF, que si la CNAF suit le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH (7 344 enfants en 2015 soit 0,8 %), il s'agit d'un indicateur peu fiable, dans la mesure où le handicap des enfants de moins de trois ans est rarement reconnu administrativement.

Ce rapport montre par ailleurs que les collectivités ne disposent pas toujours d'éléments pour anticiper cette demande qui elle-même n'est pas toujours exprimée par les familles auprès des services municipaux ou intercommunaux.

Le Conseil de l'enfance du HCFEA fait actuellement l'objet d'une saisine ministérielle sur la question de l'inclusion des enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans, ce qui inclut leur accueil au sein des modes d'accueil formels. Cette question éminemment importante pour les familles confrontées à ces difficultés et pour ces enfants en termes de développement, d'éveil et d'inclusion sociale fera donc l'objet d'approfondissements et de recommandations dans le cadre de cette saisine.

---

<sup>226</sup> L'article 2324-39 du code de la santé publique prévoit : « Le médecin de l'établissement ou du service s'assure que les conditions d'accueil permettent le bon développement et l'adaptation des enfants dans l'établissement ou le service. En particulier, il veille à l'intégration des enfants présentant un handicap, d'une affection chronique, ou de tout problème de santé nécessitant un traitement ou une attention particulière, et, le cas échéant, met en place un projet d'accueil individualisé ou y participe ».

## Accueillir le jeune enfant en situation de handicap : des initiatives intéressantes

Des mesures peuvent être mises en place, afin de favoriser l'intégration des enfants en situation de handicap dans les EAJE ou leur accueil auprès d'assistantes maternelles. Le rapport Giampino de 2016 préconisait ainsi :

- un aménagement d'horaires et d'effectifs qui corresponde aux besoins des jeunes enfants en situation de handicap ;
- la mise en place d'un dialogue avec un psychologue, un médecin ou un éducateur pour les équipes d'EAJE et les assistantes maternelles, ainsi que des temps de rencontre avec d'autres professionnels confrontés aux mêmes problématiques ;
- une formation initiale et continue renforcée sur le handicap pour tous les professionnels.

La France pourrait également s'inspirer des modèles nordiques, comme le suggérait déjà le rapport Tabarot en 2008. En Suède par exemple, les jeunes enfants en situation de handicap, atteints d'une maladie chronique ou souffrant de troubles de la concentration, ont le droit d'être accueillis dans un établissement, que leurs parents travaillent ou non. En Norvège, les jardins d'enfants sont spécialement aménagés pour permettre l'accueil des enfants porteurs de handicap.

Des dispositifs permettant un accueil serein d'enfants en situation de handicap ont fleuri ces dernières années :

- **L'Arche de Noé (Bayonne)** accueille un tiers d'enfants en situation de handicap ou de vulnérabilité. Son personnel reçoit une formation spécifique et est en liaison avec les institutions médicosociales locales. Les familles de plusieurs communes bénéficient de cette offre d'accueil. (Source : Cour des comptes)

- **Le multi-accueil Associatif Charivari (Paris)** accueille un tiers d'enfants porteurs d'un handicap ou en cours de diagnostic. La structure dispose de professionnels formés (ou en formation interne). Un pôle parentalité favorise le dialogue avec les parents. Les partenariats extérieurs permettent de construire une passerelle qui facilite le passage à l'école préélémentaire pour certains, ou à un centre plus spécialisé pour d'autres (Source : rapport Giampino)

- **L'instance de médiation et recours du 93 (IMR)** mène un travail d'information et de soutien des professionnels qui accueillent des enfants en situation de handicap, au sein du service de PMI de la Seine-Saint-Denis. L'équipe de l'IMR est constituée d'une puéricultrice et d'une psychologue. L'instance ne rencontre ni l'enfant ni la famille directement. Elle accompagne les professionnels des crèches ou les assistantes maternelles dans leur réflexion sur l'organisation personnalisée de l'accueil de l'enfant et de sa famille. Le département de Seine-Saint-Denis a également créé en 1992 le dispositif Trait d'Union à destination des assistantes maternelles. Il leur permet de bénéficier d'une subvention pour acquérir du matériel spécifique adapté à l'enfant accueilli et prête également du matériel pour des besoins ponctuels (Source : rapport Giampino)

## 2. Les leviers pour faciliter l'accès aux modes d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques

Les dispositions mises en place depuis une dizaine d'années et décrites ci-dessus ont sans doute permis d'améliorer partiellement les réponses aux besoins spécifiques des familles en matière de mode d'accueil. En l'état, elles demeurent cependant insuffisantes : l'évaluation des besoins spécifiques n'apparaît pas aisée puisque une partie de la demande des familles n'est sans doute pas exprimée, les objectifs posés et leviers existants sont très peu contraignants, les indicateurs sont peu précis et difficilement évaluables. Si certains territoires, collectivités ou gestionnaires sont l'origine d'initiatives intéressantes, elles restent localisées. Il n'y a donc pas aujourd'hui de réelle égalité d'accès aux modes d'accueil pour ces familles. A ces inégalités sociales, s'ajoutent des inégalités territoriales puisque les réponses apportées aux familles reposent bien souvent sur la volonté des acteurs locaux.

Le rapport IGAS IGF 2017 fait également le constat que les leviers pour orienter l'offre vers les besoins spécifiques des familles sont limités. Par ailleurs, il précise « en ce qui concerne l'accueil en EAJE, que les outils dont disposent les CAF sont peu *efficaces, trop peu mobilisés et qu'ils ne parviennent pas à compenser les coûts occasionnés pour les structures* ». En effet, « *répondre à ces besoins spécifiques est bien souvent plus coûteux pour les structures, parce que ceux-ci demandent une prise en charge plus grande et parce qu'il peut entraîner une fréquentation irrégulière ou à des horaires qui minorent le taux d'occupation de la structure. A cela s'ajoute que les CAF ne disposent d'aucun outil pour évaluer les réponses aux objectifs pour l'accueil individuel.* »

- a) Clarifier les objectifs, mieux identifier les familles aux besoins d'accueil spécifique et les initiatives existantes

Les premières propositions visent à clarifier les objectifs d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques et les indicateurs d'évaluation, ainsi qu'à mieux identifier les besoins des familles et les initiatives existantes localement.

### **Propositions :**

- *clarifier les objectifs d'accueil des publics aux besoins spécifiques et les obligations posées à la charge des structures ou professionnels de la petite enfance, fixer des indicateurs réalisables, mesurables et pouvant faire l'objet d'un suivi local et national ;*
- *prévoir dans les schémas départementaux des services aux familles un axe spécifique sur l'accueil des publics ayant des besoins spécifiques, recensant les besoins des familles, l'offre existante et les manques, afin de proposer et de mettre en œuvre localement des solutions adaptées ;*
- *procéder au niveau local puis national, par l'intermédiaire des CAF et de la CNAF et en s'appuyant sur les SDSF, à un recensement exhaustif des initiatives locales existantes pour accueillir les familles ayant des besoins spécifiques. En lien avec la DGCS, constituer un référentiel de bonnes pratiques. Promouvoir au niveau national les initiatives les plus intéressantes et pouvant facilement être dupliquées ;*
- *généraliser l'utilisation de l'outil Filoue dans l'ensemble des établissements, afin d'avoir une meilleure visibilité du profil et des besoins des enfants et familles usagers des EAJE et de permettre un suivi des objectifs d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques, notamment l'accueil de 10 % d'enfants pauvres et l'accueil des familles en insertion.*

b) Rendre les critères et les procédures d'attribution des places en crèches plus transparents et sécuriser les gestionnaires d'un point de vue financier

En ce qui concerne l'accueil des publics ayant des besoins spécifiques en EAJE, les propositions visent d'une part, à faciliter l'accès des familles aux EAJE et d'autre part, à sécuriser les gestionnaires d'un point de vue financier une fois ces publics accueillis.

En ce qui concerne l'accès des familles, les critères et la procédure d'attribution des places sont régulièrement remis en question<sup>227</sup>. Des initiatives locales existent depuis quelques années pour aller vers plus de transparence<sup>228</sup>, d'autres ont émergé notamment dans le cadre du « Pacte Transparence Crèches » lancé en décembre 2015 (cf. encadré ci-dessous).

#### **Pacte transparence crèches**

Trois villes pilotes (Paris, Bordeaux et Le Mans) ont signé le pacte « Transparence crèches » lancé en 2015. Les trois villes se sont engagées à rendre transparents les critères d'attribution des places en crèche : réunir des commissions d'attribution, publier la liste des critères retenus, puis respecter le barème associé à ces critères. À Bordeaux, les familles connaissent le nombre de points attribués à leur dossier, en fonction des situations professionnelle et personnelle de chacun de ses membres. Par exemple, un foyer de trois enfants bénéficie de 10 points. Celui dont un enfant est porteur de handicap a 30 points, tout comme les parents dont les horaires professionnels sont atypiques ou les parents isolés qui travaillent. À Paris, les familles peuvent, sur Internet, suivre le traitement de leur demande en temps réel.

Les villes pionnières jugent l'expérience satisfaisante même si elles reconnaissent que l'exercice peut présenter des limites puisque l'attribution des places qui se libèrent dépend beaucoup de l'âge des enfants. Une crèche ne peut accueillir que des bébés. Il n'est par ailleurs pas toujours possible d'appliquer uniquement la grille, certaines situations nécessitant un arbitrage plus fin.

Sans mettre en cause les pratiques des collectivités locales et tout en leur garantissant le maintien d'une certaine liberté d'attribution en fonction du contexte local et de la situation des familles, il apparaît nécessaire d'aller vers plus de transparence et d'harmonisation des critères d'attribution de places en crèches et des pratiques en la matière. Les objectifs sont

---

<sup>227</sup> Le Conseil constitutionnel a invalidé comme cavalier législatif l'article 38 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2018 qui obligeait le gouvernement à rendre au Parlement un rapport sur les modalités d'attribution des places en crèche. Ce rapport devait étudier l'opportunité d'une modulation des aides financières versées par les CAF aux établissements, en fonction de leurs pratiques en matière d'attribution des places.

<sup>228</sup> Pour favoriser la mixité sociale dans les crèches, certaines municipalités ont rendu les critères d'attribution plus transparents. A Strasbourg, un système de traitement des demandes, centralisé au niveau de la ville, a été mis en place pour harmoniser les pratiques entre les différents EAJE et pour ne pas défavoriser l'accès des parents sans emploi. A Grenoble, des critères d'attribution donnant la priorité aux familles modestes (notamment monoparentales) ont été mis en place pour toutes les crèches municipales (exemples relevés par la Cour des comptes dans son rapport de 2013)

ainsi de garantir la mixité sociale au sein des EAJE, une meilleure information des familles, une plus grande équité de traitement entre elles et enfin, le respect des obligations posées en matière d'accueil des familles à besoins spécifiques.

Le rapport Terra Nova de 2017<sup>229</sup> proposait ainsi une « *transparence complète des règles d'accès aux crèches imposée par l'Etat aux gestionnaires de crèche. Chaque commune attribuant des places de crèches doit ainsi rendre publics et facilement accessibles les différents éléments de sa procédure d'attribution* » (existence d'une commission, composition, processus de prise de décision, critères d'attribution retenus, etc.). Ce rapport proposait de rendre obligatoire cette transparence et de conditionner l'octroi des aides de la CAF au respect de cette obligation.

Le présent rapport préconise d'étudier les possibilités d'élaborer au niveau national des critères et des procédures d'attribution des places en crèches plus transparents et pour ce faire:

- de recenser les pratiques des collectivités locales qui se sont lancées dans cette démarche, d'évaluer les différents systèmes mis en place (impacts, avantages, limites, etc.) ;
- de réfléchir au contenu possible des critères d'attribution : faut-il fixer des orientations générales (tenir compte de la mixité sociale, être attentif à la situation des familles monoparentales, etc.) ou des critères très précis avec des règles de pondération pour établir le « score » de chaque demande ? Quels critères peuvent être définis au niveau national et/ou au niveau local ? Quelles règles de priorisation entre les critères ? Quelle appréciation laisser aux gestionnaires ?
- de réfléchir à la procédure à mettre en place : mise en place d'une commission d'examen des demandes, composition, fréquence des réunions, nature des décisions prises par la commission –opposables ou non, publicité des décisions, etc. ;
- de réfléchir aux modalités d'information des familles et de suivi de leur demande ;
- de réfléchir aux leviers pour inciter fortement les acteurs à s'inscrire dans cette démarche (obligation d'avoir une commission d'attribution pour bénéficier des financements de la branche famille, création d'un bonus « mixité »)

Dans tous les cas, il faudra veiller d'une part, à harmoniser les pratiques et à assurer une plus grande équité entre les familles et d'autre part, à respecter la liberté des gestionnaires et à leur laisser une marge de manœuvre pour s'adapter aux besoins des familles et au contexte local.

Devra également être abordée dans cette étude la situation particulière des micro-crèches PAJE et des crèches d'entreprise qui ne peuvent être assujetties de la même façon à ces obligations, mais qui doivent participer à ce mouvement. En ce qui concerne les entreprises de crèches, il faut également avoir plus de visibilité sur le respect de l'obligation de réserver 30 % de places à l'extérieur et des modalités d'attribution de ces places.

---

<sup>229</sup> « Investissons dans la petite enfance, l'égalité des chances se joue avant la maternelle », rapport Terra Nova mai 2017

**Propositions :**

*Tout en laissant une certaine appréciation pour les collectivités locales et/ou gestionnaires de structures d'EAJE:*

- *étudier les possibilités d'élaborer au niveau national des critères et des procédures d'attribution des places en crèches plus transparents ;*
- *réfléchir aux leviers pour inciter fortement les acteurs à s'inscrire dans cette démarche (conditionnement des aides au fait d'avoir des commissions d'attribution régulières et bonus financier pour le respect de la mixité du public accueilli)*

Pour encourager les EAJE à accueillir les familles ayant des besoins spécifiques et pour qu'ils ne soient pas pénalisés financièrement une fois les familles accueillies, il apparaît nécessaire de mieux compenser les coûts occasionnés pour les structures concernées et de sécuriser les gestionnaires.

**Propositions :**

- *Relancer des structures de type halte-garderie qui proposent un système de réservation à la demi-journée et étudier la possibilité de prévoir un nombre de places (à définir) sur des demi-journées dans tous les EAJE*
- *Sécuriser les financements des gestionnaires qui accueillent des publics aux besoins spécifiques, financées avec des compléments financiers (cf. partie II. B sur le financement des EAJE) .*
- *Faciliter la labellisation des crèches AVIP en assouplissant les critères (cf. point d'avancement communiqué par la CNAF début 2017 ci-dessus) et prévoir une bonification financière pour les EAJE labélisés.*

c) Développer des outils et dispositifs pour encourager l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques au sein des modes d'accueil individuel

On l'a vu, les outils et dispositions pour encourager l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques par les assistantes maternelles et gardes à domicile sont très limités, alors pourtant qu'elles peuvent offrir une plus grande flexibilité et personnalisation de l'accueil aux familles et qu'elles satisfont déjà une partie de la demande. On pense notamment aux accueils en horaires atypiques, en urgence et d'enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques.

Les premières propositions portent sur le CMG. Le taux d'effort des familles est plus important en accueil individuel qu'en accueil collectif (dès lors qu'est appliqué le barème national des participations familiales). Les propositions formulées dans la partie I- C) visent ainsi à rendre plus accessible ce mode d'accueil pour les familles et à réduire le reste à charge (cf. partie sur pour rapprocher les restes à charge IV. A).

Certaines familles en situation de précarité ou de monoparentalité qui souhaiteraient reprendre un emploi ne peuvent bénéficier du CMG si elles ne remplissent pas les conditions d'emploi. Elles peuvent ainsi devoir renoncer à l'accueil de leur enfant chez une assistante maternelle, alors pourtant parfois qu'il s'agit du seul mode d'accueil disponible sur leur territoire.

Pour permettre aux parents qui sont au chômage (et pour ceux qui pourraient vivre des périodes de chômage), il est nécessaire de revoir la condition d'emploi associé au CMG pour qu'ils puissent rester dans une dynamique active de recherche d'emploi.<sup>230</sup> On peut noter que pour l'accès aux EAJE, aucune condition d'emploi des parents n'est requise.

***Proposition : Revoir les conditions d'accès au CMG en supprimant la condition d'emploi pour le bénéfice du CMG.***

Le nombre de bénéficiaires de la majoration du CMG pour horaires spécifiques est particulièrement faible. Il tient d'une part, à l'obligation faite de maintenir 15% du coût de la garde à la charge de l'allocataire et d'autre part, au fait que les critères d'attribution sont très limitatifs. Il pourrait être envisagé de revoir les critères d'attribution de cette aide. (Cf. Proposition de supprimer la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel pour les familles les plus modestes).

