

Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ?

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

De nombreuses questions continuent néanmoins à se poser. Certaines sont anciennes et avaient été identifiées dès 2007 dans le rapport du Centre d'analyse stratégique sur la création d'un service public de la

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

PROPOSITIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[5] En 2008.

[6] OECD, *Family database*, Pf3.2.B.

[7] En 2008.

[8] OECD [2011], *Doing Better for Families*.

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

■ Trois principaux modèles d'offre d'accueil

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

▼ Encadré 1

Le droit de garde opposable dans les pays nordiques

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

minimum de 15 heures par semaine. Dans tous ces pays, on remarque par ailleurs l'importance accordée au bien-être de l'enfant dans les services d'accueil (12).

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

▼ Encadré 2

Les expérimentations locales en Italie

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

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



(9) En 2007.

(10) OECD, *Family database*, Pf3.1.A.

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

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

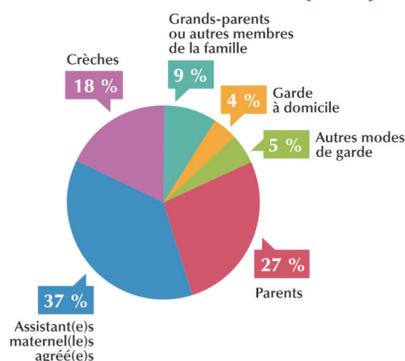
(13) Chaupin-Guillot S., Guillot O. et Jankeliowitch-Laval E. (2007), "Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants : une comparaison européenne", *Recherches et prévisions*, n° 90, décembre.

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

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

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

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



Source : Drees, enquête Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2007.

Champ : France métropolitaine.

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

Encadré 3

La réforme allemande des structures d'accueil

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

de ces places seront chez des "assistants" agréés, cette solution étant moins coûteuse que les services collectifs. Au total, plus de 500 000 places supplémentaires doivent être créées⁽¹⁷⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[23] En 2009.

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

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

places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2009

Mode de garde « formel »	Capacité théorique	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans
Assistant(e)s maternel(le)s employé(e)s directement par des particuliers (places potentielles pour des enfants de moins de 3 ans)	656 138	27,0
Salarié à domicile	45 130	1,9
Accueil en Eaje (collectif, familial et parental, microcrèches)	357 003	14,7
École maternelle	123 271	5,1
Capacité d'accueil théorique totale	1 181 542	48,7
Nombre d'enfants de moins de 3 ans	2 427 978	

Source: Cnaf (Rndc et Fieles au 31 décembre 2009), Drees (enquête Pmi au 31 décembre 2009), Depp, Insee (1^{er} janvier 2010) et Irceim.

Champ: France entière.

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

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

Dans le détail, près de 20 000 places en accueil collectif ont été créées en 2009⁽²⁶⁾. Environ 12 500 sont le fait de nouveaux agréments, tandis que près de 7 500 sont dues à l'optimisation des places existantes. Notons que ces nouvelles places "en collectif" permettent d'accueillir un nombre plus important d'enfants. Ces 20 000 places ont en effet permis de proposer en 2009 une solution d'accueil à 46 000 enfants. Puisque des parents n'ont pas

besoin d'un accueil durant toute la journée ainsi que pour chaque jour ouvrable, il a été possible de proposer, en moyenne, une place à 2 enfants dans le cadre des nouveaux agréments. L'augmentation du volume horaire facturé ayant changé en cours d'année, pour les places qui résultent de cette optimisation, ce taux est plutôt de 2,6 enfants par place⁽²⁷⁾.

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

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

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

TROIS LEVIERS POUR DÉVELOPPER L'ACCUEIL COLLECTIF

La question du ciblage des financements

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

[24] Tabarot M. [2008], *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Paris, La Documentation française, juillet. Dans ce rapport, le calcul est effectué en fixant un objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, avec un taux plus élevé de 65 % pour les enfants à partir de 2 ans.

Si la scolarisation des enfants de moins de 2 ans diminue, l'estimation des besoins augmente. Pour estimer ce taux, il s'agissait d'ajouter au pourcentage d'enfants gardés le pourcentage de femmes qui déclaraient s'être arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant pour des raisons liées aux modes de garde. Ces estimations comportent toutefois des limites. La proportion de parents d'enfants non gardés à la recherche d'une solution d'accueil hors du foyer est par exemple mal connue.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La question de l'optimisation des places existantes

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

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

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

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

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

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

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

[34] www.pasdebebesalaconsigne.com.