***Propositions relatives au CMG pour faciliter l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques :***

- ***Diminuer le reste à charge*** (cf. propositions pour rapprocher les restes à charge dans la partie IV. A).
- ***Prévoir une majoration du CMG pour horaires atypiques (et non plus seulement spécifiques) : élargir les critères d'attribution actuels aux horaires décalés pour inclure l'accueil tôt le matin de 6 h à 7 h 30 et tard en journée de 19 h à 22 h, diminuer le nombre d'heures total requis pour bénéficier de la majoration (de 25 h à 10 h par exemple).***

L'accueil des publics ayant des besoins spécifiques pouvant être plus contraignant, chronophage et demander un accompagnement du professionnel en charge de l'enfant ou de la famille, les dispositifs mêlant accueil collectif et individuel et permettant un étayage des professionnels (type RAM, crèche familiale, MAM) devraient pouvoir être davantage mobilisés pour l'accueil de ces publics.

***Proposition : prévoir au sein des crèches familiales des places réservées pour les familles ayant des besoins spécifiques et notamment les familles en situation de précarité, en parcours d'insertion, en horaires atypiques ou ayant des enfants en situation de handicap (cf. partie sur le développement de l'offre d'accueil des crèches familiales) et des financements majorés (bonus financiers spécifiques ou tarification à la demi-journée/ journée et non plus à l'heure)***

---

<sup>230</sup> Des exceptions sont faites pour les étudiants, la perception de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), celle du revenu de solidarité active (RSA) en démarche d'insertion professionnelle, l'allocation temporaire d'attente (Ata) inscrit comme demandeur d'emploi, et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) inscrit comme demandeur d'emploi.

- d) Aller au-devant des familles en situation de précarité ou en parcours d'insertion et les accompagner vers l'offre d'accueil, dans un souci de soutenir les parents dans leur parentalité et de renforcer l'éveil et la socialisation des enfants

Enfin, on le sait, il ne suffit pas forcément d'avoir une offre disponible et accessible pour les familles notamment en situation de précarité et/ou en parcours d'insertion pour qu'elles s'autorisent à recourir à un mode d'accueil.

Il faut souvent aller au-devant des familles, les informer sur les dispositifs, les aides et l'offre existante, les sensibiliser sur les bénéfices qu'elles peuvent retirer pour elles-mêmes en termes de répit, de soutien et pour leurs enfants, en termes d'éveil et de socialisation. Il faut ainsi pouvoir accompagner les familles, en s'appuyant sur le réseau partenarial (services sociaux, PMI, Pôle Emploi, etc.) et sur les actions de soutien à la parentalité proposées aux familles au sein des LAEP, centres sociaux, REAPP, ludothèques, etc.

Par ailleurs, les formules d'accueil occasionnel et temporaire (type halte-garderie, jardins d'enfant) apparaissent particulièrement adaptées pour ces familles et doivent être maintenues et encouragées. Le rapport Terra Nova de mai 2017 proposait ainsi de développer l'accueil occasionnel en crèche, comme un marchepied pour les familles modestes : *« Un tel accueil occasionnel devrait être rendu possible dans toutes les crèches : outre la souplesse qu'il apporte à toutes les familles, c'est souvent la meilleure porte d'entrée en crèche pour des familles modestes peu familières de ces structures. Il constitue donc un outil précieux pour mieux ouvrir les crèches aux familles défavorisées. De nombreuses villes se sont déjà engagées dans le développement de l'accueil occasionnel, qui peut aussi s'appuyer sur des solutions technologiques innovantes pour la réservation de places. »*

Les propositions formulées dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes apparaissent à ce titre essentielles : *« Pour être efficace, et parce le non-recours ne renvoie pas seulement à une méconnaissance de l'offre mais aussi à des phénomènes de « non-demande », cette mesure devra s'accompagner d'actions d'accompagnement ciblées en direction des familles les plus vulnérables. Il nous apparaît indispensable de nous attacher à comprendre ce qui fait obstacle au plein exercice de leur rôle par les parents vivant en très grande précarité, et d'élaborer des actions complémentaires, volontaristes, afin de permettre à ces familles de rejoindre les dispositifs de soutien à la parentalité. »*<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, 15 mars 2018

### **Initiatives locales intéressantes en matière d'accueil petite enfance et de soutien à la parentalité**

**Ateliers et colloques pour les parents dans les crèches en Seine-Saint-Denis :** dans son schéma départemental des services aux familles, la Seine-Saint-Denis se donne pour objectif de développer les actions de soutien à la parentalité dans les crèches, notamment l'organisation de colloques réunissant parents et professionnels. Il prévoit également de mettre en place à titre expérimental des ateliers sociolinguistiques pour les parents dont le niveau de connaissance de la langue française constitue un obstacle à la compréhension des règles de vie communes dans les établissements. Déjà proposés aux parents dans les écoles et collèges du département, ces ateliers ont pour objectif de permettre aux parents une meilleure insertion dans la vie publique et citoyenne.

**Les initiatives de la ville de Montpellier :** Une micro-crèche associative, localisée dans un centre social propose 10 places d'accueil ciblées sur les enfants dont les mères de famille, en grande majorité étrangères, suivent des cours d'alphabétisation ou participent à des ateliers. La présence d'un assistant maternel bilingue, parlant l'arabe dialectal, facilite les relations. Une autre micro-crèche itinérante de 9 places s'adresse au même public et fonctionne grâce à un mini bus doté d'équipements adaptés à la petite enfance. De même, en partenariat avec la commune voisine de Frontignan, la caisse et le Conseil départemental, la ville a mis en place un dispositif expérimental pour aider les « mono parents » bénéficiaires du RSA à trouver une solution d'accueil auprès des assistants maternels.

**Propositions (à mettre en lien avec les propositions formulées pour réduire les inégalités territoriales notamment dans les quartiers prioritaires de la ville) :**

- *susciter la création d'une offre spécifique et beaucoup plus intégrée pour les familles en situation de pauvreté ou en parcours d'insertion, aller au-devant d'elle ;*
- *renforcer l'accompagnement des familles et le soutien à la parentalité, en situant la réponse au besoin d'accueil dans un processus plus large d'insertion et d'accès à l'autonomie et en s'appuyant sur les différents dispositifs existants (notamment EAJE, Ram, LAEP, centres sociaux, REAPP, ludothèques) ;*
- *faire une large place à l'accueil temporaire (type halte-garderie et jardin d'enfants) ;*
- *combinaison des accueils individuels et des temps collectifs (RAM, crèches familiales, LAEP, actions de soutien à la parentalité, expérimentation de pôle de compétence petite enfance proposée dans la partie III B)4.).*

e) Former et outiller les professionnels pour une meilleure prise en charge des familles ayant des besoins spécifiques

**Propositions :**

- *prévoir des modules de formation spécialisés pour les professionnels des EAJE, les assistantes maternelles et les gardes à domicile sur l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques (handicap, familles précaires, etc.) ;*
- *renforcer l'étayage et l'accompagnement des professionnels accueillant ces publics (ex : temps d'information, de soutien, de supervision à mettre en place pour les professionnels au sein des EAJE, des RAM ou encore des pôles de compétences petite enfance à créer cf. proposition III B)4.)*

## V. REFORMER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

### A) UN MODELE DE GOUVERNANCE QUI TEND A S'ESOUFFLER

#### 1. Une politique éclatée qui souffre d'un manque de pilotage et de coordination

Malgré des difficultés pointées de façon récurrente, la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant a permis d'assurer une progression significative de l'offre : on est ainsi passé d'une capacité théorique de 50,6 places de garde formel pour 100 enfants de moins de trois ans en 2010 à 55,6 en 2015. On peut néanmoins se demander aujourd'hui si le modèle de gouvernance n'a pas atteint ses limites au regard des moindres performances des dernières années, le bilan en demi-teinte de la dernière COG 2013-2017 en termes de création de places d'accueil (cf. Tome I « Etat des lieux ») ne résultant ni d'un manque de volonté politique, ni d'une insuffisance de moyens financiers prévue, comme le fait remarquer la note de France stratégie de mai 2017<sup>232</sup>.

Nombreux sont les rapports publics qui se sont penchés sur la question de la gouvernance depuis 15 ans (cf. annexe D « Rappel des principales orientations en matière de gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant des rapports ou notes publics des 15 dernières ») et qui font le constat d'une part, d'une politique d'accueil du jeune enfant éclatée entre différents acteurs et financeurs (communes, intercommunalités, conseils départementaux, CAF et CMSA, Etat et plus récemment les acteurs privés), sans chef de file désigné ou identifié, comme il peut en exister pour d'autres politiques sectorielles équivalentes (ex : exemple de la politique de protection de l'enfance, de prise en charge des personnes âgées, ou encore des personnes en situation de handicap).

D'autre part, les rapports pointent l'absence de caractère obligatoire de la compétence d'accueil du jeune enfant à l'égard des acteurs en charge ou intervenant dans cette politique, à l'exception de l'obligation du Département d'agrément, de suivi et de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant mais également des assistantes maternelles, par le biais de son service de protection maternelle et infantile<sup>233</sup>. Le développement de cette politique, notamment quantitatif, repose ainsi aujourd'hui en ce qui concerne l'accueil collectif, sur une alliance fragile d'incitations financières nationales et d'initiatives portées localement par les acteurs. Aux premiers rangs de ceux-ci figurent les communes et les intercommunalités qui disposent du principe de libre administration et exercent des missions dans le cadre de la petite enfance au titre de leur action sociale (54% des EAJE sont gérés par les collectivités locales et 7% par les CCAS en 2015). Il y a également les opérateurs privés associatifs (31% des EAJE sont gérés par des associations en 2015) et ceux à but lucratif (crèches d'entreprises, entreprises de crèches) dont la place s'est accrue ces dernières années

---

<sup>232</sup> « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », 2017, Note d'analyse n°56, France stratégie, mai.

<sup>233</sup> Le département est responsable de la protection de mineurs, accueillis hors du domicile parental, responsabilité reconnue au titre de l'article L.227-1 du CASF.

(8% des EAJE sont gérés par des entreprises privés en 2015). Concernant l'offre d'accueil individuel, le développement de la politique repose sur la libre installation ou le bon vouloir des acteurs privés que sont les assistantes maternelles et les gardes d'enfant à domicile.

Ces différents éléments combinés (éclatement des responsabilités, multitudes d'acteurs peu coordonnés, absence de compétence obligatoire et de chef de file ou *a minima* d'un coordinateur clairement identifié) se traduisent par les constats suivants du point de vue de la gouvernance et des effets de la politique d'accueil du jeune enfant :

- une politique certes riche et diverse, mais de ce fait, particulièrement complexe, difficilement lisible pour les acteurs et opérateurs de ce champ, voire parfois totalement opaque pour les familles qui choisissent ou acceptent un mode d'accueil sans avoir de vision précise de l'ensemble de l'offre et des dispositifs qu'elles peuvent mobiliser ;
- une politique qui ne répond pas complètement aux besoins et attentes des familles ;
- une politique qui a du mal à atteindre les objectifs qu'elle se fixe faute de pilotage affirmé et de leviers véritablement contraignants, et qui de ce fait peine à résorber, voire renforce les inégalités territoriales existantes ;
- une politique difficile à structurer, réguler, impulser ou encore à réformer ;
- une politique au final, qui peut s'avérer peu efficiente dans un contexte aujourd'hui très contraint pour les finances publiques et notamment sociales et où une rationalisation est nécessaire.

## **2. Des propositions récurrentes de réforme de la gouvernance qui nécessitent une volonté politique forte pour changer de paradigme et passer d'une politique incitative à une politique plus contraignante**

Face à ces différents constats, sans prétendre à une exhaustivité, les principaux rapports des quinze dernières années, mettent en avant de façon récurrente trois principales propositions de réforme de la gouvernance :

1/ la **création d'un service public de la petite enfance**, dont la définition et les contours restent bien souvent à préciser<sup>234</sup>;

2/ sur le modèle des pays du Nord et de l'Allemagne, **la création d'un droit opposable à un mode d'accueil**, que celui-ci soit universel (pour tous les enfants de 0 à 3 ans), ou ciblé sur une catégorie d'enfants (enfant de plus de deux ans, publics prioritaires)<sup>235</sup>, **et son corollaire indispensable, la désignation d'une collectivité compétente et responsable en matière d'accueil du jeune enfant ;**

---

<sup>234</sup> A l'exception du rapport du Centre d'analyse stratégique de 2007 qui portait spécifiquement sur la création d'un service public de la petite enfance et sur sa définition, son périmètre et ses modalités de gestion, les autres rapports qui le recommandent ne font bien souvent que l'évoquer sans donner tellement de précisions.

<sup>235</sup> La proposition de création d'un droit pour les familles à bénéficier d'une solution d'accueil peut d'ailleurs être rapprochée de la première proposition de création d'un service public de la petite enfance, dans la mesure où elle constitue la finalité de ce service public, dans sa version la plus aboutie.

3/ la **fixation au niveau légal ou au niveau local d'objectifs de couverture territoriale en mode d'accueil**, en lien pour le second cas avec la recherche d'une meilleure analyse et connaissance locale des besoins des familles et de l'offre existante au travers notamment **des différents schémas territoriaux existants** (schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans des communes, schéma d'organisation sociale et médicosociale des départements ou encore schéma départemental des services aux familles SDSF - cf. supra détails et orientations sur les SDSF).

La récurrence des propositions formulées en matière de gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant et les timides avancées constatées ces dernières années dans ce domaine témoignent d'une atomisation de la gouvernance, comme le mentionnait le HCF dans son rapport de 2013<sup>236</sup>, et d'une véritable inertie des acteurs et du système, qui semble en incapacité de se réformer ou qui ne semble pas vouloir évoluer, chaque acteur disposant d'une partie de la compétence et n'ayant ni l'intérêt, ni l'envie de l'accroître et/ou d'en assumer la pleine et entière.

L'inertie tient sans doute également à l'ambition affichée par les trois principales propositions, qui pour se voir mises en œuvre, nécessitent un vrai changement de paradigme et de passer d'une politique incitative reposant sur la libre mobilisation des acteurs à une politique plus autoritaire et contraignante.

La création d'un service public de la petite enfance suppose d'avoir une vision, une maîtrise et *a minima* un contrôle par la puissance publique de l'ensemble de l'offre d'accueil, ce qui peut interroger d'un point de vue pratique et juridique dans la mesure où l'offre d'accueil en France est majoritairement privée : l'accueil chez une assistante maternelle constitue le premier mode d'accueil en France et le secteur privé lucratif porte de façon très significative la croissance des créations de places en accueil collectif ces dernières années, notamment de micro-crèches (plus du tiers des créations sur la COG 2013-2017) (cf. Tome I « Etat des lieux »).

Liée à cette première proposition, puisqu'elle peut constituer la modalité la plus aboutie d'un SPPE, la création d'un droit - opposable ou non - à un mode d'accueil pour les familles suppose la désignation d'un acteur responsable de la mise en œuvre et ayant une compétence obligatoire en la matière. Si les communes et intercommunalités, premiers interlocuteurs des familles, restent les premiers gestionnaires des structures d'accueil du jeune enfant et ont souvent été pressenties pour être responsables du développement de l'offre d'accueil et de la mise en œuvre de ce droit (avec délégation possible dans les zones rurales aux départements), le contexte évolue aujourd'hui. On assiste à un repositionnement des acteurs et à un retrait relatif des collectivités locales qui peut sembler inquiétant et s'expliquer par les contraintes budgétaires accrues ces dernières années pour ces dernières couplées à une augmentation très forte des coûts de revient des structures publiques. Par ailleurs, le transfert d'une nouvelle compétence aux collectivités locales pose également l'épineuse question du financement (volume et source) de la compétence nouvelle (accompagnement et compensation)<sup>237</sup>. Enfin,

---

<sup>236</sup> Note d'analyse du HCF précitée, février 2013

<sup>237</sup> L'article 72-2 de la Constitution dispose que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »

la mise en œuvre du droit à un mode d'accueil est toujours envisagée à moyen terme dans les rapports et reste conditionnée à un développement suffisant de l'offre, afin de répondre aux besoins des familles et de rendre effectif ce droit.

De la même façon, pour atteindre des objectifs de couverture territoriale, il faut pouvoir compter sur un développement volontariste de l'offre, disposer de leviers plus contraignants que ceux qui existent aujourd'hui et le cas échéant, se doter d'outils opposables aux acteurs chargés d'initier et de porter les projets, ce qui en l'absence d'une compétence obligatoire clairement affichée, peut apparaître comme contraire au principe de libre administration des collectivités locales et en ce qui concerne les acteurs privés, contraire au principe de liberté d'entreprise ou d'installation.

De tels propos n'ont pas pour objectif de battre en brèche des propositions faites depuis des années, qui gardent tout leur sens et ont fait leur preuve dans d'autres pays (Pays nordiques, Allemagne). Ils ont vocation à rappeler les défis juridiques, institutionnels, organisationnels et financiers à surmonter et le changement de paradigme nécessaire dans un contexte et un paysage mouvant.

### **3. Des évolutions de la gouvernance qui visent à une meilleure structuration et coordination de la politique mais qui restent insuffisantes**

S'il n'y a pas eu de réformes d'envergure dans la gouvernance et les financements en matière d'accueil du jeune enfant ces dernières années, des progrès méritent néanmoins d'être soulignés et rappelés à ce stade :

- le développement d'outils de gouvernance visant à une meilleure coordination des acteurs, à une meilleure identification des besoins et connaissance de l'offre et à une réduction des inégalités d'accès territoriales : les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) déployés au niveau national en 2015 et la création des commissions départementales des services aux familles (CDSF), qui méritent aujourd'hui d'être encore renforcés (cf. orientations en B) ci-dessous) ;
- la création et la mobilisation d'outils de gouvernance financière comme le crédit impôt famille (CIF) pour les entreprises depuis 2004 et plus récemment les fonds territorialisés CNAF (le « fonds de rééquilibrage territorial » et le « fonds public et territoires »<sup>238</sup>), visant à mobiliser les acteurs publics et privés autour de l'objectif de développement de l'offre et d'orienter les créations de places là où les besoins sont les plus forts ;
- le renforcement du rôle de la CNAF et au niveau local des Caf dans la structuration et la mise en œuvre de cette politique ainsi que dans l'accompagnement des acteurs et des familles (élaboration de guides, de référentiels à destinations des acteurs en lien avec la DGCS, accompagnement des

---

<sup>238</sup> cf. infra les parties sur les leviers au développement de l'offre d'accueil collective II. B) et sur les inégalités d'accès aux modes d'accueil IV)

- porteurs de projets, déploiement de services d'information pour les familles ex. du site monenfant.fr, etc.) ;
- la promotion au niveau national de l'innovation sociale par des logiques d'appels à projets, d'expérimentation ou de labels visant notamment à susciter et renforcer les bonnes pratiques (ex : expérimentation lancée en 2010 pour favoriser l'accès des publics confrontés à des horaires spécifiques, label « crèche à vocation d'insertion professionnelle » attribué par les CAF, etc.)
  - le développement au niveau local par les collectivités locales, les CAF ou encore les acteurs privés de nombreuses initiatives visant à améliorer qualitativement et quantitativement la prise en charge des jeunes enfants sur leur territoire (cf. partie IV.C) montrant de multiples exemples d'innovations locales pour faciliter l'accueil d'enfants de familles pauvres ou en difficulté d'insertion, en horaire atypique, etc., guichet unique d'information, etc.)

Les propositions formulées dans la partie B) restent dans le modèle de gouvernance actuel. Elles visent à accompagner et aller jusqu'au bout du mouvement en cours pour renforcer au niveau local le pilotage et la structuration de la politique d'accueil du jeune enfant, la coordination des acteurs, l'identification des besoins et la mise en œuvre de réponses appropriées, en s'appuyant notamment sur les schémas départementaux de services aux familles, les commissions départementales des services aux familles et les CAF.

Les propositions formulées dans la partie C) sont plus ambitieuses et s'appuient sur un modèle de gouvernance renouvelé. Différents scénarios y sont esquissés.

## **B) A MINIMA, UNE CONSOLIDATION DE LA GOUVERNANCE ACTUELLE APPARAÎT NECESSAIRE POUR RENFORCER LE PILOTAGE ET LA COORDINATION DES ACTEURS**

### **1. Reconnaître et désigner la CNAF et les CAF comme pilote ou coordonnateur de la politique d'accueil du jeune enfant**

Le constat de l'éparpillement des acteurs et des compétences en matière d'accueil du jeune enfant invite à la désignation d'un chef de file, pilote ou coordonnateur de cette politique, comme il en existe dans d'autres politiques publiques sectorielles (ex : action sociale, développement économique, environnement, etc.).

Si le chef de file ne dispose pas d'un point de vue juridique de pouvoir de contrainte ou de décision à l'égard des autres acteurs, il est un « coordonnateur » qui va conduire les collectivités ou acteurs concernés par une action commune à se coordonner et à se concerter sur l'évaluation, la programmation et l'exécution des compétences concernées. Il organise les modalités de l'action commune.

On peut l'appeler aussi pilote ou coordonnateur de la politique. Le plus important est sans doute de définir son rôle et son périmètre d'intervention. Un chef de file, pilote, coordonnateur, pour quoi faire : animer, planifier, concerter, structurer, financer, informer, rendre compte ? Le champ des missions qui peuvent lui être attribuées est large.

De par son positionnement institutionnel, la CNAF pilote la branche famille de la sécurité sociale, anime le réseau des 103 CAF et assure l'interface avec l'Etat, avec lequel elle signe tous les 5 ans une convention d'objectifs et de gestion. A l'origine, conçue comme le

gestionnaire des prestations familiales, aujourd'hui la CNAF et au niveau local les CAF prennent depuis plusieurs années une place prépondérante dans la conduite et la mise en œuvre de la politique d'accueil du jeune enfant. L'une des deux missions prioritaires de la branche famille, réaffirmée à l'occasion de ses 70 ans<sup>239</sup>, est ainsi « d'aider les familles dans leur vie quotidienne et de faciliter, en particulier, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle »<sup>240</sup>. La petite enfance est ainsi un des piliers de l'action des CAF.

La CNAF et les CAF sont aujourd'hui devenues des acteurs essentiels et incontournables de la politique petite enfance (le rapport IGAS-IGF le réaffirme) et jouent un rôle important dans le développement, la diversification et la structuration de l'offre, aussi bien individuelle que collective. Dans le respect des orientations définies avec l'Etat dans la COG et par l'élaboration de nombreuses circulaires, la CNAF entend fixer le cap et le cadre de la politique petite enfance à toutes les CAF mais en réalité, elle irrigue bien au-delà de son propre réseau. En tant que principal financeur de cette politique aux côtés des collectivités locales, la branche famille dispose de leviers incitatifs<sup>241</sup> pour susciter le développement quantitatif et qualitatif de l'offre notamment collective et pour faire évoluer les autres acteurs.

Désigner la CNAF et les CAF comme pilote ou coordonnateur de la politique d'accueil du jeune enfant (pour ne pas reprendre le terme de « chef de file » plutôt dévolu au niveau légal aux collectivités locales), serait un moyen de reconnaître un rôle qu'elles exercent déjà au moins partiellement, valoriser leur expertise et savoir-faire en la matière, leur donner de nouvelles responsabilités et surtout une légitimité supplémentaire qui leur fait peut-être défaut aujourd'hui.

La CNAF et les CAF disposent de nombreux atouts pour exercer ce rôle de pilote ou coordonnateur :

- elles ont une vision nationale et territoriale sur l'ensemble de l'offre individuelle et collective, via les prestations de service aux structures d'EAJE et aux familles et participent à la structuration de l'offre collective et individuelle (via notamment le soutien au développement des RAM et des MAM (cf. partie I-D sur le développement de l'accueil individuel) ;
- elles ont développé une bonne connaissance des territoires et des publics (collecte de nombreuses données sur les familles) et une expertise précieuse en participant activement aux diagnostics locaux et à l'évaluation des besoins dans le cadre des contrats enfance puis aujourd'hui des schémas départementaux des services aux familles ou encore des conventions territoriales globales CTG (cf. ci-dessus) ;
- elles ont une capacité de repérage et de promotion des innovations. Les CAF sont par exemple à l'origine de la création de RAM ;
- elles sont au cœur du partenariat et en lien avec la très grande majorité des acteurs du secteur, aussi bien les familles comme services de proximité que les porteurs de

---

<sup>239</sup> Guide/brochure sur la « Branche famille de la sécurité sociale » réalisé à l'occasion des 70 ans de la branche.

<sup>240</sup> L'autre mission prioritaire affichée étant de développer la solidarité envers les plus vulnérables, dont les personnes handicapées.

<sup>241</sup> Elle n'a pas de pouvoir de contrainte sur les acteurs et son action reste tributaire du bon vouloir et de la capacité de financements des autres acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités locales, qui restent régies par le principe de libre administration des collectivités locales.

projet ou encore les gestionnaires de structures qu'elles financent (public, privé lucratif ou encore associatif) ;

- elles disposent d'une relative neutralité et pourraient le cas échéant, jouer un rôle de médiation entre les Conseils départementaux, les communes et intercommunalités, et les acteurs privés ;
- la CNAF dispose d'outils d'harmonisation des pratiques, permettant ainsi une plus grande équité de traitement des usagers et de participer à la réduction des inégalités d'accès territoriales et sociales aux modes d'accueil entre les familles.

Il pourrait à l'inverse être reproché aux CAF leur manque de légitimité face aux autres acteurs et notamment aux collectivités locales ou aux PMI en ce qui concerne le suivi et le contrôle des agréments (accueil collectif et individuel). Par ailleurs, le fait qu'elles ne bénéficient pas de l'ensemble des financements oblige à rester dans une dynamique partenariale.

Pour renforcer leur légitimité à jouer ce rôle de pilote, les CAF pourraient mener leurs actions sous l'autorité du préfet, comme le suggère le rapport IGAS-IGF sur la question des SDSF. Celui-ci aurait une position arbitrale en cas de besoin.

Confier ce rôle de pilote aux CAF, sous l'autorité du préfet, conduirait à renforcer leur rôle au niveau local. Elles pourraient notamment coordonner l'élaboration des schémas départementaux des services aux familles (SDSF), allant du diagnostic à la mise en œuvre et au suivi du schéma, en lien avec l'ensemble des acteurs locaux concernés. Elles pourraient pour cela, s'appuyer sur la commission départementale des services aux familles (CDSF), qu'elles présideraient par délégation du préfet (cf. orientations ci-dessous).

Fortes de ces missions renforcées, les CAF animent et coordonneraient la démarche partenariale entre les différents acteurs autour d'objectifs définis en commun dans le cadre des schémas, dans le but de mieux planifier les actions et projets à mettre en œuvre autour de ces priorités communes.

***Proposition : Désigner la CNAF et les CAF comme pilotes ou coordonnateurs de la politique d'accueil du jeune enfant, renforcer leurs missions notamment dans le cadre des SDSF et de la CDSF. Etudier au préalable les conditions à réunir, notamment en termes financiers et humains pour qu'elles puissent pleinement assumer cette mission.***

## **2. Consolider les schémas départementaux de services aux familles et les commissions départementales des services aux familles**

La création des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) a été annoncée lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

Les SDSF ont d'abord fait l'objet en 2014 d'une expérimentation puis la démarche a été généralisée dans l'ensemble des départements en 2015, mouvement porté et accompagné au niveau national par la DGCS et la CNAF.

a) Les schémas départementaux des services aux familles : une démarche utile et pertinente mais encore insuffisamment structurée aujourd'hui

A ce jour, les SDSF n'ont pas d'existence légale à la différence d'autres schémas d'organisation, de planification ou de programmation de politique publique<sup>242</sup>. La finalité, le périmètre, le contenu, les modalités de pilotage, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des schémas sont définis dans deux circulaires, l'une de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité et l'autre de la CNAF du 10 juin 2015 relative au déploiement des schémas départementaux des services aux familles. Un guide d'élaboration des SDSF à destination des acteurs locaux a également été rédigé en collaboration entre l'Etat et la CNAF en juin 2015.

En décembre 2017, 93 SDSF avaient été signés et la CNAF a présenté les résultats d'une première étude évaluative relative aux SDSF<sup>243</sup> réalisée par le cabinet Geste à partir de 9 monographies territoriales des schémas mis en œuvre dans les départements préfigureurs (cf. annexe C sur la genèse et la mise en œuvre des premiers SDSF).

La démarche des SDSF repose sur la mobilisation des acteurs. Le guide d'élaboration des SDSF prévoit ainsi que *« l'élaboration du schéma départemental des services aux familles s'appuie sur le volontariat des différents acteurs. Il s'agit d'une démarche partenariale à laquelle participent notamment les acteurs de la petite enfance et du soutien à la parentalité sur la base d'un diagnostic partagé afin de déterminer en commun un plan d'action. »*

La circulaire CNAF mentionne expressément que le schéma est *« un outil de programmation négocié, un outil d'information, de négociation, de pilotage mais il n'est pas un outil de planification obligatoire de l'offre de service ni un plan opposable aux institutions »* et qu'il *« facilite la mobilisation de l'ensemble des acteurs, la prise de décision et l'action en faveur du rééquilibrage territorial, la mobilisation d'un ensemble de leviers financiers<sup>244</sup> sur le territoire concerné »*.

Selon la circulaire de la DGCS, la démarche des SDSF poursuit un double objectif :

- 1/ le développement des services aux familles (solutions d'accueil pour les jeunes enfants et dispositifs de soutien à la parentalité) appréhendés dans leur globalité et complémentarité ;
- 2/ la réduction des inégalités territoriales très marquées dans l'accès à ces services.

La circulaire CNAF prévoit un pilotage des SDSF par le préfet avec une co-présidence CAF, voire une co-présidence CAF-Conseil départemental. Dans toutes les configurations, les CAF assurent le suivi et l'animation de la démarche et le secrétariat. Doivent être associées à la démarche les caisses de Mutualité sociale agricole (CMSA), les communes et intercommunalités<sup>245</sup>, dont la mobilisation constitue un enjeu essentiel pour la mise en œuvre

---

<sup>242</sup> Ex du schéma d'organisation sociale et médicosociale prévu par la loi de 2002, du schéma régional d'organisation des soins instauré par la loi HPST (Hôpital, patients, santé et territoires) de 2009, qui a remplacé le schéma régional d'organisation sanitaire ou encore le schéma départemental de coopération intercommunale créé par la loi NOTRe de 2015

<sup>243</sup> CAS de la CNAF du 19 décembre 2017

<sup>244</sup> Fonds de rééquilibrage territorial prévu dans la COG Etat-CNAF pour l'accueil du jeune enfant

<sup>245</sup> Le guide prévoit l'association d'un représentant des maires du département pouvant être désigné par la délégation départementale de l'AMF et d'un représentant des présidents des intercommunalités du département

des schémas<sup>246</sup>, l'Education nationale, ainsi que l'ensemble des partenaires des politiques petite enfance et de soutien à la parentalité (associations, fédérations type UDAF et autres, ainsi que des représentants de professionnels de l'accueil individuel et de l'accueil collectif).

Le périmètre et le contenu des schémas ont été assez bien définis dans le cadre de la circulaire CNAF de juin 2015 et dans le guide d'élaboration des schémas mais laissent aux acteurs une grande latitude pour définir leurs priorités. Selon le guide d'élaboration des SDSF, il est souhaitable que des précisions sur les moyens alloués par chaque partenaire pour la mise en œuvre des actions proposées puissent figurer dans la convention signée et que le schéma fixe, dans la mesure du possible, des objectifs quantitatifs mesurables, notamment en vue de résorber les inégalités de répartition de l'offre. Néanmoins, ces préconisations ne présentent aucun caractère contraignant.

En ce qui concerne la déclinaison et la mise en œuvre des schémas au niveau local, la DGCS comme la CNAF considèrent que les conventions territoriales globales (CTG)<sup>247</sup> passées entre les communes ou intercommunalités et la Caf constituent un outil privilégié et un véritable levier pour décliner au niveau infra départemental les orientations définies dans le SDSF, d'où l'importance qu'elles soient associées à la démarche dans sa phase de diagnostic partagé et de déclinaison opérationnelle à l'échelon des territoires.

L'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste permet d'avoir une vision de la mise en œuvre des premiers schémas et également d'identifier quelques manques :

- sur tous les territoires, la CAF est pilote opérationnel, principale animatrice de la mise en œuvre et du suivi, et principale pourvoyeuse de ressources<sup>248</sup>. Les DDCS ont davantage un rôle de superviseurs ;
- les finalités du schéma n'apparaissent pas clairement définies ce qui ne facilite pas la mise en œuvre et le suivi des schémas ;
- bien que signataires, les DASEN, ne sont que peu actifs dans le schéma
- les acteurs font état de difficultés importantes à créer un lien opérationnel avec les communes et EPCI, alors pourtant que leur mobilisation apparaît indispensable

---

<sup>246</sup> La mobilisation des collectivités territoriales, dans le cadre des SDSF, constitue un enjeu particulier pour assurer les co-financements nécessaires à la pérennité et au développement des structures et des actions de soutien à la parentalité

<sup>247</sup> Cf. *Circulaire CNAF 2013-205 relative au déploiement de la convention territoriale globale (CTG) et la lettre réseau n° 2016-046 relative au suivi du déploiement des CTG* : la CTG est une convention de partenariat entre la CAF et un acteur territorial (commune, EPCI, département) en vue de renforcer la cohérence et la coordination des actions relevant de la branche Famille en direction des habitants d'un territoire. « Dans un contexte marqué par l'évolution du paysage territorial et le renforcement du pilotage de l'action publique, la CTG constitue un levier stratégique particulièrement adapté pour répondre aux défis de la territorialisation et de la coopération ». « La Ctg incite les élus à investir des champs nouveaux et aide à la prise de décisions. Les dispositifs de droit commun sont optimisés et complétés, le cas échéant, par des fonds supplémentaires sur des projets innovants ».

<sup>248</sup> Le rôle central de la Caf est à la fois logique - au regard de l'enveloppe budgétaire qui lui est dévolue par l'État - et légitime au regard de ses compétences sur les champs Parentalité et Petite enfance et de sa capacité à se faire le relais sur le terrain

- l'étude fait état de diagnostics territoriaux imparfaits, qui n'ont pas fait l'objet d'un véritable partage entre les partenaires. Ils ne sont pas non plus l'occasion de co-définir des notions comme l'offre, les besoins ou demandes/attentes ;
- beaucoup de schémas se sont centrés sur la qualité (sous l'angle réponses apportées aux besoins d'accueil spécifiques), occultant parfois plusieurs autres orientations, comme l'augmentation en volume ou encore la réduction des inégalités territoriales
- la mise en œuvre et l'évaluation des schémas apparaissent difficiles, en raison du manque de mobilisation de l'échelon communal ou intercommunal, de la difficulté à réguler l'offre de places individuelles et à identifier des zones pertinentes ou prioritaires d'intervention (oscillement entre les critères nationaux et les indicateurs de priorité fixés au niveau local).

Si le bilan détaillé fait de la mise en œuvre des SDSF au regard de cette étude (cf. Annexe C) est encourageant et conforte le schéma comme outil pertinent de coordination des politiques d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité, Il affirme « *la nécessité d'engager une réflexion stratégique dans le cadre de la nouvelle COG pour faire évoluer le contenu, la portée voire le pilotage des schémas, notamment dans la perspective d'une contribution plus affirmée aux objectifs de rééquilibrage territorial* ».

Les propositions ci-dessous visent à renforcer la dynamique à l'œuvre dans les départements et à faire des schémas un véritable outil de gouvernance et de pilotage local de la politique d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité.

#### b) Donner une existence légale, un cadre plus précis et une plus grande visibilité aux schémas départementaux des services aux familles

Il apparaît en premier lieu indispensable de conforter les schémas en leur donnant une existence légale comme les autres schémas locaux d'organisation, de planification de politique publique.

Cette démarche, qui permet de lancer une dynamique commune d'observation, de partage, de coordination des acteurs et de définition au niveau local d'une stratégie de développement des services, doit être encouragée, accompagnée et davantage cadrée.

Il apparaît ainsi nécessaire de définir par voie légale et/ou réglementaire de façon précise :

- les finalités du schéma,
- les modalités de pilotage, d'élaboration, de mise en œuvre, de déclinaison infra départementale, de suivi et d'évaluation du schéma,
- les acteurs locaux devant impérativement participer à la démarche schéma et ceux pouvant être associés,
- les acteurs locaux signataires du schéma et les modalités de mise en œuvre du schéma en l'absence d'accord entre les parties,
- le contenu et le périmètre du schéma : les axes, les problématiques, besoins devant faire l'objet d'un examen dans le cadre du diagnostic et le cas échéant,
- les modalités de publication, de communication sur le schéma au niveau local.

Un cadrage juridique plus précis aura pour effet de sécuriser le processus, de légitimer la démarche et de clarifier ses objectifs et attendus. S'il faut laisser une liberté aux acteurs

locaux de s'emparer de telle ou telle problématique qui paraît prioritaire au regard des besoins du territoire, il faut aussi dans un souci d'équité entre tous les territoires et de réduction des inégalités existantes, poser un cadre de réflexion identique pour tous et pousser les acteurs à examiner l'ensemble des aspects de la question, à charge pour eux ensuite de décider de façon concertée d'engager, le cas échéant, des actions.

Il serait utile de ne pas attendre la deuxième génération de schéma pour voir ces évolutions législatives et réglementaires appliquées. Cela demandera aux acteurs de mettre en conformité les schémas actuels qui viennent d'être signés avec les nouvelles exigences légales. Ceci pourrait être fait par avenant.

***Proposition : Donner par voie légale et/ou réglementaire une existence aux SDSF et un cadre plus précis (périmètre, objectifs, pilotage, contenu, acteurs, mise en œuvre et suivi) applicable dès la première génération de schémas, dans un souci d'équité de traitement sur l'ensemble des territoires et de réduction des inégalités territoriales***

Concernant les acteurs qui doivent être mobilisés, les communes et intercommunalités apparaissent comme des partenaires incontournables, tant pour l'élaboration du diagnostic (analyse de l'offre, de la population, de ses besoins et attentes, du contexte local) que pour la mise en œuvre du schéma. On l'a dit, la déclinaison des schémas doit se faire ensuite à un niveau infra-départemental et nécessite ainsi la mobilisation des communes et intercommunalités qui vont porter ou faire porter les projets. Une représentation prévue au niveau de l'association départementale des maires de France et au niveau des présidents d'intercommunalités apparaît insuffisante au regard des enjeux multiples et divers de chacune des collectivités. Il est donc nécessaire dans la mesure du possible d'associer à la démarche le plus grand nombre de représentants (élus ou techniciens) des communes et intercommunalités et *a minima* des représentants des grandes communes ou intercommunalités.

La participation active de l'Education nationale à la démarche doit également être recherchée (pour une meilleure visibilité de l'offre en préscolarisation et articulation avec les autres types d'accueil)<sup>249</sup>.

Doivent également être invités à participer aux SDSF les éventuels porteurs de projets locaux (représentants du secteur associatif, du secteur privé lucratif), des représentants des professionnels de l'accueil individuel (animateur de RAM, fédérations, assistantes maternelles) et des parents, des acteurs de politiques connexes (MDPH, secteur social et médicosocial, Pôle Emploi) et peut-être un représentant de la région pour toutes les questions relatives à la formation des professionnels.

En termes de contenu du schéma, au regard des propositions mises en avant dans ce rapport, il semble nécessaire que figurent (de façon non exhaustive) comme axe de réflexion les thématiques suivantes :

---

<sup>249</sup> Cf. propositions faites dans la partie II C) et D) sur l'accueil en préscolarisation et les décloisonnements entre modes d'accueil.

- ✓ un axe sur les caractéristiques sociodémographiques et économiques des familles, leurs besoins et attentes y compris spécifiques (enfants en situation de pauvreté, de parents en difficulté d'insertion, enfants porteurs de handicap ou atteints de maladie chronique, accueil d'urgence ou en horaires atypiques), leurs trajets de circulation ;
- ✓ un axe sur l'offre disponible et les dispositifs mis en œuvre ;
- ✓ un axe sur le développement nécessaire de l'offre en matière d'accueil du jeune enfant dans toutes ses composantes (individuelle/collective, EAJE dont les crèches familiales et micro-crèches, MAM, préscolarisation, RAM) et sur la réduction des inégalités territoriales et sociales. Devront être identifiées les zones sous-dotées et prioritaires au regard des critères fixés nationalement pour l'attribution de fonds spécifiques et proposées des actions nouvelles locales pour pallier les manques.

S'il ne semble pas pertinent de fixer au niveau national un taux de couverture identique et des objectifs standardisés comme l'ont proposé différents rapports (cf. encadré ci-dessus) compte tenu de la diversité des territoires en termes de population, de besoins ou encore d'offre, il pourrait être prévu la fixation obligatoire dans le cadre des schémas et par les acteurs locaux eux-mêmes, d'objectifs quantitatifs d'amélioration du taux de couverture comme le proposait déjà le rapport IGAS-IGF 2017 ;

- ✓ un axe sur les passerelles et les articulations entre modes d'accueil ;
- ✓ un axe sur le développement de la qualité et les besoins et départs en formation des professionnels. Des objectifs pourraient ici aussi être fixés par les acteurs eux-mêmes dans le schéma sur ces questions.

Pour avoir une chance d'être mis en œuvre et suivis, les SDSF doivent faire l'objet d'une publication et diffusion auprès des usagers et autres acteurs locaux (sur les sites des acteurs signataires par exemple). S'ils ne constituent pas des documents opposables aux acteurs responsables de la politique petite enfance, ils sont des sources d'information intéressantes pour les familles et les partenaires sur l'offre existante et sur les orientations et perspectives locales d'évolution de cette politique.

Par ailleurs, il semble important de prévoir un moyen d'agréger au niveau national les données et informations recueillies dans le cadre des schémas, pour enrichir la vision territoriale de la politique d'accueil du jeune enfant et travailler encore davantage à une réduction des inégalités.

#### ***Propositions :***

- ***Prévoir une association systématique et participation active à la démarche schéma des représentants des grandes communes et intercommunalités, de l'Education nationale et dans la mesure du possible, des représentants des porteurs de projets locaux, professionnels de l'accueil individuel et parents, et des acteurs de politiques connexes (MDPH, secteur social et médicosocial, Pôle Emploi, région)***
- ***Développer des outils pour mesurer au niveau local les besoins et attentes des familles, afin d'affiner les diagnostics locaux et être en mesure d'apporter des réponses au plus***

*près de leurs préoccupations (ex : guichet unique d'information des familles, numéro unique d'enregistrement, enquête de satisfaction, etc.). Ceci pourrait également figurer comme un des axes de réflexion du schéma*

- *Prévoir la fixation dans les SDSF par les acteurs locaux eux-mêmes d'objectifs territoriaux de couverture en mode d'accueil ou encore d'objectifs de départ en formation des professionnels, voire d'objectifs plus qualitatifs*
- *Prévoir une communication et une diffusion publique du contenu des schémas (a minima le diagnostic partagé des acteurs mettant en avant l'offre disponible et les besoins identifiés)*
- *Prévoir une remontée au niveau de la CNAF des données et informations issus des schémas, afin d'avoir une vision nationale des problématiques*

c) Faire des schémas un réel outil de pilotage territorial de la politique d'accueil du jeune enfant avec un opérateur désigné chargé du pilotage et de la mise en œuvre opérationnelle du schéma

Si la démarche des schémas permet l'élaboration d'un diagnostic local, un partage des priorités et une meilleure connaissance et peut-être aussi coordination des acteurs entre eux, les schémas manquent encore aujourd'hui d'opérationnalité, de déclinaison locale, de suivi et d'évaluation.

En premier lieu, il est souhaitable de désigner un acteur chargé du pilotage et de la mise en œuvre opérationnelle du schéma. Les CAF, désignées comme pilote de la politique d'accueil du jeune enfant au niveau local (cf. proposition B) 1) sous l'autorité du préfet, seraient sans doute les mieux placées pour assumer cette responsabilité au vu des atouts qu'elles présentent et rappelés ci-dessus.

Le rôle qu'elles ont assumé dans le cadre de la première génération des schémas serait ainsi reconnu et devrait être renforcé pour un pilotage effectif et surtout une mise en œuvre réelle des schémas, ce qui semble aujourd'hui faire défaut faute de moyens dédiés et de légitimité donnés à un acteur identifié.

Si le guide d'élaboration des schémas prévoit un suivi et une évaluation de la mise en œuvre du schéma, il manque l'étape de mise en œuvre elle-même, qui suppose qu'un acteur soit chargé d'impulser une dynamique, de mobiliser les acteurs, de lancer des actions, etc., avant d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Pour assurer une mise en œuvre opérationnelle des schémas, les CAF :

- disposeraient de leviers financiers, sur lesquels elles ont déjà la main aujourd'hui. Les financements spécifiques décrits dans la partie IV B) et C) pour réduire les inégalités territoriales et sociales d'accès à un mode d'accueil (dotation selon le potentiel financier des communes et bonus financiers pour accueil de publics spécifiques, etc.) seront ainsi fléchés pour répondre aux besoins identifiés dans le schéma.

- accentueraient leur démarche de contractualisation avec les collectivités locales dans le cadre des conventions territoriales globales (CTG), pour décliner localement les orientations du schéma, ce qui devrait être facilité par une présence et participation systématique des représentants des grandes communes et intercommunalités à la démarche schéma ;
- auraient la possibilité de lancer des appels à projets pour mobiliser les acteurs, permettre par exemple, la création d'une structure (MAM, micro-crèche ou autre) dans une zone sous-dotée et/ou impulser de nouveaux projets répondant à des besoins spécifiques identifiés dans le schéma. Les acteurs pourraient dans le cadre du schéma se mettre d'accord sur les appels à projet qui seront lancés durant la durée du schéma ;
- devraient pouvoir s'appuyer sur les commissions départementales des services aux familles (CDSF), auxquelles il serait donné une existence légale et qui seraient renforcée dans leurs pouvoirs.

**Encadré : Le statut incertain des commissions départementales des services aux familles (CDSF)**

La création des CDSF a été annoncée en même temps que celle des schémas départementaux des services aux familles lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Une circulaire de la DGCS du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité prévoyait le regroupement des instances de gouvernance petite enfance (la commission départementale d'accueil du jeune enfant CDAJE) et de soutien à la parentalité (la commission départementale de soutien à la parentalité CDSP) au sein d'une instance unique de pilotage intitulée, commission départementale des services aux familles (CDSF). Des évolutions de nature législative devaient suivre mais ne sont finalement pas intervenues. Ni la circulaire de la CNAF du 10 juin 2015 relative au déploiement des schémas, ni le guide d'élaboration n'évoque l'existence des CDSF. Il est encore question des CDAJE et des CDSP.

Si les SDSF ont fait l'objet en 2014 d'une expérimentation puis d'une généralisation en 2015, aucune orientation n'a été donnée concernant les CDSF. Elles n'ont donc aujourd'hui aucune existence légale et l'on n'a pas aujourd'hui de visibilité sur leur déploiement dans les départements. Dans certains cas, elles semblent avoir absorbé les CDAJE et CDSP, dans d'autres, elles coexisteraient avec les anciennes commissions.

Les CDSF pourraient être présidées et pilotées non plus par le Président du Conseil départemental comme l'étaient les CDAJE mais par les CAF, sous l'autorité ou par délégation du préfet. Elles rassembleraient des représentants des mêmes acteurs que ceux ayant participé à la démarche schéma.

En plus d'être des instances de réflexion, de conseil et de proposition sur les politiques conjointes de la petite enfance et de la parentalité comme l'étaient ou le sont les CDAJE, les CDSF pourraient appuyer les CAF dans la mise en œuvre opérationnelle et le suivi du schéma. Elles pourraient ainsi réfléchir au contenu précis des appels à projet au regard des besoins identifiés, recevoir les porteurs de projets (accueil collectif, MAM, RAM), de rendre un avis et peut-être décider collectivement de certains financements (cela pourrait faciliter les démarches des porteurs de projet qui auraient toutes les administrations autour de la table).

### *Propositions :*

- *Désigner les CAF comme pilotes des démarches SDSF et responsables de la mise en œuvre opérationnelle des schémas<sup>250</sup> et de leur déclinaison via les conventions territoriales globales (CTG)*
- *Lier les financements au développement de l'offre dans les zones sous-dotées/prioritaires ou à la satisfaction de besoins identifiés dans les schémas départementaux*
- *Donner une existence légale aux commissions départementales des services aux familles, renforcer leurs attributions dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle des schémas.*

### **3. Simplifier les démarches administratives des porteurs de projet par la création de guichets uniques administratifs ou par le renforcement des attributions des CDSF**

La politique de soutien et l'expertise technique et financière qu'apportent les CAF et les MSA localement aux porteurs de projets doivent être poursuivies et renforcées. Cet accompagnement apparaît essentiel face à la diversité des statuts des promoteurs (communes, intercommunalités, porteur associatif ou de droit privé lucratif, groupes d'assistantes maternelles), à la multiplicité des structures existantes, des acteurs à solliciter, des démarches à effectuer, des normes à respecter ou encore des financements à mobiliser.

Pour faciliter les démarches des porteurs de projet, le travail partenarial doit également être encouragé. Sur certains territoires, les acteurs locaux, CAF et Conseil départementaux notamment, coordonnent leurs actions et peuvent proposer des rendez-vous communs aux porteurs de projets.

Il s'agirait d'aller plus loin et de formaliser davantage ce partenariat.

L'opportunité de « création d'un guichet administratif unique » qu'offrirait l'amendement n°1093 proposé à l'article 26 du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance apparaît intéressante. L'amendement propose ainsi à « l'une des autorités compétentes en la matière, dont les organismes débiteurs des prestations familiales, de prendre, au nom de chacune ou certaines d'entre elles et après leur accord, tout ou partie des actes nécessaires à l'implantation, au développement et au maintien de modes d'accueil de la petite enfance, ainsi qu'à leur financement. Sur la base du volontariat, un acteur de la politique locale de la petite enfance, la CAF, le Conseil départemental ou autre, pourrait donc expérimenter, durant deux ans au minimum ou cinq ans au plus, la mise en place d'un guichet administratif unique pour d'une part, faciliter les démarches administratives et le suivi des porteurs de projet et d'autre part, garantir « la cohérence des actes pris par les autorités compétentes en la matière, au regard notamment des diagnostics, schémas, plans d'action et

---

<sup>250</sup> Le rapport IGAS-IGF de 2017 proposait également dans sa recommandation n°12 de placer la deuxième génération des schémas départementaux des services aux familles sous la responsabilité opérationnelle des CAF.

plus généralement de toutes démarches locales de coordination dans le champ des modes d'accueil de la petite enfance ».

L'autorité qui porterait le guichet unique jouerait ainsi un rôle d'intermédiaire auprès des autorités partenaires pour recueillir les autorisations nécessaires et serait l'interlocuteur privilégié du porteur de projet au démarrage mais également tout au long de son suivi.

Pour aller plus loin encore et permettre aux porteurs de projets d'avoir tous les acteurs autour de la table en même temps, la commission départementale des services aux familles pourrait être renforcée dans ses attributions. Elle serait ainsi chargée, après lancement d'appels à projet ou sur initiative des porteurs de projet, de les recevoir, d'étudier la cohérence du projet et dans la mesure du possible de rendre un premier avis, à charge pour chaque institution concernée (CAF, Conseil départemental, commune ou intercommunalité concernée par le projet) de rendre une décision dans un délai raisonnable à fixer.

Ces initiatives permettraient :

- aux porteurs de projet qui en font la demande depuis longtemps, d'avoir une meilleure lisibilité des interventions de chacun et de simplifier des démarches à accomplir,
- aux acteurs de mieux se coordonner et de prendre des décisions en cohérence avec les besoins identifiés dans les schémas départementaux.
- d'accélérer les délais de création de places d'accueil.

***Proposition : Simplifier les démarches des porteurs de projet :***

- ***grâce à l'expérimentation sur les territoires de guichet administratif unique comme proposé par l'amendement au projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance***
- ***ou par le renforcement des compétences de la commission départementale des services aux familles qui serait chargée de recevoir les porteurs de projet et d'émettre des avis, à charge pour chaque institution concernée (CAF, Conseil départemental, commune ou intercommunalité concernée par le projet) de rendre une décision dans un délai raisonnable à fixer***

#### **4. Expérimenter de nouvelles modalités de gouvernance sur la base du volontariat des acteurs**

Il pourrait être proposé aux acteurs locaux, et sur la base du volontariat des acteurs concernés, une procédure d'expérimentation de nouvelles modalités de gouvernance ou de répartition des responsabilités entre acteurs autour de la petite enfance (par exemple expérimentation par un acteur d'une compétence habituellement dévolue à un autre acteur ou d'un nouveau dispositif).

Dans des conditions encadrées par la loi, la DGCS pourrait piloter ces expérimentations et définir un cahier des charges dans lequel seraient précisés les éléments de gouvernance qui pourraient faire l'objet d'une expérimentation au niveau local. D'ores et déjà, quelques exemples pourraient y figurer :

- expérimentation par une CAF de la compétence d'agrément des EAJE normalement dévolue au service de PMI du département (cf. proposition IGAS-IGF 2017 et également issue de la concertation menée dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes rendue publique le 15 mars 2018)
- expérimentation par une CAF et un département d'une meilleure articulation et d'un partage des contrôles CAF et PMI exercées sur les EAJE (ex : cf. proposition du rapport de la Cour des comptes de 2013)
- expérimentation par une commune, intercommunalité, une CAF d'un guichet unique d'information des familles et de centralisation de leurs demandes (cf. proposition du rapport du Centre d'analyse stratégique de 2007 sur le SPPE, du rapport Tabarot de 2008)
- expérimentation par une CAF, un département, une commune, une intercommunalité d'un guichet unique pour les porteurs de projet (cf. amendement au projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance actuellement en discussion au Parlement et proposition ci-dessous)

Pour chacune des expérimentations envisagées, il s'agira de définir précisément les contours et modalités de l'expérimentation et les conditions juridiques, financières, matérielles et organisationnelles de leur mise en œuvre.

Des expérimentations sur un modèle ouvert, volontaire et local présentent plusieurs avantages : cela laisse de la souplesse et de la liberté aux acteurs qui peuvent s'engager et s'entendre sur l'expérimentation de tel ou tel élément de la gouvernance. Cela permet d'expérimenter un mode de gouvernance qui réponde aux spécificités locales : un même mode n'est pas forcément pertinent dans un département rural et dans un département très urbain. Enfin, cela permettra peut-être d'avancer sur la question de la gouvernance de cette politique, sur laquelle les pouvoirs publics butent depuis plusieurs années, en faisant émerger de bons modèles de gouvernance et en levant les résistances et craintes des acteurs.

***Orientation : Proposer l'expérimentation au niveau local et sur la base du volontariat des acteurs de nouvelles modalités de gouvernance ou de répartition des responsabilités entre acteurs.***

### **C) DES SCENARIOS POUR UNE GOUVERNANCE RENOUVELEE DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT PERMETTANT L'ATTRIBUTION A UN ACTEUR DE LA COMPETENCE OBLIGATOIRE EN MATIERE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT**

Les propositions formulées dans la partie B) sont faites dans le modèle de gouvernance actuel et visent à aller jusqu'au bout du modèle, dans le but de renforcer le pilotage local de la politique et la coordination des acteurs. Il n'est néanmoins pas certain que cela soit suffisant. Le bilan très mitigé de la COG 2013-2017, la faible progression du nombre de places créées malgré l'existence de moyens financiers disponibles, la difficulté à tenir les objectifs laissent entendre que le modèle de gouvernance actuel atteint peut-être aujourd'hui ses limites. Il faudrait alors évoluer vers un nouveau modèle et changer de paradigme<sup>251</sup>, pour se donner les moyens d'une politique d'accueil du jeune enfant ambitieuse qui répondent aux objectifs que l'on s'est donnés : poursuivre le développement quantitatif de l'offre pour répondre à la demande des familles, poursuivre le développement qualitatif de l'offre pour favoriser l'éveil, la socialisation des tout-petits et favoriser une plus grande égalité d'accès des familles à tous les modes d'accueil, quelle que soit leur situation.

On l'a dit, l'éparpillement des compétences et des acteurs, la multiplicité des financements et des dispositifs nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de la politique d'accueil du jeune enfant et conduisent à un certain immobilisme. Une remise à plat du système actuel et l'attribution à un acteur identifié de la compétence en matière d'accueil du jeune enfant et le cas échéant des financements dédiés, permettrait une simplification et une rationalisation du dispositif.

Les enjeux consistent alors d'une part, à définir de façon précise le contenu de cette compétence, d'autre part, à déterminer la collectivité ou l'acteur le plus à même de remplir les missions relevant de cette compétence et enfin de poser les conditions du transfert de cette compétence à l'acteur identifié.

En termes de contenu de la compétence en matière d'accueil du jeune enfant, le spectre est large. Cinq niveaux se distinguent :

Niveau 1 : l'accueil, l'information, l'orientation, l'accompagnement des familles.

Niveau 2 : la structuration, la planification et le développement de l'offre locale menés à partir d'une démarche de schéma territorial et d'analyse des besoins, qui si elle est pilotée et du ressort d'un acteur identifié doit rester une démarche partenariale et partagée.

Niveau 3 : l'agrément et le contrôle de la politique, des structures, des professionnels, etc.

Niveau 4 : le financement de la politique.

Niveau 5 : l'obligation d'avoir un taux de couverture minimal en mode d'accueil ou d'accorder une place à toute famille qui en ferait la demande et qui se traduirait par la création d'un droit opposable pour les familles à un mode d'accueil pour leur enfant

Évidemment, le transfert de la compétence n'implique pas les mêmes exigences selon le niveau de compétence transféré, le niveau 5 étant le plus abouti et supposant que l'acteur responsable, dispose des autres niveaux de compétence (*a minima* des niveaux de compétences 1, 2 et 4) pour répondre au mieux à la demande des familles.

---

<sup>251</sup> Le changement de paradigme devrait être envisagé si à l'échéance de la première vague de schémas départementaux (cf. infra), le modèle de gouvernance actuel ne s'avérait pas plus pertinent et efficace.

Concernant l'acteur le plus à même d'exercer cette compétence, les communes et intercommunalités<sup>252</sup>, premiers interlocuteurs des familles et gestionnaires des structures, ont souvent fait figures de favoris. L'échelon départemental pourrait également être approprié notamment dans les zones rurales. Il pourrait aussi être envisagé une reprise en main de cette compétence par l'Etat qui l'exercerait en s'appuyant sur la CNAF au niveau national et les CAF au niveau local. La compétence pourrait enfin être partagée entre l'Etat et les communes sur le modèle de celle des écoles primaires<sup>253</sup>.

Un tel changement impliquera une réflexion partagée entre les acteurs, au niveau national et local, pour définir les rôles et places de chacun, ce qui reste du ressort de tel acteur et ce qui reviendra à l'acteur ayant la compétence. Cela nécessitera des modifications législatives, une clarification et refonte des dispositifs de financement, qui on l'a vu sont nombreux et dont les canaux sont très hétérogènes selon les modes d'accueil (cf. partie I C). Une telle réforme demandera surtout une volonté politique de changement forte et du temps. Il faudra ainsi définir de façon précise les échéances et les modalités pratiques de mise en œuvre de ce transfert.

Plusieurs scénarios peuvent ainsi être pensés et combinés :

- un scénario qui repose sur le volontariat des acteurs ;
- un scénario plus autoritaire où l'acteur et ses missions sont désignés par les textes avec possibilité ou non de déléguer la compétence à un autre acteur ;
- un scénario progressif qui laisse le temps à l'acteur de s'emparer de ses nouvelles missions et qui étend peu à peu les obligations et responsabilités à son égard.

Les scénarios proposés ci-dessous reposent sur l'attribution à un acteur d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant, dont le contenu peut être plus ou moins extensif. Le caractère obligatoire de la compétence paraît indispensable si l'on veut que cette compétence soit réellement exercée et que ce nouveau modèle de gouvernance produise ses effets.

### **Scénario 1 : l'attribution d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant expérimentée par des acteurs volontaires**

Il pourrait ainsi être proposé d'expérimenter au niveau local et sur la base du volontariat la responsabilité de la compétence d'accueil du jeune enfant.

Pourrait se proposer à l'expérimentation une collectivité locale - un département, une commune, une intercommunalité - ou une CAF. Cela suppose un accord des autres acteurs du territoire qui doivent consentir à cette nouvelle organisation et répartition des missions.

---

<sup>252</sup> Selon le rapport IGAS-IGF de 2017, en 2014, 40 % des EPCI disposent de la compétence action sociale et parmi eux, 77 % de la compétence petite enfance

<sup>253</sup> L'ouverture d'une classe ou d'une école est de fait le résultat de l'exercice de compétences partagées entre l'État et les communes : d'une part, sa création et son implantation par le conseil municipal, c'est-à-dire le choix de la localisation, la construction, l'appropriation ou l'aménagement de locaux à des fins d'enseignement et, d'autre part, l'affectation du ou des emplois d'enseignants correspondants par l'inspecteur d'académie. Ces deux décisions peuvent être simultanées ou distinctes dans le temps.

Dans ce scénario, l'acteur souhaitant expérimenter la compétence obligatoire petite enfance pourrait être chargé de missions de niveau 1 ou 2 ou 3 ou 4 ou de plusieurs d'entre elles.

Ce scénario laisse de la souplesse et de la liberté aux acteurs et pourrait être envisagé en première intention. Il permet de tester différents modèles de gouvernance et de voir celui qui serait susceptible de répondre aux spécificités locales ou d'être généralisé. Il présente aussi le risque d'un manque de volontaires et de dynamique sur les territoires. Il pourrait être prévu qu'à défaut d'acteur volontaire, les CAF sous l'autorité de l'Etat reprendraient la compétence.

## **Scénario 2 : l'attribution à un acteur désigné par la loi d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant**

L'acteur responsable de la compétence est désigné par loi et a l'obligation de la mettre en œuvre soi-même, ou peut la partager avec un autre acteur ou la déléguer en partie ou totalement.

Les missions transférées dans le cadre de la compétence sont les mêmes que celles dans le premier scénario (à savoir des compétences de niveau 1 ou 2 ou 3 ou 4 ou de plusieurs d'entre elles).

### **Scénario 2-A : l'attribution de la compétence aux communes et/ou intercommunalités, avec possibilité de délégation**

La compétence obligatoire petite enfance est donnée aux communes et/ ou intercommunalités, qui peuvent également la déléguer à un autre acteur : CAF ou Conseil départemental.

Pourrait être reprise la proposition formulée dans le rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance de Michèle Tabarot de 2008 : confier aux communes et intercommunalités une compétence en matière de développement de l'offre d'accueil et la responsabilité de l'accueil de la petite enfance, avec possibilité pour celles qui n'ont pas atteint la taille critique et qui ne souhaitent pas s'en saisir, par exemple en zone rurale, de déléguer la compétence aux conseils départementaux ou aux CAF.

Lorsque la compétence était attribuée ou déléguée au niveau d'une collectivité locale, le rapport Tabarot préconisait un transfert des moyens correspondants de cette partie de l'action sociale à la collectivité ayant la compétence. L'article L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que: « *Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi.* ». Ceci apparaît comme la condition essentielle pour que les collectivités locales s'emparent de cette compétence, puissent réellement piloter la politique locale et faire les arbitrages nécessaires.

L'équivalent des moyens financiers actuellement consacrés par le Fonds national d'action sociale de la branche famille de la Sécurité sociale pourrait ainsi être dédié au financement de la compétence nouvellement créée pour abonder une dotation nouvelle aux communes/intercommunalités ou en cas de délégation, aux départements<sup>254</sup>. La dotation

---

<sup>254</sup> Voir annexe 27 « Transfert aux communes / intercommunalités des financements issus de la branche famille » du rapport Tabarot précité

nouvelle aurait un caractère forfaitaire et serait répartie en fonction de critères nationaux de charges et de péréquation, reprenant notamment des éléments déjà connus des CAF et utilisés par la CNAF pour la répartition des enveloppes de contrat enfance-jeunesse entre les CAF (ex : typologie sociale du territoire, pourcentage de jeunes dans la population, potentiel financier...).

Ce scénario présenterait l'avantage d'avoir une gouvernance au plus près des préoccupations locales et de donner l'arbitrage et les moyens aux acteurs locaux, en fonction des caractéristiques du territoire. Un tel scénario présente néanmoins le risque de plus grandes inégalités territoriales. Il faudrait ainsi prévoir des garde-fous, à travers un pilotage national du développement de l'offre d'accueil, par une réglementation plus précise et par l'intermédiaire de la CNAF et des CAF qui pourraient continuer d'assurer la gestion des fonds et qui verseraient la dotation aux collectivités selon des critères nationalement définis. Il faudrait enfin prévoir des règles claires d'évolution des dotations en fonction des objectifs de croissance de l'offre recherchés sur les différents territoires.

### **Scénario 2-B : l'attribution de la compétence à l'Etat, qui s'appuierait sur le réseau de la branche famille ou qui l'exercerait avec les communes ou intercommunalités**

Dans ce scénario, la compétence serait re-centralisée et attribuée à l'Etat qui serait garant de la mise en œuvre de la politique sur l'ensemble du territoire. Il pourrait s'appuyer sur la CNAF et les CAF au niveau local ou pourrait l'exercer de façon partagée avec les communes.

Ce scénario présenterait l'avantage par rapport au précédent de garder un pilotage national fort et une application plus homogène sur les territoires mais avec le risque d'une plus faible adaptabilité et prise en compte des spécificités locales. Les modalités de partage de la gouvernance devraient être réfléchies, tout comme la question des financements.

### **Scénario 3 : l'attribution à un acteur désigné par la loi d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant avec obligation de résultats (fixation de taux de couverture minimale ou/et création d'un droit opposable pour les familles)**

Deux sous-scénarios à nouveau possibles :

#### **Scénario 3-A : l'attribution de la compétence aux communes et/ou intercommunalités**

#### **Scénario 3-B : l'attribution de la compétence à l'Etat, qui s'appuierait sur le réseau de la branche famille ou qui l'exercerait avec les communes ou intercommunalités**

Comme dans les scénarios 2, l'acteur responsable de la compétence est ici désigné par loi et a l'obligation de la mettre en œuvre soi-même, ou de la déléguer en partie ou totalement. Il a en plus une obligation de résultats.

L'obligation pourrait résulter :

- 1/ de la fixation de taux de couverture national ou territorial ;
- 2/ de la création d'un droit opposable pour les familles à une solution d'accueil pour leur enfant.

Dans le premier cas (fixation de taux de couverture en mode d'accueil), il s'agira de définir des critères pertinents qui permettent une plus grande égalité d'accès aux modes d'accueil mais également qui restent adaptés aux contextes et besoins locaux.

Dans le second cas (création d'un droit opposable), il faudra définir le contenu du droit opposable (droit à une place d'accueil, quelle qu'elle soit, individuelle ou collective-, l'amplitude horaire et les modalités d'accueil) et les publics bénéficiaires (droit ciblé sur une catégorie de population ou ouvert à toutes les familles).

Un droit opposable ouvert à toutes les familles n'est envisageable qu'à l'issue d'un développement conséquent de l'offre et donc qu'à moyen terme.

Pourrait déjà être proposé dans un premier temps :

- un droit opposable pour les parents d'enfants de deux ans et plus<sup>255</sup>, pour faire face à la demande résultant de l'évolution de la PreParE, pour préparer l'entrée en douceur des enfants à l'école préélémentaire et pour permettre aux parents de reprendre plus facilement un emploi
- et/ ou un droit opposable pour certains publics prioritaires<sup>256</sup>. Pourraient ainsi y être éligibles les parents bénéficiaires de minimas sociaux ou en difficulté d'insertion ou vivant dans les territoires prioritaires ciblés par la politique de la ville ou encore les parents d'enfants souffrant de handicap ou de maladies chroniques.

La collectivité compétente devrait ainsi assurer aux parents éligibles qui en font la demande un mode de garde dans un délai et un périmètre précis et à un coût prédéterminé.

Dans les deux cas (fixation de taux de couverture en mode d'accueil ou création d'un droit opposable pour les familles), devront être pensées la nature des sanctions encourues par l'acteur compétent et en charge de l'accueil du jeune enfant et les modalités d'action des usagers.

#### **Propositions :**

- *Sous la condition d'une volonté politique forte de changement, réfléchir aux modalités d'une gouvernance renouvelée de la politique d'accueil du jeune enfant, permettant l'attribution à un acteur identifié de la compétence petite enfance et le cas échéant des financements.*
- *Prévoir des scénarios évolutifs dans le temps : s'appuyer au départ sur le volontariat des acteurs puis si nécessaire ou après bilan des expérimentations, désigner la collectivité locale ou l'acteur qui semble le plus à même d'exercer cette compétence*
- *dans l'hypothèse de la fixation d'un droit opposable pour les familles à une échéance à définir, privilégier dans un premier temps l'accueil des parents d'enfants de plus de deux ans et les publics prioritaires.*

---

<sup>255</sup> Cf. proposition du rapport Tabarot de 2008 précité.

<sup>256</sup> Cf. la proposition de la note de veille du Centre d'analyse stratégique de novembre 2009 « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? » de mise en œuvre effective d'un accès privilégié au mode de garde pour certains publics ou dans certains territoires.

## **ANNEXE A : Capacité théorique, recours effectif à un mode d'accueil : Comment identifier l'offre de modes d'accueil en France ?**

Le dispositif statistique ne permet pas en France, en dehors des enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la DREES de réaliser un diagnostic du recours effectif à tous les modes d'accueil. L'indicateur utilisé afin d'identifier l'offre d'accueil est la capacité théorique d'accueil qui conjugue plusieurs façons de comptabiliser les places disponibles. Toutefois, il ne faut pas confondre capacité théorique et recours effectif. De même, la capacité théorique ne permet pas de mesurer un taux de couverture par un mode d'accueil.

### **La capacité théorique d'accueil : définition**

La capacité théorique d'accueil correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants de moins de 3 ans à un instant donné. Selon les modes d'accueil, elle n'est pas définie de manière uniforme. Pour l'accueil collectif en EAJE, ce sont les places dans ces établissements qui sont comptabilisées. La capacité théorique ne tient pas compte du fait qu'une même place peut être occupée par plusieurs enfants à temps partiel. À l'inverse, pour la mesure de la capacité théorique en assistante maternelle, ce sont les agréments et donc les enfants qui peuvent être accueillis dans ce mode d'accueil qui sont comptabilisés (une règle de calcul est toutefois utilisée afin de ne pas prendre en compte les enfants au-delà de 3 ans accueillis par ces professionnels). À temps partiel, un enfant occupera toujours un agrément et donc une place. Enfin, en matière d'accueil au domicile ou de préscolarisation à 2 ans, c'est une troisième méthode qui est utilisée. Les données produites mesurent le recours et non la capacité théorique. Si en matière d'école, il est probable que le recours équivaut à la capacité théorique, en matière d'accueil à domicile cela n'est pas certain.

### **De la capacité théorique au recours effectif : une estimation difficile**

Les progrès des outils statistiques permettent à présent de plus en plus d'avoir une approche par le recours effectif pour l'ensemble des modes d'accueil.

Les données de l'ACOSS permettent ainsi de connaître le nombre d'enfants de moins de 3 ans qui sont accueillis par une assistante maternelle. Ils sont environ 620 000 en 2015 (5 000 de moins en 2016), pour une capacité théorique d'accueil d'enfants d'environ 800 000 (cf. graphique ci-dessous).

Pour les EAJE, cette mesure est encore difficile. Le taux d'occupation tel qu'il est mesuré ne permet pas d'identifier les enfants accueillis. Pour se faire une idée du nombre d'enfants et de familles qui ont recours à un EAJE, on calcule à partir de l'enquête DREES, *Modes de garde et d'accueil*, le nombre d'enfants ayant recours à une EAJE pour l'année 2013, que l'on compare ensuite au nombre de places disponibles en EAJE en 2013. Ce rapport nous indique que, en moyenne, 1,28 enfant seraient accueillis pour une place en EAJE grâce aux pratiques d'optimisation. En appliquant ce taux au nombre de places en EAJE disponibles en 2015 (ce qui suppose que les pratiques d'optimisation aient peu évolué), on peut estimer le nombre d'enfants pris en charge en EAJE à cette date à environ 550 000.

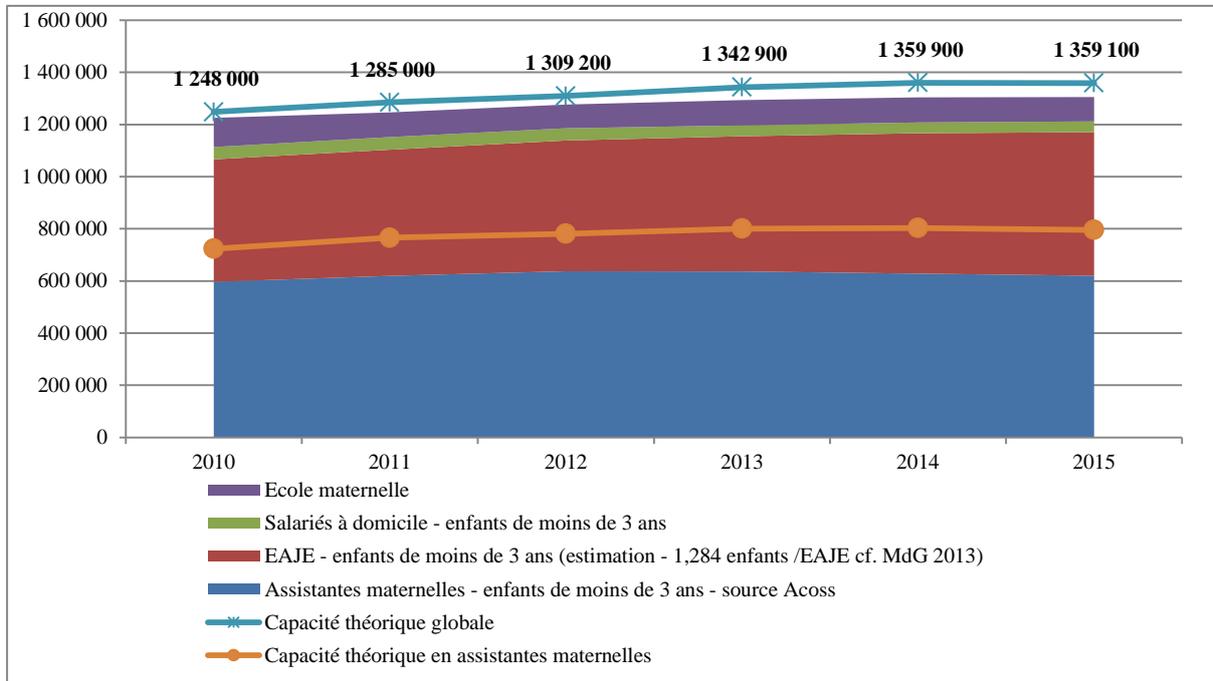
### **L'accueil des assistantes maternelles : un déséquilibre entre offre et demande ?**

L'accueil par une assistante maternelle fonctionne comme un marché assez classique entre offre et demande, avec des réglementations à l'entrée. Il existe un écart important entre l'offre et la demande de l'ordre de 200 000 places. Trois hypothèses peuvent justifier ce déséquilibre :

- Une inégale répartition géographique entre offre et demande ;
- Le prix de ce mode d'accueil : un écart entre son coût et ce que sont prêtes à payer les familles ;
- Des préférences pour un autre mode d'accueil.

Enfin, l'écart entre **recours effectif et capacité théorique est d'environ 70 000 places.** L'indicateur de capacité théorique, dans son appréhension globale semble ainsi être un indicateur pertinent pour faire des simulations de réformes, même si pour les assistantes maternelles il ne semble pas être l'indicateur le plus adapté.

### Estimation du recours effectif à un mode d'accueil



## ANNEXE B : Les micro-crèches : bilan 2016 (CNAF)

Les micro crèches sont des établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) ayant une capacité maximale de dix places. Elles relèvent du droit commun (décret n° 2010-613 du 7 juin 2010) mais possèdent 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. Les micro crèches doivent alors respecter les règles de la Psu (application du barème national des participations familiales, fourniture des repas et des couches, adaptation des contrats d'accueil aux besoins des familles).
- 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), versé par la Caf à la famille (16 heures d'accueil minimum par mois, tarification libre mais plafonnée à 10 € de l'heure).

### Chiffres clés

En 2015, 2 312 micro-crèches sont recensées<sup>257</sup> sur le territoire (soit +442 micro crèches en un an).

Elles se répartissent de la manière suivante :

- 1 770 micro crèches dont les familles bénéficient du Cmg de la Paje (+400 micro crèches Paje créées un an) accueillant au total 27 019 enfants sur 17 700 places, ce qui implique 1,53 enfant par place ;
- 542 micro crèches bénéficiant de la Psu (+42 micro crèches Psu créés en un an) accueillant au total 14 235 enfants sur 5 329 places, soit 2,67 enfants par place.

### 1. La proportion des micro-crèches Paje progresse parmi l'ensemble des micro-crèches

En juillet 2012, la Cnaf recensait 774 micro-crèches accessibles au public. Fin 2015, ce chiffre est passé à 2 312, soit une multiplication par trois en quatre ans.

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.

	Juillet 2012	2014	2015	Evolution 2015-2012
Nombre de micro crèche Psu	247	500	542	+ 119 %
Nombre de micro de crèche Paje	527	1370	1770	+235%

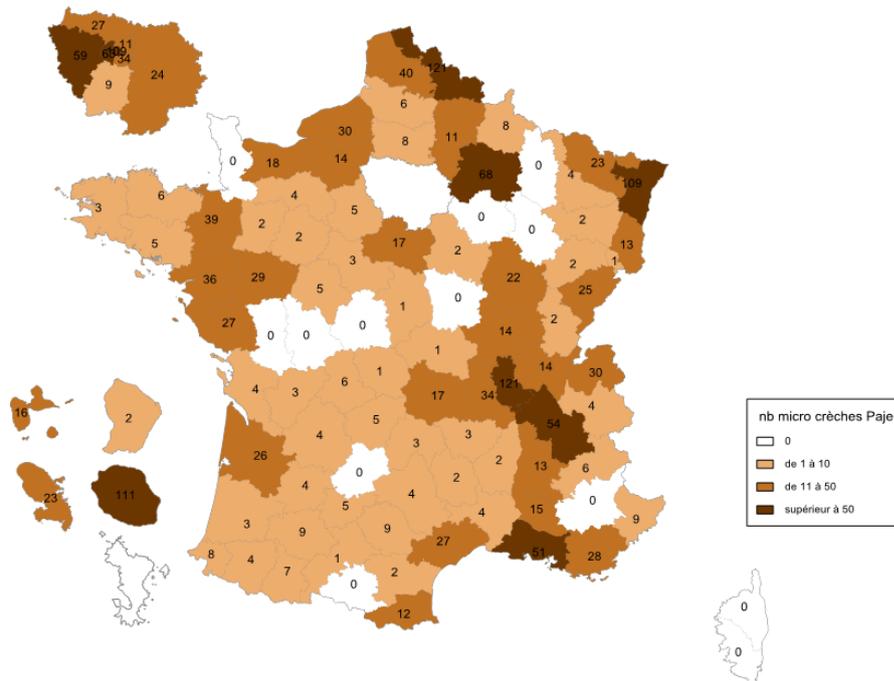
<sup>257</sup> . Recensement au 31 mai 2016, extraction base Cristal.

<b>Total</b>	<b>774</b>	<b>1870</b>	<b>2312</b>	<b>+198%</b>

Alors que les micro-crèches Psu représentaient le tiers de l'ensemble des micro-crèches en 2012, elles ne représentent plus qu'un quart en 2015 (de 32% à 23%).

Les départements comportant le plus de micro-crèches Paje sont le Rhône (121), Paris (109), le Nord (121), la Réunion (111) et le Bas-Rhin (109).

Nombre de micro crèches Paje en 2015



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique

## 2. Un accompagnement renforcé des porteurs de projets

Compte tenu de la forte augmentation de la création de nouvelles micro-crèches – que ces dernières optent pour la Psu ou pour la Paje – la Cnaf a réuni un groupe de Caf afin de réaliser un guide pratique<sup>258</sup>. Ce dernier a été adressé au réseau des Caf par une lettre au réseau parue le 11 mai 2016 (Lr 2016-066). Il rappelle notamment le cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les micro-crèches, les différentes étapes nécessaires à leur création ainsi que le soutien technique et financier que les Caf peuvent apporter aussi bien pour l'investissement que le fonctionnement.

Ce guide vise à créer les conditions favorables de réalisation de ces projets, et à développer l'offre d'accueil. Cela semble d'autant plus nécessaire que si certains porteurs de projets ont acquis une expérience chevronnée (car ils gèrent plusieurs établissements), d'autres sont des néophytes.

## 3. 1 442 micro-crèches créées entre 2010 et 2015 ont bénéficié d'une aide à l'investissement versée par la Caf

Le tableau ci-après illustre le nombre de structures ouvertes au public qui ont bénéficié d'une aide à l'investissement entre 2010 et décembre 2015.

Nombre de projets micro-crèches Psu et Paje financés selon  
la date d'ouverture des structures : 2010 à 2015

du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2015

année ouverture	MC-Psu	MC-Paje	Total MC
2010	74	78	<b>152</b>
2011	82	146	<b>228</b>
2012	79	158	<b>237</b>
2013	72	155	<b>227</b>
2014	61	219	<b>280</b>
2015	55	263	<b>318</b>
<b>total</b>	<b>423</b>	<b>1 019</b>	<b>1 442</b>

source : Base Lotus "Plans crèches"

La proportion grandissante des micro-crèches Paje parmi les micro-crèches en fonctionnement se retrouve aussi au sein des micro-crèches financées en investissement (suivant leur date d'ouverture).

### 3.1 La composante "Gros œuvre" pour une micro-crèche Psu coûte 25 700 € par place nouvelle contre 12 000 € pour une micro-crèche Paje

---

<sup>258</sup> Caf de l'Aisne, des Alpes-Maritimes, de l'Essonne, de la Haute-Garonne, des Hauts-de-Seine, du Maine-et-Loire et du Pas-de-Calais.

Le coût moyen d'une composante par place nouvelle est plus élevé pour les micro-crèches Psu que pour les micro-crèches Paje (cf. tableau ci-dessous). Pour une micro-crèche Psu, la composante "Gros œuvre" coûte 25 700 € par place nouvelle alors qu'elle coûte 12 000 € pour une micro-crèche Paje, soit 53 % plus cher. Quant à la composante "Aménagement intérieur", celle-ci coûte 10 600 € pour une place nouvelle en micro-crèche Psu et 7 000 € pour une micro-crèche Paje, ce qui représente 34 % en plus. Seule la composante "Équipement" est au même prix pour les micro-crèches Psu ou Paje.

De ce fait, c'est bien la différence de coût des composantes selon les projets entre micro-crèche Psu et micro-crèche Paje qui fait que le coût par place en micro-crèche Paje est inférieur à celui des micro-crèches Psu. Ainsi, une micro-crèche Paje, qui conserverait la répartition des composantes d'une micro-crèche Paje mais au coût moyen par composantes d'une micro-crèche Psu, coûterait 27 600 € par place nouvelle au lieu de 15 900 € par place nouvelle. Au total, une micro-crèche Psu coûte 31 300€ par place nouvelle en 2015 : sur un écart de coût de 15 400€, un écart de 11 700€ (76% de l'écart total) provient des différences de coût des composantes.

*Coût moyen par place en fonction de la nature des composantes :*

Composantes d'un projet	MC-Paje			MC-Psu		
	A) % de places concernées par la composante	B) coût moyen d'une composante par place en 2014-2015	C=AxB) coût dans un projet moyen en 2015	A) % de places concernées par la composante	B) coût moyen d'une composante par place en 2015	C=AxB) coût dans un projet moyen en 2015
Foncier	19,1%	12 777	2 440	5,4%	14 381	770
Gros œuvre	48,3%	12 023	5 806	71,6%	25 774	18 456
Aménagement intérieur	68,7%	7 013	4 816	55,2%	10 616	5 858
Équipement	68,9%	2 551	1 758	57,0%	2 562	1 459
Honoraires	37,9%	1 663	631	55,2%	7 080	3 907
Autres	23,2%	1 919	445	28,4%	2 923	830
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>37 947</b>	<b>15 897</b>	<b>100,0%</b>	<b>63 336</b>	<b>31 280</b>

Le coût moyen par place en micro-crèche Paje est de 16 436 € tandis qu'il est de 25 742 € en micro-crèche Psu.

**3.2 Les projets de micro-crèches Paje et de crèches gérées par les associations ou le secteur privé sont sur-représentés dans les zones les plus prioritaires**

Depuis 2008, 12 011 places nouvelles de micro-crèches ont été programmées sur 83 105 places financées sur la période 2008-2015, soit 14% des places nouvelles. Or, au sein des places nouvelles décidées depuis 2008, les micro-crèches Paje sont sur-représentées dans les zones les plus prioritaires (les ZP1, qui ajoutent à un taux de couverture inférieur à la moyenne nationale de 2011 les

caractéristiques d'un faible potentiel financier de la commune et d'un faible revenu moyen des ménages), où elles représentent 18% des places nouvelles décidées dans le cadre d'un plan crèche.

	<b>MC Paje</b>	<b>Eaje Psu</b>	<b>Total pl. nouvelles décidées</b>
ZP 1	18%	82%	100%
ZP 2	16%	84%	100%
ZP 3	9%	91%	100%
Hors ZP	15%	85%	100%
<b>Total</b>	<b>14%</b>	<b>86%</b>	<b>100%</b>

La taille des micro-crèches Paje (10 places maximum) en fait un avantage pour les zones rurales, qui sont nombreuses en ZP1. Elles sont donc d'autant plus sur-représentées que la taille de la commune est faible : elles représentent 20% des décisions de financement de places nouvelles en communes rurales depuis 2008 et 17% dans les communes urbaines de moins de 20 000 habitants, mais seulement 12% dans les communes urbaines de plus de 100 000 habitants.

	<b>MC Paje</b>	<b>Eaje Psu</b>	<b>Total pl. nouvelles décidées</b>
a_rural	20%	80%	100%
b_<20 000	17%	83%	100%
c_<100 000	12%	88%	100%
d_>=100 000	12%	88%	100%
<b>Total</b>	<b>14%</b>	<b>86%</b>	<b>100%</b>

#### **4. La variation des conditions d'accueil et des coûts en fonction du mode de financement des micro-crèches**

##### ➤ *Une tarification différente selon le type de micro crèche*

Pour les micro-crèches Psu, le barème national des participations familiales s'applique (taux d'effort appliqué aux revenus de la famille selon la composition de cette dernière).

Pour les autres micro-crèches, les modes de tarification sont très hétérogènes (découpage selon revenus ou la taille de la famille, horaire, forfait mensuel ou modulé, etc.). Les deux principaux types de tarification sont une dégressivité selon le temps d'accueil et un découpage selon les revenus et/ou la taille de la famille.

Depuis septembre 2014, le versement du Cmg aux familles n'est possible qu'à condition que le coût horaire pratiqué par la micro crèche ne dépasse pas un certain plafond. Du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 31 août 2017, le plafond est à 10 € de l'heure.

Cette récente évolution de la législation vise à rendre plus accessible ce mode d'accueil.

➤ *Un reste à charge plus élevé pour les familles en micro-crèches Paje*

En mai 2016, 25% des familles paient plus de 9€ de l'heure dans les micro-crèches Paje et les familles paient en moyenne 7,51€ par heure facturée. Sur la base de 124,7 heures facturées en moyenne par enfant et par mois, les familles dépensent en moyenne 936€ par mois et par enfant accueilli en micro-crèche Paje.

Après avoir déduit le montant du Cmg structure, le reste à charge moyen supporté par la famille est de 335€ par mois et par enfant accueilli (soit 2,69€ par heure facturée).

**Le reste à charge est de 2,69€ de l'heure pour les micro-crèches Paje et peut être comparé aux 1,23€ de participation moyenne des familles dans le cadre des micro-crèches Psu.**

Rapportée aux heures facturée, l'aide apportée par les Caf est comparable, qu'il s'agisse du financement par le Cmg ou par la Psu et le Cej (de l'ordre de 4,82 à 4,84€/h en 2015). En revanche, dans le cadre de la Psu, le coût de revient total peut être mesuré : 8,32€ par heure facturée. Dans le cas d'un financement par Cmg, le coût horaire est supposé égal à la somme facturée aux familles, soit 7,51€ par heure.

<i>Par heure facturée</i>	<b>PSU+CEJ</b>	<b>CMG</b>
Coût horaire	8,32 €	7,51 €
Dépenses Caf par heure (PSU+CEJ ou CMG)	4,84 €	4,82 €
Dépenses nettes des familles (participations familiales ou reste à charge) / heure	1,23 €	2,69 €
Ratio de participation des familles	14,8%	35,8%
Ratio de participation de la Caf (PSU+CEJ)	58,2%	64,2%
Total des coûts pris en charge par les Caf et les familles	73,0%	100,0%

Du fait que la Psu est un système différentiel, plus la participation des familles est faible, plus la Psu est élevée. C'est la raison pour laquelle le financement Psu et Cej atteint le niveau de financement par le Cmg. Dans le cas du financement par la Psu, le tiers financeur (très souvent la commune) couvre 27% du prix de revient ; dans le cas du Cmg, l'absence d'un tiers financeur pourrait expliquer que le montant facturé aux familles (et donc leur reste à charge soit si élevé). Il serait alors intéressant de se demander si une amélioration du financement par la branche famille ne bénéficierait pas aux familles.

Il conviendrait également d'approfondir l'analyse concernant la distribution des montants payés par les parents en micro-crèche Paje, notamment dans le cas des petits forfaits d'heures : dans le cas de parents à la recherche d'un mode d'accueil à temps partiel, ce mode de financement permet-il, moyennant un prix horaire élevé, d'accéder à un mode d'accueil pour un petit nombre d'heures par semaine, accueil que les parents n'auraient pu obtenir dans une crèche classique du fait du faible nombre d'heures d'accueil demandé ? Le coût horaire élevé est-il au contraire un frein pour certaines familles, qui seraient prêtes à réserver plus d'heures d'accueil moyennant un tarif plus faible ?

➤ *Les participations familiales par place et la participation Caf par place sont supérieures en micro-crèches Paje aux montants en micro-crèche Psu*

Les participations familiales par place s'élèvent à 6 139€ en micro-crèche Paje contre 2 107€ en micro-crèche Psu.

S'agissant de la participation Caf par place, en cas de solvabilisation directe de la structure, la Caf apporte une subvention directe à l'équipement (Psu et Cej) de 8 278€ par place.

En cas de solvabilisation des familles par le Cmg, cette aide est de 11 005€ par place en moyenne<sup>259</sup>.

	Micro crèche Psu	Micro crèche Paje
Participations familiales ou reste à charge par place	2 107€	6 139€
Participations Caf (Psu+Cej* ou Cmg par place	8 278€	11 005€
<b>Total (familles +Caf) par place</b>	<b>10 384€</b>	<b>17 144€</b>

\* Le montant de participation Caf est calculé dans l'hypothèse où il y a PSU + CEJ. Cependant, une partie des micro-crèches bénéficiant de la PSU ne bénéficient pas du CEJ.

### **Pourquoi distinguer entre les coûts par place et les coûts par enfant selon les cas ?**

Il est plus parlant, quand on aborde le point de vue des familles, de parler de coûts par enfants, sur des unités de temps courtes (le mois ou l'heure facturée).

Le point de vue des décideurs (publics ou privés), qui doivent programmer des dépenses de fonctionnement sur de nombreuses années, se focalise plutôt sur des coûts par place et par an, indépendamment du nombre (inconnu au moment de la décision) d'enfants qui vont en bénéficier.

L'écart de coût pour les familles entre micro-crèche Psu et micro-crèche Paje diffère cependant suivant que l'on raisonne :

- en coût par heure facturée (de 1,23 à 2,69€/h, soit un coût familial dans le cas de la Paje 2,18 supérieur au coût dans le cas Psu)
- ou en coût par place (de 2107€ par place et par an à 6 139€, soit un coût familial dans le cas de la Paje 2,91 supérieur au coût dans le cas Psu).

Cette différence (le ratio est de 2,18 en coût par heure et de 2,91 en coût par place, soit 1,34 fois plus) provient d'une différence entre les nombre d'heures facturées par place : il y a 1 709 heures facturées en moyenne par place et par an en micro-crèche Psu mais 2 284 en micro-crèche Paje (1,34 fois plus) : ainsi quand on raisonne par place, le fait qu'il y ait plus d'heures facturées en micro-crèche Paje accroît l'écart entre les participations des familles suivant que l'enfant est accueilli en micro-crèches Psu ou Paje.

#### ➤ *La fourniture des repas et des couches est hétérogène selon le type de micro crèches*

Dans le cas des micro-crèches Psu, les structures sont incitées à fournir les repas et les couches grâce à une majoration de la Psu. Par ailleurs, le coût de ces prestations est intégré dans la tarification demandée aux familles après application du barème national fixé par la Cnaf (pas de suppléments possibles).

Dans le cas des micro-crèches dont la famille bénéficie du Cmg, la législation ne fixe pas d'obligation à fournir les repas et les couches par la structure et une facturation supplémentaire peut même être demandée aux familles.

<sup>259</sup>. Ce montant est plus élevé que le montant du Cmg versé aux familles, une même place permettant d'accueillir plusieurs enfants et donc de verser plusieurs Cmg.

➤ *Vers une meilleure accessibilité financière des micro crèches*

Afin de favoriser la mixité des publics accueillis au sein des micro crèches Paje, la possibilité de bénéficier d'une aide à l'investissement est désormais réservée aux micro-crèches pratiquant une tarification modulée en fonction des ressources des familles fréquentant l'établissement. Dans une volonté de simplification et de cohérence entre les dispositifs, cette tarification peut, par exemple, suivre les trois tranches retenues pour verser le Cmg.

Cette tarification comprend la fourniture par la structure des repas et des produits d'hygiène, notamment les couches (cf circulaire C.2016-006 du 6 avril 2016).

Aucune des tranches pratiquées par les micro-crèches Paje ne devra être supérieure au plafond fixé par la législation et la réglementation relatives au versement du Cmg (Article L531-6 du code de la santé publique).

De même, les micro-crèches (Paje ou Psu) accolées - c'est-à-dire des micro-crèches implantées à la même adresse ou qui sont mitoyennes et dont une partie des ressources sont mutualisées (locaux ou personnel) - ne sont pas éligibles au Ppicc.

## **ANNEXE C : Genèse et mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles**

La création des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) a été annoncée lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

Les SDSF ont d'abord fait l'objet en 2014 d'une expérimentation puis la démarche a été généralisée dans l'ensemble des départements en 2015, mouvement porté et accompagné au niveau national par la DGCS et la CNAF.

### **Genèse des schémas départementaux des services aux familles**

La question de l'analyse des besoins locaux et de la coordination des acteurs en matière d'accueil du jeune enfant n'est pas nouvelle. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a créé plusieurs outils à cette fin :

- les schémas pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans de la compétence facultative des communes (article L.214-2 CASF) ;
- les schémas d'organisation sociale et médico-sociale de la compétence obligatoire des départements, qui doivent comporter un volet sur la protection de l'enfance et sur la santé et l'autonomie et qui dans ce cadre comportent un axe sur la mission de protection maternelle et infantile du département (article L.312-4 CASF);
- les commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) conçues pour être des « instances de réflexion, de concertation, de proposition et de suivi des questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département". Cette instance présidée par le président du Conseil départemental comprend des représentants des collectivités territoriales, des services de l'Etat, des CAF, d'associations et des gestionnaires, professionnels et usagers des modes d'accueil (article L.214-5 CASF).

A la suite d'une consultation citoyenne et des acteurs de la petite enfance au niveau national et local<sup>260</sup>, le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, a arrêté les grands axes de la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité et annoncé la création des schémas départementaux des services aux familles, confortant le département comme échelon pertinent de gouvernance locale.

Les schémas départementaux des services aux familles ont d'abord été expérimentés dans 18 départements puis généralisés à compter de 2015 au niveau national, avec pour objectif affiché la signature de l'ensemble des schémas départementaux au cours du premier trimestre 2016.

Ils n'ont néanmoins pas fait l'objet d'une reconnaissance législative.

*Source : Annexe 5 du rapport IGAS-IGF 2017*

---

<sup>260</sup> « Au tour des parents », concertation portée par le gouvernement sur les missions de service public en matière de petite enfance et de parentalité en 2012

## Les finalités et objectifs du schéma

A ce jour, les SDSF n'ont pas d'existence légale à la différence d'autres schémas d'organisation, de planification ou de programmation de politique publique<sup>261</sup>. La finalité, le périmètre, le contenu, les modalités de pilotage, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des schémas sont définis dans deux circulaires, l'une de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité et l'autre de la CNAF du 10 juin 2015 relative au déploiement des schémas départementaux des services aux familles. Un guide d'élaboration des SDSF à destination des acteurs locaux a également été rédigé en collaboration entre l'Etat et la CNAF en juin 2015.

En décembre 2017, 93 SDSF avaient été signés et la CNAF a présenté les résultats d'une première étude évaluative relative aux SDSF<sup>262</sup> réalisée par le cabinet Geste à partir de 9 monographies territoriales des schémas mis en œuvre dans les départements préfigurateurs (encadrés ci-dessus).

La démarche des SDSF repose sur la mobilisation des acteurs. Le guide d'élaboration des SDSF prévoit ainsi que « *l'élaboration du schéma départemental des services aux familles s'appuie sur le volontariat des différents acteurs. Il s'agit d'une démarche partenariale à laquelle participent notamment les acteurs de la petite enfance et du soutien à la parentalité sur la base d'un diagnostic partagé afin de déterminer en commun un plan d'action. Ils contribuent à :*

- *conforter le pilotage local, adapté aux besoins des territoires, le partenariat et la coordination entre les acteurs de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité ;*
- *élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité ;*
- *définir de manière concertée des territoires prioritaires en matière d'accueil de la petite enfance ;*
- *articuler les dynamiques départementales et municipales en favorisant une action coordonnée des acteurs.*

*L'ensemble de la démarche permet de coordonner les dispositifs et les différents acteurs, pour améliorer la qualité, la complémentarité et la cohérence de l'offre. »*

La circulaire CNAF mentionne expressément que le schéma est « *un outil de programmation négocié, un outil d'information, de négociation, de pilotage mais il n'est pas un outil de planification obligatoire de l'offre de service ni un plan opposable aux institutions* » et qu'il « *facilite la mobilisation de l'ensemble des acteurs, la prise de décision et l'action en faveur du rééquilibrage territorial, la mobilisation d'un ensemble de leviers financiers*<sup>263</sup> sur le territoire concerné ».

Selon la circulaire de la DGCS, la démarche des SDSF poursuit un double objectif :

1/ le développement des services aux familles (solutions d'accueil pour les jeunes enfants et dispositifs de soutien à la parentalité) appréhendés dans leur globalité et complémentarité ;

2/ la réduction des inégalités territoriales très marquées dans l'accès à ces services.

---

<sup>261</sup> Ex du schéma d'organisation sociale et médicosociale prévu par la loi de 2002, du schéma régional d'organisation des soins instauré par la loi HPST (Hôpital, patients, santé et territoires) de 2009, qui a remplacé le schéma régional d'organisation sanitaire ou encore le schéma départemental de coopération intercommunale créé par la loi NOTRe de 2015

<sup>262</sup> CAS de la CNAF du 19 décembre 2017

<sup>263</sup> Fonds de rééquilibrage territorial prévu dans la COG Etat-CNAF pour l'accueil du jeune enfant

### Résultats de l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste

- ✓ Les acteurs interrogés se disent globalement satisfaits de la démarche qui permet de partager l'information, une meilleure identification des interlocuteurs, l'émergence d'une « culture commune », et de passer de dynamiques de réseau (interpersonnelles) à une logique partenariale (inter institutions) et d'actions qui contribuent à mieux informer les familles.
- ✓ Néanmoins, les finalités du schéma n'apparaissent pas clairement définies (entre feuille de route, plan d'actions, espace de coopération), ce qui ne facilite pas la mise en œuvre et le suivi des schémas.

Source : CAS du 19 décembre 2017

### Le pilotage du schéma

La circulaire CNAF prévoit un pilotage des SDSF par le préfet avec une co-présidence CAF, voire une co-présidence CAF-Conseil départemental. Dans toutes les configurations, les CAF assurent le suivi et l'animation de la démarche et le secrétariat. Doivent être associées à la démarche la CMSA, les communes et intercommunalités<sup>264</sup>, dont la mobilisation constitue un enjeu essentiel pour la mise en œuvre des schémas<sup>265</sup>, l'Education nationale, ainsi que l'ensemble des partenaires des politiques petite enfance et de soutien à la parentalité (associations, fédérations type UDAF et autres, ainsi que des représentants de professionnels de l'accueil individuel et de l'accueil collectif).

### Résultats de l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste

- ✓ L'étude des 9 monographies territoriales des schémas révèle que sur tous les territoires, la CAF est pilote opérationnel, principale animatrice de la mise en œuvre et du suivi, et principale pourvoyeuse de ressources<sup>266</sup>. Les DDSC ont davantage un rôle de superviseurs, leur légitimité en tant que pilote a même pu être interrogée<sup>267</sup>. L'absence de pilotage effectif est donnée comme une des explications des difficultés liées à la mise en œuvre du schéma, aucun acteur n'étant explicitement légitime.
- ✓ Bien que signataires, les DASEN, ne sont que peu actifs dans le schéma.
- ✓ La plupart du temps, les acteurs font état de difficultés importantes à créer un lien opérationnel avec les techniciens ou élus des communes et EPCI, alors pourtant que leur mobilisation apparaît indispensable. Plusieurs acteurs s'interrogent sur l'articulation entre les dimensions institutionnelle et opérationnelle de l'Association départementale des maires et des élus locaux.

Source : CAS du 19 décembre 2017

---

<sup>264</sup> Le guide prévoit l'association d'un représentant des maires du département pouvant être désigné par la délégation départementale de l'AMF et d'un représentant des présidents des intercommunalités du département

<sup>265</sup> La mobilisation des collectivités territoriales, dans le cadre des SDSF, constitue un enjeu particulier pour assurer les co-financements nécessaires à la pérennité et au développement des structures et des actions de soutien à la parentalité

<sup>266</sup> Le rôle central de la Caf est à la fois logique - au regard de l'enveloppe budgétaire qui lui est dévolue par l'État - et légitime au regard de ses compétences sur les champs Parentalité et Petite enfance et de sa capacité à se faire le relais sur le terrain

<sup>267</sup> Aujourd'hui l'État ne dispose plus ni du périmètre d'actions, ni de l'expertise et encore moins des moyens pour être moteur d'un schéma des services aux familles

## Le périmètre et contenu des SDSF

Le périmètre et le contenu des schémas ont été assez bien définis dans le cadre de la circulaire Cnaf de juin 2015 et dans le guide d'élaboration des schémas. Au-delà de l'axe sur la parentalité dont le contenu n'est pas détaillé dans ce rapport, les SDSF doivent contenir un axe sur l'accueil du jeune enfant.

Le guide d'élaboration prévoit ainsi que les schémas comprennent une « analyse générale de la répartition de l'offre et des besoins en matière d'accueil du jeune enfant, en prenant en compte la diversité des modes d'accueil (accueil individuel, accueil collectif en EAJE ou à l'école préélémentaire) et leur complémentarité (MAM, micro-crèches, crèches d'entreprises, jardins d'enfants, etc.). Il prévoit notamment l'analyse plus particulière de l'accueil d'enfants issus des familles vulnérables, notamment des familles monoparentales ; des besoins spécifiques tels que l'accueil d'enfants en situation de handicap ou l'accueil en horaires atypiques et des questions touchant au recrutement et à la formation des professionnels de la petite enfance.

La circulaire CNAF mentionne ainsi que « *le SDSF concourt à la régulation et la structuration d'une offre d'accueil diversifiée du jeune enfant. A cet effet, il constitue un cadre structurant pour préserver l'équilibre entre les différents types d'accueils et leur adéquation avec les besoins des familles du territoire en intégrant les évolutions démographiques et le nombre d'emplois correspondants* ».

Le périmètre du SDSF apparaît ainsi particulièrement extensif, laissant aux acteurs le soin de définir leurs priorités (de la création de solutions nouvelles pour répondre aux besoins d'accueils spécifiques des familles, au développement des micro-crèches PAJE ou encore des MAM, au recensement du nombre de professionnels et du type de formations nécessaires, au développement des RAM et à l'incitation des assistants maternels à fréquenter les RAM, à l'amélioration de la qualité de l'accueil, etc.)

Le guide d'élaboration des SDSF ajoute qu'il est souhaitable que des précisions sur les moyens alloués par chaque partenaire pour la mise en œuvre des actions proposées puissent figurer dans la convention signée et que le schéma fixe, dans la mesure du possible, des objectifs quantitatifs mesurables, notamment en vue de résorber les inégalités de répartition de l'offre.

Ces préconisations ne présentent néanmoins aucun caractère contraignant.

### Résultats de l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste

- ✓ En termes de contenu, l'étude fait état de diagnostics territoriaux imparfaits, qui n'ont pas fait l'objet d'un véritable partage entre les partenaires. Ils ne sont pas non plus l'occasion de co-définir des notions comme l'offre, les besoins ou demandes/attentes. Il s'agit le plus souvent d'une description de la population allocataire ainsi que de l'offre. La question de la demande, aussi bien petite enfance que parentalité, n'est quasiment pas explorée.
- ✓ S'ils permettent d'affiner les modalités d'observation des territoires sur les champs de la petite enfance et de la parentalité, les rapprochements entre parentalité et petite enfance ne se produisent bien souvent qu'à l'occasion d'une implication sur l'insertion ou encore sur le handicap.
- ✓ Beaucoup de schémas se sont centrés sur la qualité (sous l'angle réponses apportées aux besoins d'accueil spécifiques), occultant parfois plusieurs autres orientations, comme l'augmentation en volume ou encore la réduction des inégalités territoriales
- ✓ Si le périmètre des actions envisagées dans les schémas est bien souvent celui de l'action des CAF, les SDSF ont aussi été l'occasion de rediscuter la pertinence des dispositifs nationaux et de les adapter aux contextes locaux.

Source : CAS du 19 décembre 2017

## La déclinaison et mise en œuvre des schémas au niveau local

En ce qui concerne la déclinaison et la mise en œuvre des schémas au niveau local, la DGCS comme la CNAF considèrent que les conventions territoriales globales (CTG)<sup>268</sup> passées entre les communes ou intercommunalités et la Caf constituent un outil privilégié et un véritable levier pour décliner au niveau infra-départemental les orientations définies dans le SDSF, d'où l'importance qu'elles soient associées à la démarche dans sa phase de diagnostic partagé et de déclinaison opérationnelle à l'échelon des territoires.

### Résultats de l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste

L'étude du cabinet Geste relève une mise en œuvre et une évaluation des schémas difficile, et ce pour plusieurs raisons :

- ✓ le manque de mobilisation des élus locaux et d'association/ de sollicitation ou d'implication de l'échelon communal ou intercommunal, ce qui nuit à la déclinaison infra-départementale des schémas et à la territorialisation souhaitée des schémas dans le cadre des CTG notamment ;
- ✓ l'impossible régulation de l'offre de places individuelles selon les acteurs interrogés ;
- ✓ la difficile identification des zones pertinentes ou prioritaires d'intervention (oscillement entre les critères nationaux et les indicateurs de priorité fixés au niveau local).

Source : CAS du 19 décembre

---

<sup>268</sup> Cf. Circulaire CNAF 2013-205 relative au déploiement de la convention territoriale globale (CTG) et la lettre réseau n° 2016-046 relative au suivi du déploiement des CTG : la CTG est une convention de partenariat entre la CAF et un acteur territorial (commune, EPCI, département) en vue de renforcer la cohérence et la coordination des actions relevant de la branche Famille en direction des habitants d'un territoire. « Dans un contexte marqué par l'évolution du paysage territorial et le renforcement du pilotage de l'action publique, la CTG constitue un levier stratégique particulièrement adapté pour répondre aux défis de la territorialisation et de la coopération ». « La Ctg incite les élus à investir des champs nouveaux et aide à la prise de décisions. Les dispositifs de droit commun sont optimisés et complétés, le cas échéant, par des fonds supplémentaires sur des projets innovants ».

## **ANNEXE D : Rappel des principales orientations en matière de gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant des rapports ou notes publics des 15 dernières**

- **Frédérique Leprince, 2003, « L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration », Haut Conseil de la population et de la famille, janvier (extraits) :**

*« Si l'accueil des enfants de plus de 3 ans par l'école maternelle est exemplaire en France, la **création d'un service public de même ampleur pour l'accueil des enfants plus jeunes** peut être examinée. De même, si la liberté de choix doit être favorisée, il convient certainement d'augmenter la capacité des structures collectives afin d'en diversifier la clientèle. Il importe en premier lieu de conforter et pérenniser les aides à l'investissement, mais aussi d'améliorer les aides au fonctionnement des services d'accueil. Il faut ensuite **attribuer aux communes la compétence et la responsabilité de l'accueil, mais cela peut s'effectuer selon des modalités très diverses.** »*

*« Au plan local, il sera important de faire vivre et fonctionner les commissions départementales afin de permettre une réelle coordination entre les différents acteurs (en particulier entre l'éducation nationale et les autres acteurs) et une meilleure connaissance de la situation locale concernant l'offre et les besoins d'accueil. »*

- **« Les enfants pauvres en France », 2004, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) (extraits) :**

*« Au-delà des politiques visant à conforter l'emploi en général, l'accent est sans doute à mettre sur les conditions permettant aux familles avec enfants de pouvoir concilier vie professionnelle et charge des enfants. En la matière, les expériences des pays scandinaves montrent l'intérêt du **développement d'un service public d'aide à la garde des tout jeunes enfants et des enfants scolarisés.** »*

- **« Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », 2005, Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté présidée par Martin Hirsch, avril. (extraits) :**

*« Nous proposons de concevoir comme une **mission de service public, l'accueil des jeunes enfants (...), pour développer des capacités d'accueil aujourd'hui insuffisantes et garantir que les financements des modes d'accueil soient liés à une structuration de l'offre d'accueil et non pas au développement de la précarité pour les professions de la petite enfance.** » Résolution n° 4 du rapport.*

- **« Rapport sur le service public de la petite enfance », 2007, Centre d'analyse stratégique, mars. (extraits) :**

*« Le rapport propose de **renforcer le service public de la petite enfance (SPPE) et formule deux séries de recommandations :***

- ✓ **l'optimisation et la structuration de l'offre existante :** renforcement et garantie de la qualité des différents modes d'accueil ; recensement des besoins, planification et programmation des équipements et services grâce à la mise en place d'un numéro unique de demande et à l'instauration d'un schéma départemental d'accueil de la petite enfance ;
- ✓ **l'amélioration de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement des familles** dans leurs démarches par la mise en place d'un service individualisé d'information permettant à chacune d'entre elles de connaître les places disponibles et leurs coûts.

*En revanche, **la garantie offerte à certaines familles, voire à toutes les familles de disposer d'une place d'accueil et l'égalisation des conditions financières d'accès ne peuvent quant à elles s'envisager qu'à moyen terme, à l'issue d'une période de montée en charge progressive de l'offre***

d'accueil, d'un effort conséquent de formation de nouveaux professionnels et de rationalisation du dispositif actuel. Pour ce faire, et compte tenu du contexte budgétaire contraint, des arbitrages entre les différentes politiques sociales devront être réalisés ».

Lancement d'expérimentation avec les collectivités volontaires d'un numéro unique d'enregistrement des demandes, d'un service individualisé d'information petite enfance et d'un schéma départemental d'accueil de la petite enfance.

- **Michèle Tabarot, 2008, « Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance », juillet.**

Le rapport proposait :

- ✓ **la création d'un droit de garde destiné prioritairement aux enfants âgés de 2 à 3 ans, puis à partir de 2015**, le droit de garde pourrait être ouvert progressivement à l'ensemble des enfants, en fonction de l'évolution de l'offre d'accueil. Ce droit consistant en une « obligation pour la collectivité compétente de faire une proposition raisonnable adaptée aux besoins des familles » ;
  - ✓ **l'attribution de la compétence facultative aux communes et intercommunalités en matière de développement de l'offre de garde et la responsabilité de l'accueil de la petite enfance**, avec possibilité de déléguer cette compétence aux CAF ou aux Conseils généraux
  - ✓ **le transfert des moyens correspondants de cette partie de l'action sociale aux collectivités chargées de mettre en œuvre le droit de garde opposable**
  - ✓ **de renforcer les CAF dans leur rôle d'analyse globale et locale des besoins et de l'offre** (création des observatoires de l'enfance et de la jeunesse sous la responsabilité des CAF et présidence de la commission départementale d'accueil du jeune enfant – CDAJE - à la place du Conseil général) **et d'accompagnement des familles.**
- **« Accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires », 2013, Haut Conseil de la famille (HCF), note d'analyse, février.**

Le HCF a étudié 5 scénarios touchant à la gouvernance pour réduire les disparités territoriales tout en améliorant la couverture des besoins d'accueil des jeunes enfants :

- ✓ **Un scénario consensuel** : poursuite de la politique actuelle assortie d'une **majoration des financements dans des zones identifiées comme prioritaires dans le cadre d'un diagnostic partagé** : généralisation et effectivité des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant encadrés par des orientations nationales sur leur contenu, accompagnés d'objectifs pluriannuels et chiffrés et assortis d'un réel contrôle de leur mise en place mais non opposables. Scénario à caractère incitatif et facultatif ;
  - ✓ **Un scénario aux avis partagés : la création d'une obligation de couverture minimale en EAJE pour les communes et intercommunalités** sur le modèle de la création de logements sociaux (obligation restant à définir, tout comme les sanctions en cas de non-respect) ;
  - ✓ **Trois scénarios exclus** par les membres du HCF : 1/ un scénario - toujours incitatif - dans lequel le soutien prioritaire aux zones les moins bien couvertes se ferait de façon radicale au détriment des zones les mieux dotées, 2/ la **création d'agences régionale de l'enfance et de la famille** qui n'apparaît pas pertinente, «3/ **« L'ensemble du Haut Conseil est défavorable à la création d'un droit opposable. Bien que souvent évoquée, cette solution ne lui paraît pas adaptée au contexte actuel marqué par la pénurie de l'offre. Elle ne correspond pas non plus à la temporalité des besoins de parents qui doivent trouver une solution en quelques mois, voire en quelques semaines ».**
- **« Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes », 2015, Rapport d'information du Sénat, M. Cyril Pellevat, mai. (extraits) :**

**Onzième recommandation du rapport : « Engager une réflexion sur l'organisation d'un service public de la petite enfance, qui recouvre l'ensemble des modes d'accueil, publics et privés. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de rendre tous les modes d'accueil publics, mais de réfléchir à une organisation qui permette la continuité de la prise en charge d'un enfant de moins de trois ans, depuis sa naissance jusqu'à son entrée à la maternelle ».**

➤ **Notes d'analyse du Centre d'analyse stratégique devenu en 2013 France Stratégie**

**« Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? », 2009, Note de veille n°157, novembre.**

La note proposait de :

- ✓ **mettre en place à compter de 2012 un service étendu petite enfance pour tous les parents** (référé unique petite enfance, numéro unique d'enregistrement et élaboration et publication de schémas locaux de développement de l'offre de garde) **et un accès privilégié au mode de garde pour certains publics ou dans certains territoires** (solution de garde apportée dans un délai et un périmètre précis et à un coût déterminé)
- ✓ créer en 2017 une **agence de l'enfance et de la famille** et instaurer un objectif national des dépenses pour l'enfance

**« Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? », 2012, Note d'analyse n° 257, janvier.**

La note proposait de :

- ✓ rendre obligatoires et publics les schémas départementaux de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant identifiant les zones prioritaires
- ✓ fixer des objectifs de développement territoriaux dont l'atteinte serait facilitée par une rationalisation des moyens existants au sein des schémas départementaux obligatoires.

**« Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », 2017, Note d'analyse n°56, mai.**

La note propose une évolution de la gouvernance du secteur et préconise :

- ✓ « *d'étudier la possibilité de mettre en place un **droit opposable** comme en Allemagne* » ;
- ✓ « *d'étudier la possibilité de mettre en place **des objectifs de couverture minimale au niveau local** comme il peut en exister en matière de logement social, ou comme il en existe pour l'école* ».
- ✓ « *d'identifier une **compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant, de la confier à un acteur responsable de l'atteinte des objectifs** — collectivité locale, État ou opérateur ad hoc —, et que cet acteur se voie doté des **moyens juridiques et financiers** lui permettant de tenir ces objectifs* ».

**« Un nouvel âge pour l'école maternelle », 2018, Note d'analyse n°66, mars**

La note propose à un horizon décennal une « *évolution vers un système intégré regroupant progressivement dans un dispositif commun l'école maternelle et les modes actuels d'accueil des enfants de moins de trois ans* » : un ministère unique chargé de l'éducation et de l'enfance responsable de l'accueil de tous les enfants de moins de 6 ans, une réflexion sur un programme unifié jusqu'à l'âge de 6 ans, la construction d'une culture commune entre le monde de l'école maternelle et celui de la petite enfance, la création de structures communes accueillant l'ensemble des enfants de 1 à 5 ans, un nouveau partage de compétences entre l'ensemble des acteurs engagés dans ces politiques (Etat, départements, communes et Caf principalement), afin d'identifier celui en charge des objectifs en matière d'accueil, et disposant des outils juridiques et financiers.

➤ **« La politique d'accueil du jeune enfant, revue de dépenses, 2017, Rapport IGAS-IGF, juin.**

*« La mission a écarté des scénarii de transformation en profondeur (comme par exemple reconnaître une compétence obligatoire aux communes, créer un droit opposable à la garde d'enfants ou un service public de la petite enfance), qui dépassaient le cadre des travaux confiés »* mais formule plusieurs propositions de réforme de la gouvernance (recommandations 11, 12, 13, 14) :

- ✓ **conforter dans la loi le rôle des commissions départementales des services aux familles (CSDF) ;**
- ✓ **placer la deuxième génération des SDSF sous la responsabilité opérationnelle des CAF ;**
- ✓ **instaurer un pilotage national stratégique des SDSF** (Ministère des affaires sociales-CNAF-MSA-ADF-AMF-Education nationale) ;
- ✓ conforter le **rôle des CAF dans l'accompagnement des acteurs de la petite enfance** apparaît de plus en plus essentiel ;
- ✓ transformer l'agrément des EAJE par les services de PMI en contrôle administratif simple opéré par les CAF.

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

[www.hcfea.fr](http://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**