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

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

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

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

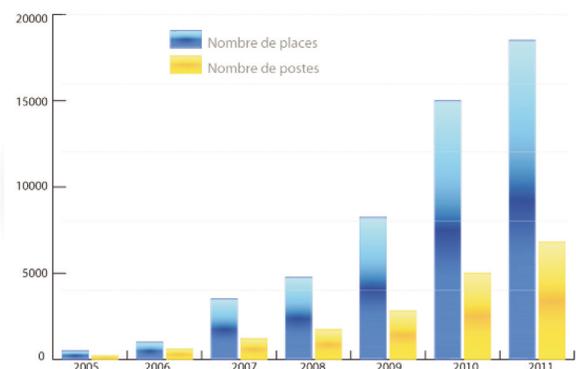
La question du développement de l'offre privée à but lucratif

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

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

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

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



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

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

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

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

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

[37] Association des maires de France [2007], *Résultats de l'enquête sur la Prestation de service unique*, IV/JST, n° 68, juillet. Voir aussi Petrella F. et Richez-Battesti N. [2010], *op. cit.*

[38] Haut Conseil de la famille, *Point sur...*, *op. cit.*

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

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

[41] *Ibid.*

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

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

PROPOSITION 1

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

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

Enfin, se pose la question de la qualité des services offerts. Certains observateurs craignent que la logique

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

TROIS LEVIERS POUR DÉVELOPPER L'ACCUEIL INDIVIDUEL

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

(Relever le défi démographique

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

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

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

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

[43] Daune-Richard A.-M. [2007], *op. cit.*

[44] Observatoire national de la petite enfance [2011], *op. cit.*

[45] Warzee C. [2009], *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encourager les carrières professionnelles

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

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

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

PROPOSITION 3**Développer la formation continue des assistants maternels :**

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

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

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

(Diversité des structures et des régulateurs

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

Modes d'accueil et d'éducation du jeune enfant en France**Accueil collectif :**

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

Accueil individuel :

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

Parallèlement, le système français se caractérise par la très grande diversité des intervenants dans la régulation de l'offre, ce qui nuit à la cohérence globale. Les communes et entreprises de crèches sont à l'initiative de projets d'établissement d'accueil, dont le financement est largement assuré par la branche Famille de la sécurité

sociale. Les conseils généraux procèdent à l'agrément des structures ainsi que des assistants maternels, mais la solvabilisation de ces derniers est assurée par la PAJE versée par les CAF, qui accordent par ailleurs les primes d'installation destinées à harmoniser l'offre sur le territoire. Enfin, la politique de scolarisation de l'Éducation nationale a un impact significatif sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans pour un territoire donné. Le nombre d'enfants scolarisés à 2 ans a en effet une incidence sur les besoins d'accueil d'un territoire. De plus, lorsqu'elle est rendue possible, la scolarisation ne couvre pas l'intégralité des besoins d'accueil (en cas de scolarisation, les enfants de 2 ans fréquentent l'école l'après-midi seulement dans 3 cas sur 10⁽⁵⁴⁾).

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

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

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

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

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

PROPOSITION 4

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

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

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

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

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

PROPOSITION 5

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

Enfin, le quatrième et dernier principe qui peut guider la réflexion sur le développement de l'offre d'accueil réside dans la mise en cohérence de l'intégralité des

moyens consacrés à l'accueil et l'éducation des enfants de moins de 6 ans. À court terme, se pose la question de la disparité des réglementations concernant l'agrément et les projets pédagogiques au sein des dispositifs d'accueil.

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

PROPOSITION 6

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

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



Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine,
département Questions sociales⁽⁵⁷⁾



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

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

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

**DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER**

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 256 ■ Les "appels à projets" : application aux politiques de l'emploi (décembre 2011)

N° 255 ■ Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? (volet 2) La télésanté (décembre 2011)

N° 254 ■ Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? (volet 1) Les coopérations entre professionnels de santé (décembre 2011)

N° 253 ■ La presse à l'ère numérique : comment ajouter de la valeur à l'information ? (novembre 2011)

N° 252 ■ Les financements innovants au service du climat (novembre 2011)

N° 250 ■ La politique climatique américaine (novembre 2011)

Note de synthèse :

N° 251 ■ Les instruments économiques au service du climat (novembre 2011)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 257 - janvier 2012 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : janvier 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr