



PREMIER MINISTRE



Paris, le 14 février 2007

Département Questions sociales

18 rue de Martignac
75700 Paris 07 SP

RAPPORT SUR LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

- 1¹ / 82¹ -

Centre d'analyse stratégique
Rapport consultable sur www.strategie.gouv.fr
14 février 2007

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1. La politique actuelle d'accueil de la petite enfance	5
1.1 Caractéristiques, mérites et limites	5
Une politique aux objectifs multiples et parfois contradictoires.....	5
Données socio-démographiques.....	6
L'offre d'accueil et ses usages	7
Une coordination insuffisante entre les différents modes d'accueil	18
Une offre encore inégalement répartie socialement et géographiquement	19
Comment évaluer les besoins insatisfaits ?	25
1.2 Le « service public de la petite enfance » : état des lieux	26
Un effort financier très important de la collectivité : plus d'un point de PIB	26
Une répartition des compétences diffuse	28
L'accueil des tout-petits : un service public à caractère facultatif assuré par les collectivités territoriales au titre de leur action sociale.....	28
L'existence d'un service public obligatoire : la protection maternelle infantile	29
Le rôle majeur des caisses d'allocations familiales.....	30
2. Renforcer et mieux organiser les composantes du service public de la petite enfance : objectifs et options.....	32
2.1 Renforcer le service public de la petite enfance : le possible et le souhaitable	32
Quels objectifs spécifiques assigner au SPPE ?.....	32
Tenir compte des contraintes de financement	33
Le lourd impact financier d'une montée en charge de l'offre d'équipements collectifs	33
Optimiser l'offre existante en expérimentant des dispositifs innovants.....	36
2.2 Trois axes de développement pour un service public de la petite enfance plus efficace et plus juste	37
Optimiser l'offre existante avec un numéro unique de demande, un schéma départemental d'accueil de la petite enfance et une qualité d'accueil assurée et renforcée	38
Expérimenter la mise en place d'un service individualisé d'information petite enfance.....	41
Offrir la garantie de certaines, voire de toutes les familles à disposer d'un accueil de qualité et égaliser des conditions financières d'accès aux modes d'accueil : un objectif de moyen terme..	42
Conclusion	45
3 Annexes.....	46
Annexe 1. Lettre de saisine du Premier ministre	46
Annexe 2. Composition du groupe inter-administratif	47
Annexe 3. Le service public de la petite enfance : trois « exemples » du Nord de l'Europe ..	49
Annexe 4a. Projet de cahier des charges pour l'expérimentation d'un numéro d'enregistrement unique.....	60
Annexe 4b. Projet de cahier des charges pour l'expérimentation du service individualisé d'information petite enfance	62
Annexe 5. Fondements juridiques de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.....	64
Annexe 6. Caractéristiques de l'expérimentation sociale.....	67
Annexe 7. Quelques initiatives et expériences locales	69
Annexe 8. Références bibliographiques	82

1 Introduction

Les enfants de moins de 3 ans sont aujourd'hui plus de 2,4 millions en France. La plupart d'entre eux viennent au monde dans un foyer où l'un au moins des parents exerce une activité professionnelle.

Pour répondre aux besoins de prise en charge qui en résultent, la politique française d'accueil de la petite enfance mobilise des moyens financiers conséquents, en faisant intervenir de nombreux acteurs (Etat, collectivités locales, caisses de Sécurité sociale, associations, entreprises) aux côtés des familles. Cet effort s'est encore récemment accru, ce qui permet aujourd'hui à notre pays d'afficher un bilan positif, par comparaison avec ses principaux voisins.

En dépit de cet effort collectif, d'autant plus remarquable que la contrainte financière qui pèse sur les régimes de protection sociale ne cesse de s'alourdir, il subsiste des besoins non satisfaits, qui pourraient perdurer ou s'accroître du fait du dynamisme de la natalité, joint à la hausse régulière du taux d'emploi des femmes. De plus, l'offre de garde actuelle reste hétérogène, dans ses caractéristiques, dans sa tarification comme dans sa répartition territoriale et ne répond pas toujours aux attentes des familles.

D'où l'émergence de propositions visant à organiser les différents dispositifs de garde existants en un « service public de la petite enfance » offrant un service plus homogène et plus performant aux usagers.

Toutefois, la notion de « service public de la petite enfance », apparue depuis la fin des années quatre-vingt-dix dans des rapports officiels¹ et des propositions politiques, reste encore très floue et peu opératoire, tout comme celle qui est parfois présentée comme son corollaire, un éventuel « droit opposable » à une solution d'accueil pour chaque enfant.

C'est pour cela que le Premier ministre a demandé, par lettre de mission en date du 24 août 2006, au Centre d'analyse stratégique d'expertiser ce que pourraient être le contenu, le périmètre et les modalités de gestion d'un tel service public et comment il pourrait progressivement trouver sa place dans le paysage institutionnel existant, par la voie de l'expérimentation.

Le présent rapport, élaboré avec le concours des différentes parties prenantes de la politique de la petite enfance (services de l'Etat, CNAF, collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations familiales, opérateurs privés), s'efforce donc, à partir d'un état des lieux des dispositifs existants et en intégrant les contraintes de financement, d'identifier les différentes voies envisageables pour une amélioration de l'offre de prise en charge et les modalités concrètes qui pourraient présider à sa mise en place.

Un premier rappel s'impose : la politique d'accueil de la petite enfance obéit déjà partiellement à une logique de service public. Celui-ci, qui fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs publics, peut se décliner comme suit :

- les collectivités locales (communes, EPCI, départements), au titre de l'action sociale, gèrent avec le soutien financier des CAF, directement ou en s'appuyant sur des opérateurs privés, des équipements collectifs dédiés à l'accueil des tout-petits ; cette compétence ne revêt toutefois pas de caractère obligatoire ;
- l'Etat assure de son côté, sous certaines conditions, dans les écoles maternelles, l'accueil des enfants de 2 à 3 ans, en pré-scolarisation ; là encore, cette compétence ne revêt pas de caractère juridiquement obligatoire ;
- enfin, les départements, au titre de leur compétence obligatoire de protection maternelle et infantile (PMI), sont responsables de la qualité des prestations d'accueil en direction des tout-petits et agréent à cette fin les structures publiques et privées habilitées à les recevoir ; ils délivrent en particulier les agréments nécessaires aux assistants maternels pour l'exercice de leur activité.

A côté des structures, collectives, qui sont gérées par ou sous le contrôle de la puissance publique, se développe une offre d'accueil privée qui revêt des formes multiples (crèches privées gérées par des opérateurs à but lucratif, crèches d'entreprise, assistants maternels, gardes à domicile salariés par les familles...). La puissance publique intervient également sur ce « segment du marché » - de loin le plus

¹. Voir notamment le rapport de Frédérique Leprince pour le Haut Conseil de la population et de la famille (2003), celui du CERC, rendu en 2004, sur les enfants pauvres, celui de Martin Hirsch sur la vulnérabilité des familles (2005), ou encore celui de Michel Godet et Evelyne Sullerot au Conseil d'analyse économique (2005).

important en termes de nombre de place d'accueil pour les jeunes enfants - d'abord pour solvabiliser les familles qui ont recours à ces dispositifs, à travers les prestations versées par la branche famille, ensuite pour contrôler l'activité de ces prestataires, sauf lorsqu'ils sont directement employés par les familles.

Autrement dit, en matière de prise en charge de la petite enfance, il existe déjà des services publics aux contours et aux modes de gestion variés ainsi que des services marchands, l'accès des familles à ces différentes prestations faisant l'objet d'un financement dans des proportions variables par les CAF.

Compte tenu de ce point de départ, quelles sont les marges d'évolution possible pour la constitution d'un service public de la petite enfance ?

Une chose est sûre, celle-ci ne passe pas obligatoirement par la généralisation de dispositifs collectifs gérés par la puissance publique et couvrant l'ensemble des besoins de garde.

Elle peut revêtir différentes formes plus ou moins ambitieuses :

- mise en place d'une organisation/programmation de l'offre de garde à partir d'un recensement des besoins ;
- mise en place d'un service d'information et d'orientation des familles facilitant l'identification du système de garde le plus approprié ;
- guichet unique d'instruction des demandes de garde, les prestataires pouvant être soit des structures publiques ou gérées par la puissance publique, soit des opérateurs privés ;
- création d'un réseau public de prise en charge des tout-petits assurant aux usagers une garantie de service et des conditions tarifaires identiques en fonction des revenus.

Quelle que soit l'option privilégiée une telle évolution suppose en tout état de cause au préalable de clarifier les responsabilités en matière d'accueil des tout-petits et de recenser les besoins à couvrir à l'échelle du territoire.

Compte tenu de l'ampleur des changements à prévoir et de la diversité des situations existantes, il paraît peu réaliste d'envisager le déploiement d'une solution uniforme, sans en passer par une phase d'expérimentation construite avec des collectivités publiques volontaires.

A partir d'un état des lieux des politiques et des dispositifs assurant la prise en charge des tout-petits et en tenant compte des contraintes financières inhérentes aux budgets sociaux, le présent rapport s'attache donc à explorer ces différents scénarios et à définir les expérimentations susceptibles d'accompagner voire d'orienter la montée en charge de ce service suivant les options retenues, avec les partenaires volontaires.

1. La politique actuelle d'accueil de la petite enfance

La France a conduit une politique volontariste d'augmentation et de diversification de l'offre d'accueil de jeunes enfants depuis vingt ans. La forte croissance des places de crèches, la diversification des modes d'accueil collectifs et individuels, les aides aux structures et aux familles, notamment fiscales, aboutissent à une offre plus abondante que dans la plupart des autres grands pays européens (Allemagne, Italie, Espagne, Grande Bretagne notamment).

Par ailleurs, l'État et la CNAF ont développé des dispositifs de libre choix pour les parents qui veulent suspendre ou réduire leur activité professionnelle pour se consacrer à leur enfant (complément libre choix de la PAJE, congé parental).

Enfin les pouvoirs publics encouragent les activités de service à domicile (complément de mode de garde de la PAJE, crédits d'impôt pour les ménages, CESU...).

Cette offre diversifiée et abondante est toutefois inégalement répartie sur le territoire et ne couvre sans doute pas l'ensemble des besoins.

1.1 Caractéristiques, mérites et limites

Une politique aux objectifs multiples et parfois contradictoires

Les politiques publiques en faveur de la petite enfance poursuivent simultanément des objectifs de nature différente : satisfaire des besoins des familles, socialiser les enfants, faciliter la conciliation vie professionnelle/vie familiale et accroître le taux d'activité des femmes, soutenir les taux de fécondité, lutter contre la pauvreté infantile, garantir l'égalité des chances.

Composites, ces objectifs n'échappent pas à certaines contradictions. Un congé parental de longue durée, par exemple, peut offrir des réponses aux besoins des familles, mais fait aussi courir le risque de réduire l'employabilité des parents, notamment des femmes. Si la mise en place d'une prestation financière universelle destinée à compenser une partie du coût que représente l'arrivée d'un enfant est présentée comme un soutien nécessaire à la natalité, elle pose aussi des problèmes d'équité.

En dépit de ces débats légitimes et consubstantiels aux politiques familiales, le choix a été fait de poursuivre le développement de l'offre d'accueil collectif et individuel entamé au début des années 80. La France se trouve ainsi placée dans une situation que nombre de ses voisins européens lui envient : **la montée en charge d'une offre de qualité, le maintien du libre choix des familles et, partant, de la diversité des modes d'accueil, ont permis de répondre à une réelle attente sociale qui s'exprime de plus en plus fortement.**

La biactivité, à laquelle aspirent de plus en plus de couples, augmente (60 % des enfants de moins de six ans vivent avec deux parents actifs). En assurant aux parents l'accès à un mode d'accueil de qualité, on permet à chacun, au père et surtout à la mère, d'être autonome financièrement et de **mener une carrière professionnelle tout en assumant ses responsabilités familiales.** Un taux d'emploi féminin fort est source d'égalité entre les hommes et les femmes et constitue un facteur de croissance pour l'économie. Conformément aux engagements européens de la France, il s'agit par là de favoriser à la fois l'activité professionnelle et la cohésion sociale.

Une telle politique a sans doute contribué à **soutenir un taux de fécondité élevé.** On peut certes légitimement s'interroger sur l'efficacité respective des différents instruments de politique publique pour atteindre cet objectif. Toutefois, si l'inverse fut longtemps affirmé, il apparaît de plus en plus que, dans les sociétés occidentales, l'exercice d'une activité professionnelle stable est une des conditions fondamentales de la réalisation du désir d'enfant. Le développement d'une politique cohérente et dense d'accueil du jeune enfant semble ainsi un des principaux leviers pour promouvoir la natalité. Les deux objectifs liés de renouvellement de la population active et de renouvellement des générations contribuent à relever le défi du vieillissement de la population en diminuant le ratio de dépendance.

Enfin, la politique de la petite enfance renforce l'**égalité des chances pour la socialisation et l'éveil des enfants**. De nombreuses études montrent en effet que les inégalités entre les enfants sont déjà marquées lors de leur entrée à l'école maternelle et peinent à se résorber par la suite. En offrant aux enfants un service de qualité dès leur plus jeune âge, *on promeut l'égalité des chances*. Cet objectif est encore lié aux précédents. En effet, en permettant aux femmes de travailler, on lutte contre la pauvreté et on donne aux enfants un meilleur départ dans la vie.

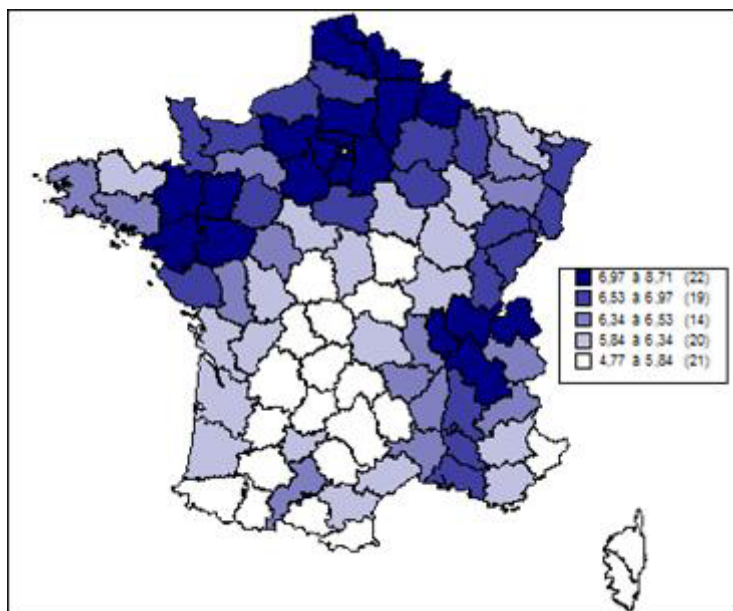
On perçoit donc bien l'ensemble des bénéfices individuels et collectifs que l'on peut retirer d'un investissement conséquent dans le champ de la petite enfance. Alors que l'Etat providence est appelé à se tourner de plus en plus vers l'investissement social plutôt que vers la difficile réparation des situations d'inégalités, l'idée d'investir fortement dans le domaine de la petite enfance progresse partout dans le monde. Il apparaît de la sorte nécessaire en France de continuer de promouvoir une politique efficace et ambitieuse dans ce secteur.

Selon la hiérarchisation des objectifs retenue, on orientera cependant différemment les politiques publiques et les moyens. Or le consensus est difficile à établir en la matière. Il faudra donc toujours veiller à un équilibre entre, d'une part, l'objectif de soutien à l'activité féminine (appelant au soutien à tous les modes d'accueil extérieurs à la famille) et, d'autre part, la volonté de respecter les aspirations des familles en veillant particulièrement à la qualité de types d'accueil diversifiés.

Données socio-démographiques²

Au 1^{er} janvier 2006, la France compte 4 800 000 enfants de moins de 6 ans, et près de 2 400 000 enfants de moins de trois ans. La répartition des enfants de moins de 6 ans varie nettement selon les départements : la part de ces enfants, par rapport à la population totale, varie de 4,8 à 8,7 %, avec une concentration forte dans les départements du Nord de la France, la région du Rhône et l'Île-de-France. Dans le quart Sud-Ouest de l'hexagone, la proportion d'enfants de moins de 6 ans est nettement plus faible que dans le reste du pays (carte n°1). La localisation géographique des moins de trois ans est proche de celle des moins de six ans.

Carte n° 1 : Part des enfants de moins de 6 ans dans la population totale, au 1^{er} janvier 2004 (en %)



Source : INSEE (ELP)

Depuis 2000, le nombre de jeunes enfants n'a cessé d'augmenter. Et le nombre de naissances atteint en 2006³ un niveau inédit depuis 25 ans soit 830 900 naissances (2.9 % de plus qu'en 2005). La

² Les éléments qui suivent sont largement extraits du rapport de l'observatoire national de la petite enfance 'l'accueil du jeune enfant en 2005- données statistiques'. Cet observatoire, piloté par la Cnaf, associe l'ensemble des services statistiques et d'études des institutions impliquées dans les politiques de la petite enfance, ainsi que les services qui définissent ou mettent en œuvre ces politiques.

³ INSEE, Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record, n°1118, janvier 2007.

France est, avec l'Irlande, le pays le plus fécond d'Europe. L'indicateur conjoncturel de fécondité⁴ atteint 2.0 enfants par femme en 2006, niveau le plus haut depuis trente ans. S'il faut se réjouir de ce petit « baby-boom », il signifie aussi à court terme un allongement des listes d'attente en crèches et une augmentation de parents sans solution d'accueil.

A la croissance démographique forte des tout-petits pesant sur la demande actuelle et future, s'ajoutent des taux d'activité professionnelle hommes-femmes confondus élevés et un désir accru des parents d'exercer ou de continuer d'exercer leur activité professionnelle.

On constate que dans les familles avec jeunes enfants, la situation de bi-activité est la plus fréquente. Près de six enfants de moins de 6 ans sur dix vivent avec deux parents actifs. Cette proportion est proche pour les enfants de moins de 3 ans. La présence d'enfants de moins de trois ans a une incidence importante sur l'activité des femmes. Selon l'*Enquête emploi* 2005 de l'INSEE, le taux d'activité féminine est de 74.4 % pour les femmes de 15 à 59 ans en couple et sans enfant⁵. Il passe à 80.2 % en présence d'un enfant de moins de trois ans sans doute en prévision d'un surcroît de dépenses puis il chute à 59.8 % en présence de deux enfants dont au moins un de moins de trois ans et à 37.1 % en présence de trois enfants ou plus dont au moins un de moins de trois ans. Une fois l'âge de trois ans atteint par les enfants, le taux d'activité des femmes en couple se situe à nouveau au-dessus de la moyenne : 81.1 % en présence d'un enfant âgé de 3 ans ou plus et 83.9 % en présence de deux enfants âgés de 3 ans ou plus.

Le taux d'activité des hommes dans toutes ces situations reste quasi-inchangé, soit un peu supérieur à 90 %. La présence de jeunes enfants (de moins de trois ans ou de moins de six ans, indifféremment) influe également sur le temps de travail des mères. 39 % des enfants de moins de 6 ans dont les deux parents sont actifs occupés ont une mère qui travaille à temps partiel.

Enfin, on note que l'inactivité de la mère, comme son recours au temps partiel, sont plus fréquents lorsque la taille de la fratrie atteint ou dépasse trois.

S'il est sans doute une part de choix dans la cessation ou la réduction d'activité professionnelle des femmes, celles-ci désirant s'occuper elles-mêmes de leurs enfants en bas âge, nombreuses sont celles qui sont contraintes d'arrêter leur activité professionnelle faute de trouver un mode de garde accessible financièrement et/ou répondant à leurs exigences de qualité et de flexibilité. Ainsi, d'après une enquête de la DARES, la moitié des mères ayant des jeunes enfants et ayant cessé de travailler aurait souhaité continuer et les raisons liées aux modes de garde sont mises en avant par un tiers des femmes pour expliquer leur décision. De même, parmi les enfants vivant avec leurs deux parents et ayant une mère travaillant à temps partiel, 19 % ont une mère qui souhaiterait travailler davantage et 10 % ont une mère qui travaille à temps partiel par manque de services de garde d'enfants ou parce que ceux-ci sont trop chers.

L'offre d'accueil et ses usages

Le mode d'accueil principal des enfants de moins de trois ans le plus fréquent reste aujourd'hui la famille (pour 70 % des enfants de moins de trois ans), notamment les parents, qui sous condition d'activité professionnelle antérieure, peuvent bénéficier d'une prestation au soutien ou au retrait complet ou partiel d'activité. Dans les faits, cette fonction est quasi-entièrement assurée par les mères.

Les parents peuvent confier leurs enfants de moins de trois ans soit à un assistant maternel qu'ils emploient directement, soit à un établissement d'accueil collectif, soit à un service d'accueil familial. Une solution plus marginale est la garde au domicile des parents par une personne qu'ils emploient directement ou employée par un service de garde d'enfants.

Lorsque l'enfant est scolarisé, il peut être également accueilli après l'école dans un centre de loisirs ou dans une garderie périscolaire.

⁴ L'indicateur conjoncturel de fécondité est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Cet indicateur donne le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés à chaque âge l'année considérée demeuraient inchangés.

⁵ La France dépasse les objectifs fixés par les institutions européennes de parvenir pour 2010 à un taux d'emploi des femmes de 60 % dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Décision du Conseil européen du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2005/600/CE)

L'accueil individuel : une croissance soutenue

Les assistantes maternelles, qui accueillent les enfants à leur propre domicile, doivent préalablement obtenir un agrément accordé sur décision du président du Conseil général après vérification par le service de protection maternelle et infantile des conditions d'accueil (examen médical, environnement familial, taille et salubrité du logement, etc.). En 2004, on recensait 392.000 assistantes maternelles agréées, offrant une capacité théorique d'accueil de 1.000.000 places (y compris les assistantes maternelles employées par des services d'accueil familial). Cependant, toutes les assistantes maternelles agréées n'exercent pas effectivement. **On peut évaluer à 660.000 le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles employées par des particuliers, qui étaient au 31 décembre 2004 au nombre de 250.700⁶.**

Décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006 relatif à l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux et modifiant le code de l'action sociale et des familles (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007)

En plus de la maîtrise du français,

Art. R.421-3, Pour obtenir l'agrément d'assistant maternel ou d'assistant familial, le candidat doit :

- présenter les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif ;
- passer un examen médical qui a pour objet de vérifier que son état de santé lui permet d'accueillir habituellement des mineurs et dont le contenu est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la famille ;
- disposer d'un logement dont l'état, les dimensions, les conditions d'accès et l'environnement permettent d'assurer le bien-être et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre et, s'agissant d'un candidat à l'agrément d'assistant maternel, de l'âge de ceux pour lesquels l'agrément est demandé.

Le nombre d'assistantes maternelles en exercice a été multiplié par 3,5 entre 1990 et 2001.

Cette hausse s'explique par le renforcement des aides aux familles, d'abord avec la création, en 1992, de l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), puis par la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en janvier 2004.

Elle tient aussi à l'amélioration du statut des assistants maternels opérée en parallèle, par la loi du 17 juillet 1992 puis par la loi du 27 juin 2005 qui a réformé les conditions d'accès à ces professions, les règles de leur formation, de leur suivi, de leur contrôle et de leur accompagnement, ainsi que le droit du travail qui leur est applicable.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires d'une prestation pour la garde d'enfant par une assistante maternelle (AFEAMA et PAJE - CMG assistante maternelle) n'a cessé d'augmenter avec une légère accélération en 2004 sous l'impulsion de la mise en place de la PAJE. Il culmine en 2005 à 663 600 bénéficiaires.

Les familles peuvent également embaucher un salarié pour garder les enfants à leur domicile.

Elles bénéficient alors de la prestation de la PAJE pour la garde d'enfant à domicile (CMG garde à domicile, anciennement AGED). Après une augmentation entre 1994 et 1998, le nombre de bénéficiaires a décliné et s'est stabilisé depuis 2002 aux alentours de 52.000. Il progresse légèrement en 2005 pour atteindre 55.500 bénéficiaires. Cela concerne environ 30.600 enfants de moins de trois ans et 43 200 enfants de trois à six ans.

⁶ Selon les données de l'Institut de retraite complémentaire des employés de maison.

Le dispositif de la PAJE

La PAJE est une prestation unique et globale, qui se substitue, pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004, aux cinq prestations préexistantes destinées à aider les parents à couvrir les frais liés à la naissance et à la garde de leur(s) enfant(s), à savoir :

Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 :

- APJE (allocation pour jeune enfant), versée jusqu'en 2007 ;
- APE (allocation parentale d'éducation), versée jusqu'en 2007 ;
- AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée), versée jusqu'en 2010 ;
- AGED (allocation de garde d'enfant à domicile), versée jusqu'en 2010 ;
- AAD (allocation d'adoption), dont le dispositif s'est éteint.

Pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004, la PAJE est un mécanisme à « deux étages », avec :

1) un **socle de base** composé d'une **prime de naissance-adoption** et d'une **allocation de base** versée sous conditions de ressources, mensuellement, de la naissance aux trois ans de l'enfant ;

2) des **compléments** en fonction du mode de garde choisi :

- le **CMG** (complément du mode de garde) pour les parents d'enfants de moins de six ans qui continuent d'exercer une activité professionnelle ;
- le **CLCA** (complément du libre choix d'activité) pour les parents qui ont réduit ou arrêté leur activité professionnelle pour élever leur(s) enfant(s) jusqu'aux trois ans du dernier enfant ;
- le **COLCA** (complément optionnel du libre choix d'activité), introduit le 1er juillet 2006, ouvre la possibilité d'un congé parental plus court et mieux rémunéré à partir du troisième enfant.

La PAJE a mobilisé une dépense de 5,125 Mds€ en 2005, qui devrait croître à 8,161 Mds€ en 2006. Les autres prestations ont représenté 4,336 Mds€ en 2005 et devraient être de 1,954 Md€ en 2006.

Sources : CNAF, 2006 et Rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, septembre 2005

Les dispositifs de soutien au retrait d'activité professionnelle

Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation parentale d'éducation (APE), désormais intégrée à la PAJE sous le nom de Complément de libre choix d'activité (CLCA), s'est stabilisé aux alentours de 500.000 bénéficiaires entre 1998 et 2003 après avoir quasiment doublé entre 1993 et 1997. Il augmente à nouveau sous l'impulsion de la PAJE. Selon une étude réalisée par la DREES en août 2006⁷, 392.000 personnes percevaient un CLCA fin 2005, 180.000 percevant encore l'ancienne APE. 97 % des bénéficiaires étaient des femmes. 41 % des bénéficiaires d'un CLCA à taux partiel perçoivent également un Complément de libre choix du mode de garde. Les mères les plus jeunes ont plus souvent recours au CLCA à taux plein, tandis que la moitié de celles qui y recourent au titre d'une seconde naissance appartiennent à des ménages à revenus modestes. Les allocataires du CLCA mentionnent à la fois, pour expliquer leur choix, la volonté de se consacrer à leurs enfants et des contraintes financières.

Les prestations de soutien au retrait complet ou partiel d'activité professionnelle

Le Complément libre choix d'activité (CLCA) remplace ainsi l'allocation parentale d'éducation. Il fournit une compensation financière en cas d'arrêt ou de réduction de l'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption. Le CLCA peut être versé dès le premier enfant pour une durée maximale de six mois après la fin du congé de maternité. Pour les familles ayant deux enfants ou plus, le CLCA peut être versé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Il peut être exercé à taux partiel ou à taux plein, le CLCA à taux partiel correspondant à une activité professionnelle à temps partiel. Dans le cas du maintien d'une activité professionnelle à temps partiel – entre le mi-temps et le 4/5^e de temps – le CMG est cumulable en totalité avec le CLCA à taux réduit. Dans le cas d'une activité inférieure ou égale à un mi-temps, le montant du CMG est réduit.

Un complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) a été en outre mis en place depuis le 1er juillet 2006 : réservé aux personnes ayant au moins trois enfants à charge, son montant mensuel sera supérieur d'environ 230 euros à celui du CLCA, mais il sera versé pour une durée d'un an seulement.

Source : Berger E. et Chauffaut D., 2006, « Les bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité : une diversité de profils », Etudes et résultats, n°510, août, Drees.

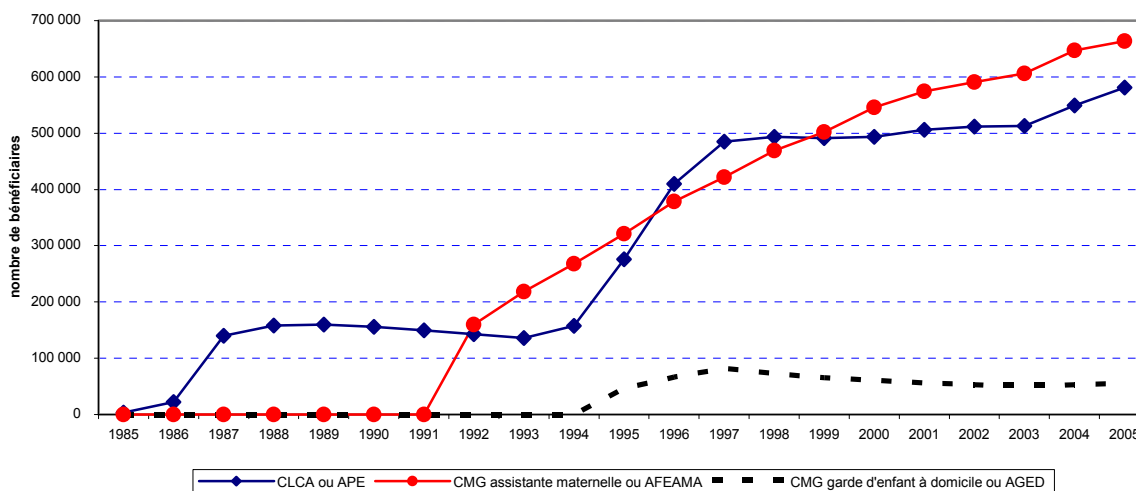
Au total, en 2005, environ 1,1 million enfants de moins de trois ans sont couverts par une prestation permettant le recours à un mode de garde individuel ou accompagnant le retrait total ou partiel du marché du travail : cela représente 45 % des enfants de cette classe d'âge. Parmi les bénéficiaires de

⁷ Berger E. et Chauffaut D., 2006, « Les bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité : une diversité de profils », Etudes et résultats, n°510, août, Drees.

prestations, 49 % des familles bénéficient d'une prestation accompagnant le retrait d'activité (Clca ou Ape à taux plein ou réduit) et 39 % bénéficient d'une prestation (Cmg ou Afeama, Aged) aidant à financer l'accueil chez une assistante maternelle.

12 % des familles cumulent plusieurs prestations de garde mais ce cumul ne concerne pas forcément le même enfant. En effet, si dans une famille il y a un enfant de moins de 3 ans et un enfant de 3 à 6 ans, le plus jeune peut bénéficier par exemple d'une garde à domicile et le deuxième d'une assistante maternelle pour le mercredi.

Evolution des bénéficiaires ayant recours à un mode d'accueil individuel ou bénéficiant d'un soutien lors d'une interruption totale ou partielle d'activité



Source : CNAF – FILEAS -Champ : enfants de moins de 6 ans

Accueil collectif et crèches familiales : une offre diversifiée et en plein essor

Les établissements d'accueil collectif de la petite enfance, au sens du décret du 1^{er} août 2000, regroupent diverses catégories d'établissements qui ont en commun d'être spécialement conçus et aménagés pour recevoir dans la journée, collectivement, de façon régulière (et non plus permanente) ou occasionnelle les enfants de moins de 6 ans.

Présentation des différents modes d'accueil collectif et en crèches familiales

Les établissements et les services d'accueil, outre leur fonction d'accueil, ont pour mission de veiller à la santé, à la sécurité, au bien-être des enfants qui leur sont confiés ainsi qu'à leur développement (décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans). La création de ces établissements est préalablement soumise à l'autorisation du président du conseil général pour les structures de droit privé, et à avis pour celles créées par les collectivités publiques, notamment les communes. La prise en charge des enfants est assurée par une équipe pluridisciplinaire composée notamment d'éducatrices(trices) de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture, sous la direction d'un médecin, d'un(e) puériculteur(trice) ou, pour les structures de 40 places au plus, d'un éducateur de jeunes enfants.

Une gestion principalement assurée par les communes

La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales (principalement les communes) ou des associations du type loi de 1901. Les caisses d'allocations familiales ou d'autres organismes tels que les organismes privés à but lucratif, les mutuelles et les comités d'entreprise peuvent également intervenir dans ce domaine, mais le font plus rarement. En 2005, les crèches de quartier sont ainsi gérées à 81 % par des collectivités territoriales (72 % par des communes et 9 % par les départements) et, dans 18 % des cas, par des associations. Les communes sont aussi, à plus de 85 %, responsables de la gestion des crèches familiales. Sur 10 haltes-garderies traditionnelles, 5 sont gérées par des communes et 4 par des associations. De leur côté, 52 % des établissements multi-accueil traditionnels relèvent des communes et 41 % des associations. En revanche, les structures parentales adoptent dans leur quasi-totalité un mode de gestion associatif.

Les crèches collectives (établissements d'accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans)

Les crèches collectives, conçues pour recevoir dans la journée, de façon régulière, des enfants de moins de 3 ans regroupent :

- les crèches traditionnelles de quartier, implantées à proximité du domicile de l'enfant, ont une capacité d'accueil limitée à 60 places (fermées la nuit, dimanche et jours fériés) ;
- les crèches traditionnelles de personnel implantées sur le lieu de travail des parents adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration (par exemple l'hôpital). Leur capacité d'accueil est également de 60 places maximum ;
- les crèches à gestion parentale sont administrées par les parents qui, regroupés en association de type loi 1901, s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de 3 ans. Leur capacité d'accueil, de 20 places au maximum, peut, à titre exceptionnel, être portée à 25 places par dérogation.

Les haltes-garderies (établissements d'accueil occasionnel)

Les haltes-garderies accueillent ponctuellement des enfants de moins de 6 ans. Elles permettent d'offrir aux enfants de moins de 3 ans des temps de rencontre et d'activité communs avec d'autres enfants, les préparant progressivement à l'entrée à l'école maternelle. On distingue les haltes-garderies traditionnelles pouvant offrir au maximum 60 places et les haltes-garderies à gestion parentale de taille limitée à 20 places (25 places par dérogation).

Les jardins d'enfants (établissements d'accueil régulier d'enfants de 3 à 6 ans)

Conçus comme une alternative à l'école maternelle, ces établissements doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des jeux. Ils peuvent éventuellement recevoir des enfants dès l'âge de 2 ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places.

Les crèches familiales (services d'accueil familial)

Les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile, sans regrouper l'ensemble des enfants dans un même lieu. Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives. Les assistantes maternelles y travaillant sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil des crèches familiales ne peut être supérieure à 150 places.

Les établissements «multi-accueil»

Les établissements multi-accueil proposent différents modes d'accueil d'enfants de moins de 6 ans au sein d'une même structure. Ils offrent fréquemment une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif de type crèche, jardin d'enfants, halte-garderie et/ou des places d'accueil polyvalent (utilisées selon les besoins tantôt à de l'accueil régulier, tantôt à de l'accueil occasionnel). Ces structures peuvent être gérées de façon traditionnelle ou être à gestion parentale, leur capacité d'accueil est, dans le premier cas, de 60 places et dans le second de 20 places (25 par dérogation). Mais certains de ces établissements assurent à la fois de l'accueil collectif et de l'accueil familial et, dans ce cas, leur capacité globale d'accueil est limitée à 100 places.

Source : Bailleau G., 2007, « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2005 », Etudes et résultats, n°548, janvier, Drees.

La principale particularité de ces dernières années est la multiplication de structures de « multi-accueil », mêlant à la fois des services d'accueil collectif régulier, irrégulier et temporaire ou à la fois de l'accueil collectif et familial.

Les structures existantes ont ainsi assoupli leur mode de fonctionnement, diversifié leurs propositions d'accueil (horaires atypiques, accueil occasionnel, irrégulier ou urgent) afin de mieux répondre aux

demandes des parents et permettre une meilleure conciliation des vies familiale et professionnelle. Les innovations sont nombreuses en ce sens.

Cette évolution résulte d'une nouvelle politique de financement des CAF. D'une part, depuis la création de la prestation de service unique (PSU) le 1^{er} janvier 2002, les modes de calcul de la participation des CAF ont été étendus à l'ensemble des modes d'accueil collectif des enfants de moins quatre ans, qu'ils soient réguliers, occasionnels ou urgents, réservée auparavant à l'accueil permanent⁸. D'autre part, la PSU se base désormais sur un taux d'effort horaire et non plus journalier. Ceci permet aux crèches (et donc aux collectivités gestionnaires) de ne pas supporter seules le coût financier supplémentaire engendré par l'augmentation des amplitudes horaires. Une crèche ayant une amplitude d'ouverture forte (7 heures - 19 heures) recevra douze heures de PSU contre dix heures auparavant.

Une aide financière conséquente apportée par la branche famille via le réseau des CAF aux gestionnaires d'établissements d'accueil collectif (principalement les communes)

La branche Famille via le Fonds national d'action sociale (FNAS) contribue très largement au financement des établissements d'accueil collectif. Les aides au fonctionnement qui transitent par le réseau des Caf s'effectuent principalement selon deux modalités complémentaires : la prestation de service unique (PSU) mise en œuvre en 2002 et la prestation de service enfance en cas de signature d'un contrat enfance ou d'un contrat « enfance et jeunesse ». La PSU, est une aide au fonctionnement destinée aux gestionnaires des établissements d'accueil collectif quels qu'ils soient, pour les enfants de 0 à 4 ans, visant à réduire le coût d'accès pour les familles. Garantissant un financement à hauteur de 66 % du coût de fonctionnement plafonné, cette prestation neutralise également pour la structure la faible participation des familles modestes. Elle est accordée sous condition du respect par les établissements du barème national de tarification des participations familiales modulé en fonction des ressources des familles (soit 12 % de leurs revenus pour les familles d'un enfant, 10 % pour celles de deux enfants). Les contrats enfance, créés par la CNAF en 1987, sont des contrats incitatifs pluriannuels de développement de services petite enfance conclus entre une CAF et une ou plusieurs collectivités territoriales. Ils permettent le financement par la Caf d'une partie des dépenses nouvelles résultant du programme de développement. Ces aides s'ajoutent aux montants versés au titre de la PSU. Depuis 2000, aux aides à l'investissement que peuvent toujours attribuer librement les caisses sur leur dotation se sont ajoutées celles qui leur sont déléguées sur les fonds exceptionnels mis en place pour le financement de nouvelles places d'accueil de jeunes enfants.

En 2005, les dépenses du FNAS, qui comprennent d'autres dépenses que celles en faveur de l'accueil de la petite enfance, sont évaluées à 3 420 M€. Dans cet ensemble, les dotations d'action sociale ont représenté 812 M€, les prestations de services ordinaires (PSU) et contractuelles (prestation de service enfance) respectivement 1 383 M€ et 1 056 M€, enfin les dépenses sur les fonds d'investissement en faveur de la petite enfance 97,4 M€. Au total, prises ensemble, les prestations de service ordinaires et contractuelles représentent aujourd'hui plus de 70 % des dépenses d'action sociale. La proportion n'était que de 50 % en 2000 (Source : Rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale, septembre 2006).

Les structures de multi-accueil se sont ainsi largement développées, dans les territoires tant urbains que ruraux. Elles sont désormais plus nombreuses que les crèches collectives. Leur nombre a augmenté de plus de 50 % entre 2000 et 2003.

Face au développement du multi-accueil, la croissance des crèches collectives de type mono-accueil s'est arrêtée depuis 2000⁹. Celles-ci sont ouvertes aux enfants dont les deux parents travaillent mais également, depuis le 1^{er} janvier 2000, aux enfants dont les parents (ou l'un des deux) recherchent un emploi ou suivent une formation. Elles restent principalement situées au cœur des pôles urbains.

Quant au nombre de crèches familiales, il est stable depuis une dizaine d'années. Les crèches familiales visent l'accueil régulier d'enfants dont les parents travaillent ; mais, depuis 2000 comme les crèches collectives, elles se sont ouvertes à des demandes d'accueil plus occasionnelles, voire irrégulières ou urgentes, liées à l'évolution des temps et des organisations de travail (temps partiel, horaires flexibles et/ou atypiques, etc.).

⁸ La prestation de service accueil permanent créée en 2000, n'était destinée, comme son nom l'indique, qu'au financement des places d'accueil permanent (minimum de dix jours par mois).

⁹ Entre 2000 et 2003 leur nombre est passé de 2 735 à 2 540. Source : enquête PMI, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la Santé et des Solidarités).

Les haltes-garderies sont en diminution en raison du développement des structures multi-accueil. Offrant des places d'accueil temporaire ou occasionnel, certaines ont ouvert une partie de leurs places à des demandes d'accueil à la journée et pratiquent donc aussi le multi-accueil.

Par ailleurs, ces dernières années, des **micro-crèches**, formule d'accueil à mi-chemin entre l'accueil collectif et individuel à distinguer des mini-crèches **sont venues compléter le paysage de l'offre d'accueil**. Ces structures permettent à plusieurs assistantes maternelles de se regrouper dans un appartement ou un local extérieur pour accueillir les enfants.

Les micro-crèches, une structure d'avenir ?

Les micro-crèches sont particulièrement adaptées aux besoins des territoires ruraux comme en Mayenne, qui pouvaient difficilement offrir une crèche ou une halte-garderie aux familles. Elles contribuent aussi à résoudre le problème de certaines assistantes maternelles vivant dans les zones urbaines sensibles qui ne peuvent pas exercer en raison des réticences des parents ou en raison du fait que leur logement n'offre pas les garanties suffisantes d'accueil. Enfin, leur coût de fonctionnement est inférieur d'un tiers à celui d'une crèche collective.

Le plan *Petite enfance* prévoit d'intégrer les micro-crèches dans l'offre existante, dans un premier temps sous la forme d'expérimentations à grande échelle, en modifiant le décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans. Les présidents de conseil général pourront ainsi autoriser, sous la responsabilité des collectivités locales qui le souhaitent, des micro-crèches à titre expérimental. Leur capacité sera limitée à neuf enfants. Les familles recourant à ce mode de garde pourront bénéficier directement du complément de la PAJE.

Les professionnels de la petite enfance reconnaissent un certain nombre de vertus aux micro-crèches, notamment le partage d'expériences par un travail mené en commun. Néanmoins, certains mettent en garde contre les risques pouvant résulter de ce type d'organisation¹⁰.

Le *Plan Petite enfance* prévoit la fixation de garanties de sécurité et d'encadrement : le personnel encadrant doit avoir une expérience professionnelle de cinq ans comme assistant maternel ou de deux ans auprès de jeunes enfants et une qualification au minimum de niveau CAP Petite enfance. De plus, dès que le nombre d'enfants est supérieur à trois, deux assistantes maternelles au moins doivent être présentes.

Pour assurer le respect de ces règles, il apparaît impératif que la gestion de la structure soit assurée par une personne extérieure qui assure un certain contrôle. Il est prévu que les micro-crèches pourront être pilotées soit par une ou plusieurs communes, soit par des professionnels se regroupant en association ou créant leur entreprise. Il n'y aura pas d'obligation de nommer un directeur mais le gestionnaire (collectivité, établissement public, association, entreprise) doit désigner une personne chargée du suivi technique, de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet d'accueil. Si cette personne n'est pas titulaire des qualifications habituellement requises pour ces fonctions (médecin, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants), il doit s'assurer le concours d'une personne qui en est titulaire. Par ailleurs, les assistantes maternelles devront se voir garantir un salaire et des conditions de travail stable. Exerçant à l'extérieur de leur domicile, elles ne bénéficieront pas du statut des assistantes maternelles et des conditions tarifaires du gré à gré.

Des questions demeurent quant aux conditions d'octroi et de suivi de l'agrément du local extérieur de la micro-crèche. Faudra-t-il créer un agrément du lieu indépendant des agréments accordés individuellement aux personnels encadrant de la micro-crèche ? Dans ces conditions, l'agrément de chaque assistante maternelle peut-il continuer à être donné en fonction du lieu d'accueil ou faut-il envisager un agrément *intuitu personae* ?

Dernière évolution en date, le développement de structures d'accueil privées, crèches d'entreprises voire entreprises de crèches. En particulier les entreprises disposent depuis la loi de finances 2003 du crédit d'impôt familles (CIF). Celui-ci est accordé à hauteur de 25 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond de 500 000 euros, aux entreprises qui proposent des moyens d'aide à la vie de famille de leurs salariés. De plus, les dispositifs de la CNAF ont été étendus depuis 2004 au profit des opérateurs privés. Les CAF ont notamment la possibilité de signer un « contrat enfance entreprise ». Grâce à ce dispositif, ces établissements bénéficient d'une prise en charge supplémentaire de leurs coûts de fonctionnement.

Ces structures répondent à une demande forte des parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale¹¹ (plus grande flexibilité des horaires d'accueil pour répondre aux contraintes professionnelles, diversification de l'offre, proximité) et aux entreprises de donner à leurs salariés de

¹⁰ Par exemple, en cas d'absence d'une des assistantes maternelles de la structure, les parents auront tendance à laisser malgré tout leurs enfants aux assistantes maternelles, entraînant un dépassement du nombre d'enfants autorisé dans leurs agréments.

¹¹ Sondage Sofres 2005 : 84 % des femmes actives sont favorables aux crèches d'entreprises sur leur lieu de travail.

meilleures conditions de travail. Les crèches d'entreprises sont gérées comme les crèches traditionnelles de quartier. Les conditions et les normes d'encadrement, de sécurité et de formation du personnel sont identiques. Le tarif, fixé au niveau national, est modulé en fonction des ressources.

Les crèches d'entreprises sont encore en faible nombre et restent l'apanage des grandes entreprises. Les PME manquent de moyens et de temps pour négocier la signature d'un contrat enfance avec les CAF et les élus locaux. Comme annoncé dans le plan *Petite enfance* de novembre 2006, la Cnaf a autorisé les PME/PMI à mandater une entreprise pour signer un contrat « enfance et jeunesse »¹².

Les crèches d'entreprise ou interentreprises se développent en même temps qu'apparaissent sur le marché de nouveaux acteurs privés, *les entreprises de crèche* qui s'occupent pour le compte d'une entreprise ou d'un collectif d'entreprises du montage et de la gestion du projet. Cette externalisation permet de décharger les entreprises qui souhaitent offrir une structure d'accueil aux enfants de leurs salariés, de toutes les formalités complexes relatives à l'ouverture, à l'agrément et au financement de ce type d'établissement.

Les entreprises de crèches proposent également de plus en plus leurs services aux collectivités. Celles-ci peuvent s'associer aux projets de création des crèches d'entreprise qui se situent dans leur ressort territorial (crèches partenariales – entreprises et collectivités). Elles peuvent également solliciter directement les conseils et l'expertise d'une entreprise de crèche et lui déléguer le montage et la gestion de l'établissement. Dans les deux cas, les collectivités, principalement les communes, réservent des berceaux en payant le coût de la place.

Que penser du développement du secteur privé lucratif ?

Ses partisans mettent en avant deux avantages indéniables :

- il permet de répondre pour partie (certes encore faible) à la pénurie d'offre actuelle à laquelle les secteurs public et associatif ne peuvent faire face et ce dans de meilleurs délais. Le délai moyen pour la construction d'une crèche privée se situe entre 9 et 18 mois contre 24 mois pour les structures publiques ;
- le secteur privé lucratif soulage le secteur public (Etat, CAF, collectivités locales) d'une partie des coûts notamment d'investissement et supplée utilement les communes dans la lourde gestion des équipements. En réservant des berceaux dans les nouvelles structures créées et gérées par les entreprises, les communes augmentent leur capacité d'accueil sans avoir à s'occuper du portage du projet et à participer à son financement.

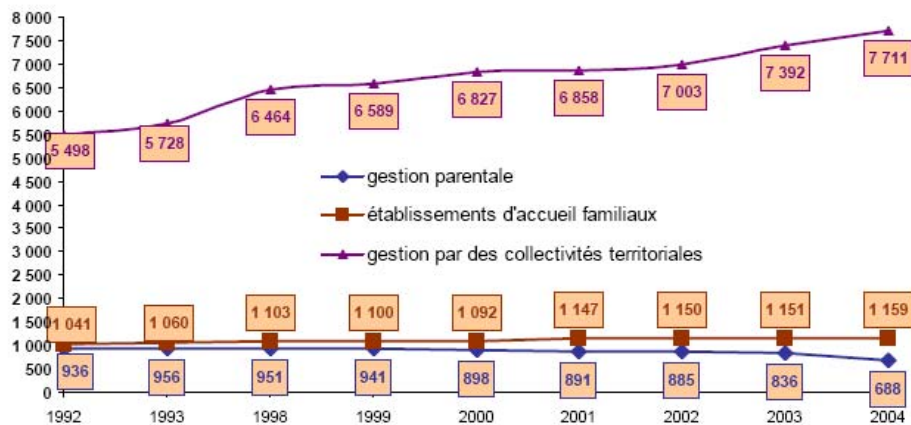
Les conditions d'intervention de ces nouveaux acteurs privés restent toutefois encore à préciser afin de garantir la neutralité des aides apportées aux différents opérateurs, ces aides restant conditionnées à l'application du barème national de tarification des participations familiales.

Enfin, certaines craintes se font parfois entendre quant au comportement de ces opérateurs, soupçonnés de se livrer à une course aux bénéfices défavorable aux intérêts des familles et des enfants et de profiter des pénuries locales de l'offre, au risque de renforcer les inégalités d'accès. Le recul et les données nécessaires manquent pour trancher sur ce point.

Au total, on compte environ 7.700 établissements gérés par les collectivités, plus de 1 100 services d'accueil familial ou crèches familiales et 680 crèches parentales. A cela s'ajoutent 230 crèches d'entreprises, relevant principalement des hôpitaux et des entreprises publiques. L'Ile-de-France concentre plus de 40% des places.

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2007, le gestionnaire de la crèche a par exemple la faculté d'être mandaté par une ou plusieurs PME/PMI d'effectuer toutes les démarches nécessaires.

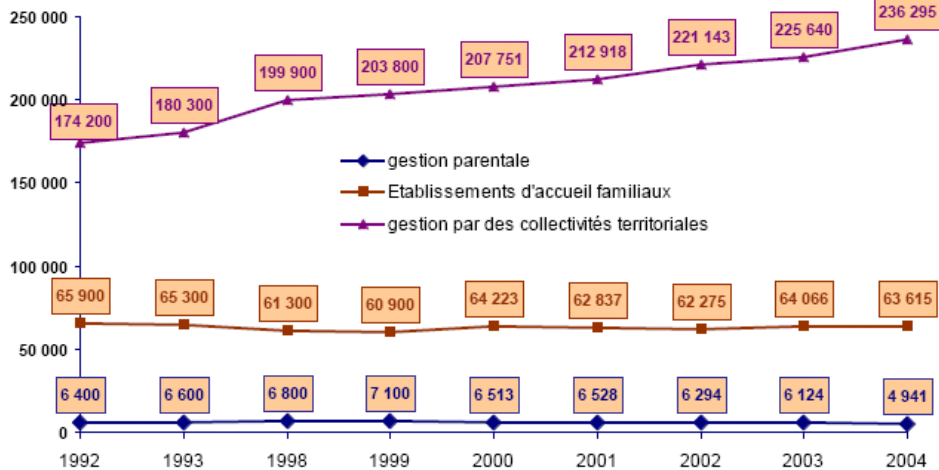
Evolution du nombre d'établissements d'accueil collectif de la petite enfance selon le type de gestion



Source : Drees, Enquête PMI, France Métropolitaine.

Ceci représentait, en 2005, **317.000 places en établissements d'accueil collectif et services d'accueil familiaux pour les enfants de moins de 6 ans, dont 255 000 places pour les tout-petits**. Le nombre de places en services d'accueil familiaux atteint quant à lui 61 900 en 2005. Quant aux crèches d'entreprises, elles offrent aujourd'hui plus de 15 300 places. En 2004, six Caf ont conclu dix « contrats enfance entreprises », qui concernent 60 entreprises.

Evolution du nombre de places en établissements d'accueil collectif de la petite enfance selon le type de gestion



Source : Drees, Enquête PMI, France Métropolitaine.

	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2000	2001	2002	2003	2004(e)	2003/04	2000/04
Crèches collectives	142 816	144 222	144 923	143 312	145 628	1,6	0,5
De quartier	92 852	93 858	93 256	92 555	88 878	-4,0	-1,1
De personnel	14 613	15 109	14 783	11 598	11 282	-2,7	-6,3
Mini-crèches (*)	5 700						
Parentales	3 409	3 595	3 474	3 389	2 965	-12,5	-3,4
Multi-accueil	26 242	31 660	33 410	35 770	42 503	18,8	12,8
Haltes-garderies	71 448	69 760	69 905	68 427	65 689	-4,0	-2,1
Traditionnelles	53 251	48 764	48 816	47 767	45 164	-5,4	-4,0
Parentales	3 104	2 933	2 820	2 735	2 247	-17,8	-7,8
Multi-accueil	15 093	18 063	18 269	17 925	18 278	2,0	4,9
Jardins d'enfants	10 209	9 984	9 659	9 138	9 009	-1,4	-3,1
Mono-accueil	10 209	9 511	9 098	8 422	8 145	-3,3	-5,5
Multi-accueil		473	561	716	864	20,7	
Accueil polyvalent		5 464	12 609	20 025	33 562	67,6	
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	224 473	229 430	237 096	240 902	253 888	5,4	3,1
CRÈCHES FAMILIALES							
Places	64 223	62 837	62 275	64 066	63 781	-0,4	-0,2
Enfants inscrits	60 200	57 000	59 268	59 496	61 476	3,3	0,5
Nombre d'assistantes maternelles en activité	26 000	25 600	24 156	23 830	23 981	0,6	-2,0

(e) Estimé

(*) Les mini-crèches sont comptabilisées depuis 2001 dans les crèches collectives traditionnelles mono ou multi-accueil et dans les crèches parentales.

Champ : France métropolitaine

Source : enquêtes PMI, Drees

L'accueil en milieu scolaire : l'école maternelle pour les moins de 3 ans

Le système français d'école maternelle place la France aux premiers rangs européens en matière d'accueil des plus de trois ans et est l'un des seuls pays européens qui accueillent les enfants en dessous de trois ans.

Relativement stable, aux environs d'un tiers, depuis les années 1980, **le taux de scolarisation des enfants âgés de 2 ans tend à diminuer depuis la rentrée 2002, sous l'effet de la reprise démographique** (plus de 760.000 naissances annuelles en métropole à partir de 2000). Ce taux est de 24,5 % en 2005-2006, si l'on tient compte de l'ensemble des enfants ayant 2 ans révolus au 31 décembre 2005. Si l'on rapporte les effectifs des enfants scolarisés à ceux des scolarisables c'est-à-dire des seuls enfants nés entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 août 2003, condition requise pour être admis, c'est environ 40 % des enfants de 2 ans qui pouvaient entrer à l'école qui, de fait, ont été scolarisés en 2005-2006.

En 2005-2006, 17 773 écoles maternelles – nombre en diminution depuis 1995 en raison de regroupements d'écoles - accueillent les enfants entre 2 et 5 ans.

Bilan des différents modes d'accueil (hors écoles maternelles)

Sur l'ensemble du territoire (France métropolitaine), on compte en moyenne 11 places d'accueil collectif et 3 places d'accueil en crèches familiales pour 100 enfants de moins de 3 ans. S'agissant des assistantes maternelles agréées, on compte 29 places pour 100 enfants de moins de trois ans sur l'ensemble du territoire.

Au total, **l'ensemble de ces modes de garde (accueil collectif, crèches familiales et assistantes maternelles) offrent 965.000 places en 2004, soit 42 places pour 100 enfants de moins de trois ans.** Les deux tiers de l'offre sont ainsi assurés par les assistantes maternelles. Les disparités

géographiques peuvent être très importantes, le potentiel d'accueil variant de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements.

Taux de couverture de la capacité théorique d'accueil (modes d'accueil collectif et assistantes maternelles) pour les enfants de moins de 3 ans (données 2004)

Places agréées d'accueil collectif ¹³	Nombre de places d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3ans	Places agréées en crèches familiales	Nombre de places d'accueil en crèche familiale	Places agréées auprès d'assistantes maternelles employées auprès des particuliers	Nombre de places d'accueil auprès d'assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de 3ans	Capacité théorique d'accueil (modes d'accueil collectif et assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de 3ans
241.236	11	63.615	3	660.177	29	42

Source : DREES, enquête PMI, données 2004

Note : ne sont pas intégrées dans ce tableau les données relatives à l'école maternelle, dont la fonction première n'est pas la préscolarisation et encore moins « l'accueil » des jeunes enfants. Il est juste à noter qu'aujourd'hui un quart des enfants de 2 à 3 ans sont préscolarisés. Pour un taux de couverture effectif des 0-3 ans par des dépenses publiques, donc intégrant l'école maternelle, voir les éléments consacrés dans ce rapport à la question « comment évaluer les besoins non satisfaits ? ».

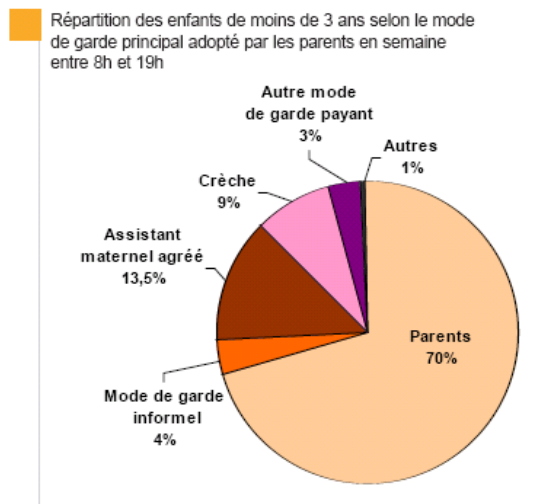
L'enquête *Mode de garde des jeunes enfants* (DREES, 2002) renseigne sur le recours effectif des familles aux différents modes d'accueil du jeune enfant, en se fondant sur l'accueil à titre principal en semaine, entre 8H et 19H.

Selon cette enquête, **13 % des enfants de moins de trois ans sont accueillis principalement par un assistant maternel agréé et 9 % en crèches collectives ou familiales**. Au total, 70 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents ou par un membre de leur famille.

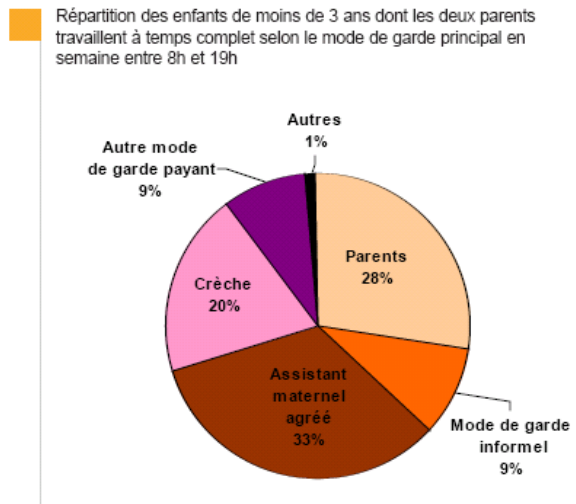
Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la situation est très différente : 62 % des enfants de moins de 3 ans sont alors pris en charge par un mode d'accueil payant. Pour autant, 28 % des enfants restent gardés principalement par leurs parents. L'assistant maternel agréé constitue le mode d'accueil le plus utilisé (33 %), tandis que les établissements d'accueil de jeunes enfants sont utilisés par 20 % des enfants de moins de trois ans dont les deux parents travaillent.

La proportion des parents qui recourent à un mode d'accueil payant augmente nettement en fonction des ressources des familles. On note par ailleurs des disparités selon les caractéristiques du territoire. Les parents constituent le mode de garde majoritaire quelle que soit la taille de l'unité urbaine. L'assistante maternelle, comme mode d'accueil principal, concerne une part un peu plus importante d'enfants dans les communes rurales et de moins de 5 000 habitants. Plus la commune est grande, plus la proportion d'enfants ayant la crèche comme mode d'accueil payant principal est forte : presque 20 % des enfants à Paris, contre moins de 3 % dans les communes rurales ou de moins de 5 000 habitants.

¹³ Ce décompte est hors jardins d'enfants (8.862 places en 2004) qui ne sont pas destinés aux enfants de moins de trois ans.



Source : Drees, Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2002.
Champ : enfants de moins de 3 ans.



Source : Drees, Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2002.
Champ : enfants de moins de 3 ans.

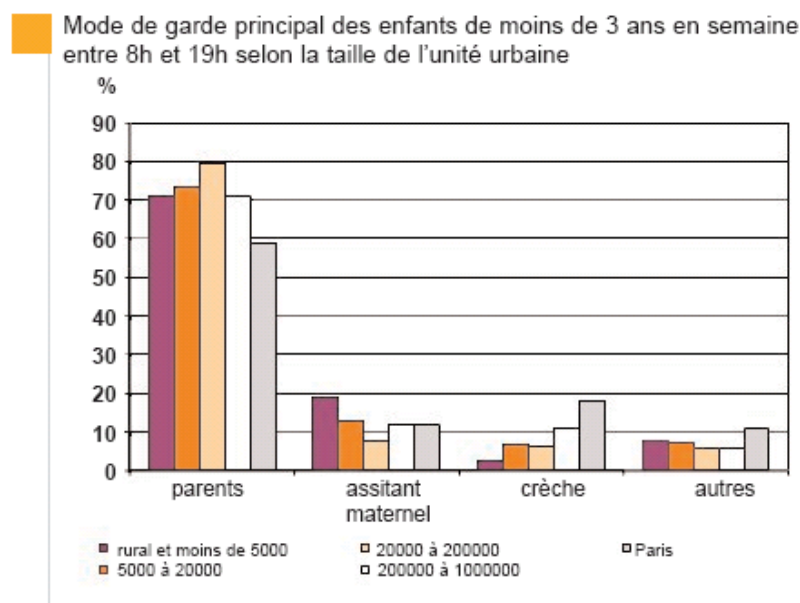
Une coordination insuffisante entre les différents modes d'accueil

Malgré des progrès récents, la coordination entre les différents dispositifs existants est encore insuffisante et les structures créées pour mettre en relation les acteurs sur le terrain manquent parfois de dynamisme.

- *Les dispositifs passerelles* ont pour objectif de faciliter l'accès des enfants à l'école maternelle, dans un souci d'égalité des chances et d'accompagnement de la fonction parentale. Ils peuvent être financés par des contrats enfance. Leurs formes sont diverses : intervention de professionnels de la petite enfance en école maternelle, accueil adapté en petite section de maternelle, actions communes entre modes d'accueil et écoles. Les actions passerelles restent peu développées et peinent à mettre en place un véritable partenariat entre les acteurs concernés : personnels de l'Education Nationale, parents, responsables municipaux, responsables des établissements d'accueil. Il est pourtant indispensable de mieux coordonner les différents dispositifs et de préparer l'entrée des enfants à l'école maternelle.
- *Les relais assistantes maternelles (RAM)*, initiés par certaines CAF, puis reconnus en 1989 par la CNAF et par la création d'une prestation de service en 1992, permettent de favoriser la rencontre et les échanges des assistantes maternelles entre elles et avec les parents, d'organiser leur information et leur soutien du point de vue des formalités administratives et des relations employeurs/employés, d'entrer en contact avec les nourrices non agréées et de les inciter à se faire reconnaître. Ils ont ainsi pour objectifs de sortir de leur isolement les assistantes maternelles et désormais également les gardes à domicile. Si l'action des RAM s'est diversifiée, leur réussite dépend des territoires. A l'exception de quelques RAM dynamiques qui assurent une plus grande organisation du secteur et facilitent par différents outils (site internet, accompagnement des parents, proposition de formation des assistantes maternelles) les démarches des parents et des assistantes maternelles, ces structures qui se sont pourtant rapidement développées, demeurent encore sous-utilisées aujourd'hui. Faute de statut bien identifié et de missions précises et parfois par manque de volonté des assistantes maternelles d'en faire partie ou de donner leurs disponibilités, elles ne remplissent pas véritablement le rôle de coordinateur qui leur a été assigné. Les RAM pourraient pourtant jouer un rôle important en permettant aux parents d'avoir un interlocuteur unique sur toutes les questions relatives à l'accueil individuel et en assurant une meilleure structuration de cette offre d'accueil.
- *Les coordinateurs petite enfance* institués dans la fonction publique territoriale en 2003, chargés de l'encadrement de la direction des structures et du suivi des contrats enfance, ont, de fait, un rôle restreint par leur champ d'action qui exclut nombre d'acteurs.

Une offre encore inégalement répartie socialement et géographiquement

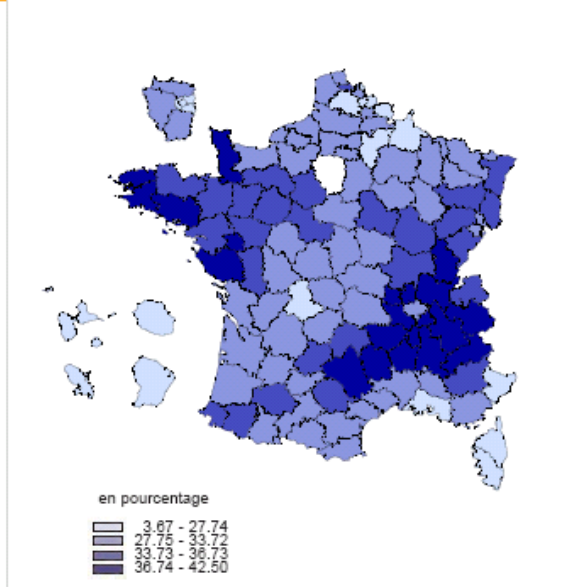
L'offre (en diversité et en volume) et les recours varient considérablement à l'échelle nationale et en fonction des caractéristiques des territoires. Alors que les prestations légales ainsi que les subventions accordées aux établissements d'accueil collectif sont versées suivant les mêmes règles sur l'ensemble du territoire, des disparités territoriales importantes apparaissent. La taille de l'unité urbaine influe notamment sur le mode d'accueil principalement utilisé par les parents.



Source : Drees, Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2002.

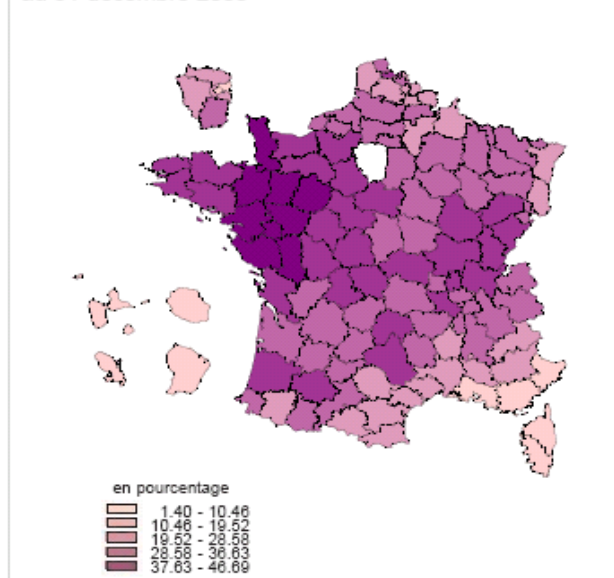
Ces disparités touchent d'abord l'accueil individuel ou par les parents. La garde par l'un des deux parents qui interrompt ou réduit son activité professionnelle est nettement plus utilisée dans le Sud-Est de la France, excepté le bassin méditerranéen. Le recours à une assistante maternelle est nettement plus important dans le quart Nord-Ouest du pays, en particulier dans la région Pays-de-la-Loire. Bien que très peu répandu, le recours à une employée à domicile est fortement concentré, en particulier sur la région parisienne. Cela provient de la composition sociodémographique de l'Île-de-France, et en particulier, de la surreprésentation des cadres et professions intellectuelles supérieures.

Répartition des enfants de moins de 3 ans dont la famille bénéficie de l'APE ou du CLCA au 31 décembre 2005



Source : CNAF - Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2005. Il s'agit de la répartition des enfants de moins de 3 ans dont les familles bénéficient de l'APE ou de la PAJE CLCA, dans la population des moins de 3 ans des CAF. Le cumul des prestations légales n'a pas été pris en compte.

Répartition des enfants de moins de 3 ans dont la famille bénéficie de l'AFEAMA ou de la CMG-AM au 31 décembre 2005



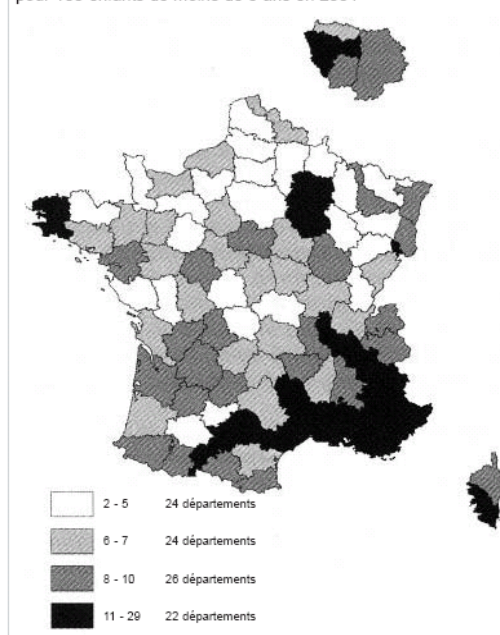
Source : CNAF - Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2005. Il s'agit de la répartition des enfants de moins de 3 ans dont les familles bénéficient de l'APE ou de la PAJE CLCA, dans la population des moins de 3 ans des CAF. Le cumul des prestations légales n'a pas été pris en compte.

En matière d'accueil collectif, le taux d'équipement apparaît très variable selon les départements : il varie ainsi de 3 à 29 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements dont le niveau d'équipement est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Trois départements situés en Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places supérieur à 20. Ce sont au total 24 départements qui totalisent plus de 10 places pour 100 enfants. A l'inverse, 24 départements, situés plutôt dans la moitié Nord de la France comptent moins de 6 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Ceci dit, si on mêle accueil collectif, crèches familiales et assistantes maternelles les trois modes de garde apparaissent relativement complémentaires : aucun département ne figure parmi les mieux dotés simultanément dans les trois domaines. Certains départements faiblement pourvus en potentiel d'accueil collectif et en crèches familiales possèdent un nombre de places plus élevé auprès des assistantes maternelles (départements des régions Pays-de-la-Loire, Centre et Franche-Comté). Cette complémentarité joue en sens inverse dans les départements d'Île-de-France, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse, qui ont toutefois au total une capacité d'accueil inférieure à la moyenne nationale. En revanche, deux départements (Pas-de-Calais et Ardennes) connaissent une situation défavorable pour chacun des trois modes de garde ¹⁴.

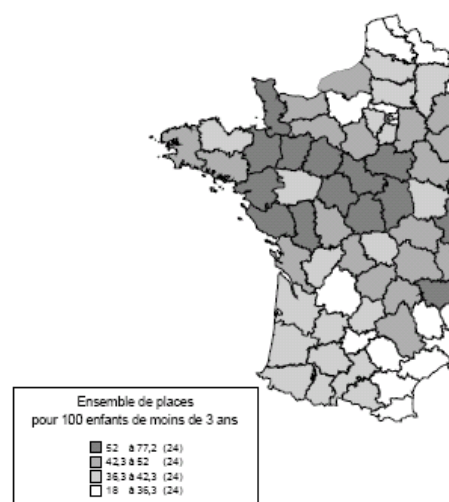
¹⁴ PLFSS 2007, Annexe 1, Programme de qualité et d'efficacité « Famille », projet, Partie I Diagnostic d'Etat des lieux.

Répartition géographique du nombre de places d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2004



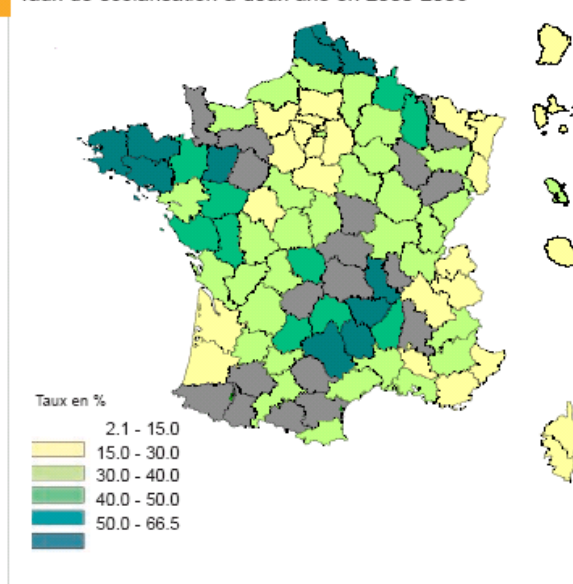
Source : Drees, Enquête PMI, 2004, France Métropolitaine.
 Champ : Etablissements d'accueil collectif. Les jardins d'enfants, qui accueillent des enfants de 3 à 6 ans, sont exclus du champ.

Répartition géographique du nombre de places théorique de maternelles pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2004



Les taux de scolarisation par âge rapportent les populations scolaires, réparties par année de naissance, aux effectifs des générations correspondantes. Traditionnellement fort dans l'Ouest, le Nord et le Massif central, l'accueil des enfants de 2 ans en école maternelle reste faible en Ile-de-France, en Alsace et dans le Sud-Est. En recul ces dernières années sous l'effet de la reprise démographique, les évolutions départementales du taux de scolarisation à 2 ans sont contrastées. La tendance est à une progression du taux là où le nombre de jeunes enfants diminue sensiblement (dans le Nord) et à un recul dans les départements qui connaissent une évolution démographique plus favorable (Sud-Est, Sud et Ouest), la priorité étant alors donnée à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans.

Taux de scolarisation à deux ans en 2005-2006



Source : MEN, 2005.

Cette inégale répartition territoriale des différents modes d'accueil, est révélatrice d'inégalités d'accès territorial de la population aux différents modes d'accueil et parfois d'absence de choix :

- sur certains territoires, il s'agit d'une pénurie de services d'accueil quels qu'ils soient ;
- sur d'autres, il s'agit d'une pénurie de places d'accueil pour un type de service précis.

Ainsi, **les zones rurales sont peu pourvues en établissements d'accueil collectif**. Le développement de ces structures y est souvent difficile. Outre le poids financier, souvent excessif au regard des disponibilités budgétaires, nombreuses sont les contraintes réglementaires qui pèsent sur la création et sur le fonctionnement de ces établissements. Ces contraintes ne sont pas adaptées à la diversité des structures existantes. 50 % d'entre elles proposent moins de 20 places. Pour ces petites structures majoritairement implantées en milieu rural, un poste de direction obligatoirement à temps plein est inutilement coûteux.

Le *Plan Petite enfance* prévoit de réformer le décret du 1^{er} août 2000 pour assouplir la réglementation relative à la création et au fonctionnement de ces établissements, tout en maintenant les meilleures normes de qualité et de sécurité possibles. Les mesures envisagées sont notamment d'offrir la possibilité aux directeurs des petites structures d'en diriger plusieurs lorsque la taille de ces structures n'exige pas une fonction de direction à temps plein ; d'assouplir les règles de calcul du taux d'encadrement des enfants (en fonction de la présence réelle des enfants) pour éviter des surcoûts inutiles et les règles d'admission des enfants en crèches ; de valoriser les acquis de l'expérience pour l'accession aux postes d'encadrement.

Ceci devrait permettre de lever certains obstacles à la création et au développement des places d'accueil en structures collectives dans les zones rurales. Lorsque la création de tels établissements n'est pas envisageable, **la mise en place de relais assistantes maternelles (RAM), de halte-garderie ou de structures dites « itinérantes » peut y suppléer**.

D'autres besoins particuliers ne sont qu'imparfaitement satisfaits :

- **Accueil d'urgence et horaires atypiques**

Le rapport annuel de la Commission européenne sur la situation de l'emploi en 2006 insiste sur l'important développement des horaires de travail atypiques en Europe et particulièrement en France. 80 % des enfants de moins de 7 ans et demi dont les parents¹⁵ travaillent, ont au moins un parent concerné par des horaires de travail irréguliers ou décalés, ce qui est source de tension forte pour ces familles. Celles-ci demandent des « services d'accueil à la carte » très flexibles.

Néanmoins, aujourd'hui, l'essentiel de l'offre de garde est organisé pour des horaires dits classiques (entre 8 heures et 19 heures). Les horaires atypiques ou l'accueil en urgence regroupent un ensemble de situations variées (missions intérimaires, travail en alternance, journée longue, travail de nuit, le dimanche ou le week-end) qui génèrent un besoin et des modalités de garde différentes.

Si, pour certains couples, cela leur permet de mieux s'organiser et de pouvoir eux-mêmes garder en alternance leurs enfants (« parents-relais»), pour d'autres familles et notamment les familles monoparentales, cela constitue une véritable contrainte, pour laquelle elles ne trouvent pas toujours de solution. Les grands-parents et les autres membres de la famille sont particulièrement sollicités pour garder les enfants le week-end et la nuit, lorsque les parents travaillent. Pour la garde matinale (entre 6 et 8 heures) et en soirée (entre 19 et 22 heures), la famille reste mobilisée pour les tranches horaires extrêmes (6-7h30 et 19 h 30-22h) et les professionnels sont davantage présents pour les autres tranches horaires (7h30- 8H et 19h-19h30). Dans tous les cas, ce sont presque exclusivement des assistantes maternelles ou des gardes à domicile, les structures collectives n'assurant qu'une partie très marginale de l'accueil en horaires atypiques.

En effet, outre les questions physiologiques et psychologiques liées au bon développement de l'enfant, l'extension des amplitudes horaires d'un établissement collectif a un coût important (notamment en termes de salaires) pour la collectivité. La réforme de la PSU a permis de mieux répondre à l'évolution des amplitudes d'ouverture liées à l'évolution des rythmes et des temps de travail en se basant sur un taux d'effort horaire et non plus journalier. Si ces modalités de financement permettent d'assurer une plus grande flexibilité, les initiatives locales d'accueil d'urgence ouvertes 24 h sur 24 ou en horaires atypiques répondant aux besoins spécifiques de certains parents, restent marginales.

¹⁵ Bresse S., Le Bihan B. et Martin C., 2007, « La garde des enfants en dehors des plages horaires standard », Etudes et résultats, n°551, janvier, Drees.

Si la souplesse de l'accueil par une assistante maternelle a longtemps été mise en avant par rapport aux établissements d'accueil collectif dont la lourdeur de gestion ne permet pas cette flexibilité, l'activité se professionnalise depuis les réformes relatives au statut et aux conditions de travail des assistantes maternelles. Les normes d'accueil, de sécurité, de formation (passage prochainement d'une formation de 60 heures à 120 heures) sont de plus en plus contraignantes. Le paiement des heures supplémentaires réglementées aujourd'hui représente un coût que les parents ne peuvent parfois pas assumer. Le métier d'assistante maternelle se normalise, gagnant probablement en qualité mais perdant en souplesse. Par ailleurs, certaines assistantes maternelles sont dans une situation très favorable notamment dans les zones de pénurie et dominent le marché, accordant ainsi peu de flexibilité pour satisfaire les demandes des parents (augmentation des prix, imposition unilatérale de leurs horaires et congés).

Compte tenu de cette pénurie de modes d'accueil en urgence ou en horaires atypiques, ceux qui ne bénéficient pas de l'aide de leur famille se retrouvent ainsi dans des situations difficiles qui ne leur permettent pas toujours de concilier vie de famille et vie professionnelle.

- **L'accueil des enfants handicapés**

L'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints d'une maladie chronique est préconisé officiellement dans les institutions destinées à l'accueil des enfants de moins de six ans (décret de 2000). Les projets d'établissements peuvent inclure, « le cas échéant », des dispositions particulières pour l'accueil de ces enfants.

Actuellement, il est difficile d'avoir une connaissance précise de l'accueil des jeunes enfants handicapés de 0-3 ans, en raison d'une grande hétérogénéité institutionnelle (lieux d'accueil « ordinaires » de la petite enfance et lieux d'accueil spécialisés de l'action médico-sociale précoce) et donc d'une difficulté de recueillir les données sur la question¹⁶.

L'adéquation entre les besoins d'accueil ou les demandes des parents et l'accueil effectif qui existe aujourd'hui reste toutefois à appréhender. A l'initiative de professionnels, des lieux innovants à caractère expérimental se sont ouverts puis institutionnalisés, pour assurer l'éveil et la socialisation de l'enfant handicapé et son intégration dans des lieux ordinaires et pour apporter un soutien aux parents. Nombreux sont ceux qui mettent en avant l'intérêt de la mixité sociale entre enfants « tout venant » et enfants handicapés. Les conditions d'accueil de ces enfants se feront dans de meilleures conditions si l'établissement a défini dans son projet un programme d'intégration de ces enfants et donc mobilisé en conséquence un personnel compétent et motivé. Des propositions ont été faites dans un souci d'une meilleure intégration de ces enfants : alléger la responsabilité des établissements en cas d'accident ; insérer l'accueil des enfants en situation de handicap dans les contrats enfance, accorder des moyens supplémentaires (allègement des effectifs d'enfants, personnels supplémentaires), mise en réseau des établissements pour mieux répondre à la demande des parents et éviter aux familles la multiplicité de démarches¹⁷.

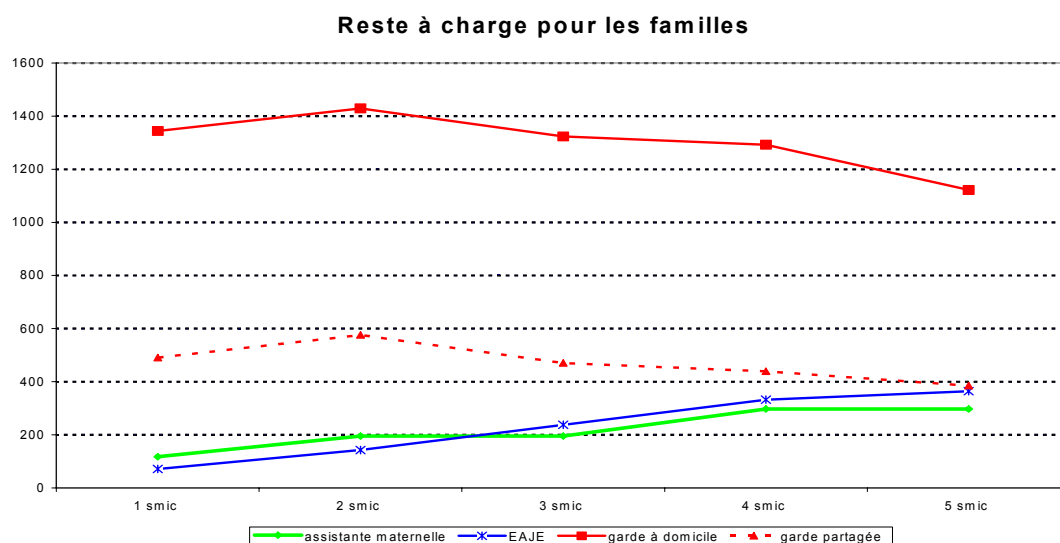
¹⁶ Voir note Plaisance E., Bouve C., Schneider C. , « Petite enfance et handicap », quelles réponses aux besoins d'accueil ? », Recherches et prévisions, N°84, juin 2006.

¹⁷ Le plan *Petite enfance* préconise un meilleur accueil pour les enfants handicapés. Les modalités seront fixées dans le texte réformant le décret du 1^{er} août 2000.

Sur le plan financier, et en dépit du progrès sensible apporté par la PAJE l'égalité financière d'accès aux différents services n'est pas pleinement assurée. Le taux d'effort des familles¹⁸ pour accéder à un même service d'accueil sur une même durée n'est pas homogène ainsi les familles à bas revenus hésitent souvent à recourir à une assistante maternelle agréée compte tenu du coût élevé d'une telle prestation, d'autant plus que les tarifs des assistantes maternelles sont très variables d'un territoire à l'autre. Or, elles n'ont pas toujours d'autre mode d'accueil faute de places disponibles (principalement en crèches) dans l'offre qui leur est accessible.

Pourtant, pour les modes d'accueil, les CAF apportent des financements, soit directement aux familles, par le versement de prestations légales, soit aux équipements par le versement de prestations de services. Pour les établissements d'accueil collectif, le montant accordé au titre de la prestation de service unique compense les participations des familles dans la limite d'un prix plafond. Moins les ressources des familles sont importantes, moins leur participation financière à la garde est forte et plus l'aide apportée par la Caf est élevée. Le financement apporté par la CAF aux modes d'accueil individuel est systématiquement supérieur à celui accordée aux établissements d'accueil collectifs, sauf lorsque ceux-ci bénéficient d'un contrat « enfance » ou d'un contrat « enfance et jeunesse » (dans un tiers des cas¹⁹). La présence d'un contrat se traduit en effet par une prise en charge financière plus importante de la CAF et un reste à charge pour les collectivités locales allégé.

Depuis la loi de finances 2005, toutes les familles peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt dans la limite d'un plafond, dès lors qu'elles utilisent un mode d'accueil payant hors de leur domicile. Qu'il s'agisse du recours à une assistante maternelle agréée ou à un mode d'accueil collectif, le niveau de revenus des familles n'a alors guère d'incidence sur le montant du crédit d'impôt. La garde à domicile fait en revanche l'objet d'une réduction d'impôt. Par construction, le montant de cet avantage progresse très nettement en fonction des revenus des familles.



Source : calculs CNAF, DSER, 2006

¹⁸ Le taux d'effort et le reste à charge des familles constituent un des indicateurs de l'objectif n°2 « concilier vie familiale et professionnelle » du programme « famille » au sens de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. « Ils reflètent le coût associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques. Ils décrivent le poids financier pour les familles de plusieurs modes de garde dans une optique de conciliation entre leurs vies professionnelle et familiale. Ces indicateurs permettent ainsi de rendre compte de l'impact des récentes modifications de législation : l'entrée en vigueur de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) depuis 2004 et des modifications des aides accordées par l'Etat depuis 2005 ».

¹⁹ Les contrats « enfance » ou « enfance et jeunesse » permettent, sur la base d'un diagnostic partagé de l'offre et de la demande, de financer les coûts de fonctionnement supportés par une ou plusieurs communes dans le cadre d'une politique globale de la petite enfance sur un territoire donné et à développer les modes d'accueil des enfants. Dans ce cas, la Caf rajoute à son financement PSU environ 60% du reste à charge de la commune.

Sur la base de cas-types²⁰ et en prenant l'hypothèse d'un tarif moyen pour les assistantes maternelles, on établit que **lorsque les revenus du ménage sont inférieurs à deux Smic, le recours à un établissement d'accueil collectif est légèrement moins coûteux**. Cela s'explique par l'application d'un barème national qui est fonction des revenus. **Pour les familles disposant de revenus supérieurs à deux Smic, le recours à une assistante maternelle est le moins onéreux**. Enfin, **la garde à domicile est systématiquement plus coûteuse pour les familles, et ce quels que soient leurs revenus**. Il faut noter que pour les familles disposant de revenus supérieurs à cinq Smic, la garde partagée est le mode d'accueil le moins cher.

Compte tenu de ce taux d'effort inégal entre les différents modes d'accueil, **les familles modestes optent plus souvent que les autres pour la garde par l'un des parents**, qui doit parfois se retirer du marché du travail. Les places en crèches, mode d'accueil le moins onéreux pour elles, sont souvent indisponibles (nombre limité surtout dans certaines régions et forte demande des familles). Les familles modestes sont ainsi plus facilement exclues des services d'accueil actuels. **Seuls 12 % des ménages à faibles revenus contre 43 % des ménages les plus aisés, recourent à un mode d'accueil payant**²¹. L'inégalité d'accès est encore plus marquée pour les foyers bénéficiaires de minima sociaux en situation de pauvreté monétaire²². Seulement deux enfants pauvres sur dix contre neuf sur dix lorsqu'au moins l'un des deux occupe un emploi, sont confiés à un mode d'accueil payant. Les familles monoparentales sont aussi fréquemment contraintes dans leur choix. L'accessibilité financière à un mode de garde est pourtant pour les parents isolés une condition de la reprise ou de l'exercice d'une activité professionnelle.

Comment évaluer les besoins insatisfaits ?

La mesure globale des « besoins » en matière d'accueil de la petite enfance est difficile. Si l'offre est globalement connue, la demande, en revanche, est délicate à évaluer. Que convient-il de prendre en compte ? Le nombre d'enfants, le nombre d'enfants sans « solution » de garde, les solutions qui ne satisfont pas les attentes des parents ?

Même si on ne sait pas aujourd'hui les mesurer précisément, quelques données d'enquêtes indiquent des insuffisances, des manques et des décalages entre les souhaits des parents et ce qu'ils peuvent obtenir. Ainsi **près de 30 % des parents déclarent ne pas avoir accès au mode de garde désiré**. C'est notamment le cas de 23% des parents avec enfants en bas âge qui considèrent la crèche collective comme le mode de garde le plus satisfaisant, alors que 18% seulement ont pu y avoir recours. En revanche, **le déficit important observé dans les précédentes enquêtes concernant les assistantes maternelles agréées, mode de garde jugé le plus satisfaisant par les familles, semble s'être résorbé** au regard des résultats plus récents²³. Par ailleurs, des enquêtes révèlent également un recours parfois contraint à l'arrêt d'activité faute d'autres solutions accessibles, avec le risque ultérieur de déqualification et de difficultés accrues pour un retour à l'emploi.

Il est donc difficile de quantifier les situations pour lesquelles des réponses publiques sont nécessaires et aujourd'hui insuffisantes, justifiant des investissements supplémentaires. En effet, les données disponibles sur les taux de fréquentation des équipements et sur le recours effectif des familles aux assistantes maternelles sont lacunaires.

La mesure des besoins d'accueil potentiels soulève des difficultés encore plus grandes. Se fondant sur le nombre d'enfants de moins de trois ans dont les deux parents sont actifs ou étudiants (ou le parent seul s'il s'agit d'une famille monoparentale) l'Observatoire national de la petite enfance estime que 60 % des moins de trois ans auraient potentiellement besoin d'un mode d'accueil individuel ou collectif. Mais un tel chiffre, comme le note cet observatoire, ne rend pas compte des contraintes qui peuvent peser sur certains parents, qui sont obligés de s'arrêter de travailler ou qui ne trouvent pas le

²⁰ Cf rapport de l'observatoire national de la petite enfance 'l'accueil du jeune enfant en 2005- données statistiques'. Les montants financés par les familles, la branche famille, les collectivités locales ainsi que l'Etat, sous la forme de déductions fiscales varient selon le mode d'accueil utilisé. Le recours aux « cas-types », c'est-à-dire de situations théoriques permet d'estimer pour quatre modes d'accueil retenus, et différents niveaux de ressources de la famille, des coûts mensuels de la garde à temps plein (9h par jour, 18 jours par mois) d'un enfant de moins de 3 ans d'un couple bi-actif n'ayant pas d'autre enfant à charge.

²¹ Rapport Sénat n°75, novembre 2005.

²² Rapport du CERC, Les enfants pauvres en France, 2004.

²³ Au sujet de l'appréciation sur les différents modes de garde, voir les études régulières du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des Français.

mode de garde adapté à leurs besoins. A l'inverse, sont comptés parmi les besoins à couvrir des ménages biactifs qui en réalité gardent leurs enfants, soit parce qu'ils travaillent à domicile, soit parce que leurs heures de travail atypiques le leur permettent.

Cette estimation est à rapprocher des quelques 45 % de moins de 3 ans « couverts » aujourd'hui par un ou plusieurs dispositifs d'aide destiné spécifiquement à l'accueil des jeunes enfants soit 1 % des tout petits « couverts » par une garde à domicile rémunérée ; 20 % par les aides financières pour l'accueil chez une assistante maternelle. 8 % des enfants (25 % des 2 à 3 ans) .. 11 % accueillis dans un établissement collectif).

1.2 Le « service public de la petite enfance » : état des lieux

Sous l'impulsion de l'Etat et de la branche famille, à l'initiative des collectivités locales (au titre de leurs compétences obligatoires ou de leurs compétences facultatives), de nombreux dispositifs sont d'ores-et-déjà en place, constituant le socle de ce « service public de la petite enfance », concept au contenu encore variable.

Un effort financier très important de la collectivité : plus d'un point de PIB

Le financement des modes d'accueil de la petite enfance fait intervenir quatre acteurs :

- la famille ;
- la CAF, via la prestation de service unique (PSU) subventionnant le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant, la prestation de service enfance et jeunesse (contribution supplémentaire en cas de contrat « enfance et jeunesse »), les aides à l'investissement, les compléments de mode de garde de la PAJE versés aux parents employant une assistante maternelle agréée ou une garde à domicile, le complément libre choix d'activité et l'assurance vieillesse pour les parents au foyer, et enfin des prestations d'entretien spécifiques à la petite enfance : prime à la naissance et allocation de base de la PAJE ;
- les collectivités locales, pour les établissements d'accueil du jeune enfant ;
- l'Etat, via les crédits d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile ou bien les réductions d'impôts pour les employeurs de garde à domicile, et pour l'école préélémentaire pour les moins de 3 ans.

L'évaluation du coût global pour la collectivité de l'accueil de la petite enfance se situe autour de 19 milliards d'euros. **L'ensemble des dépenses publiques, consacrées aux 0-3 ans, correspond donc à plus de 1 point de PIB.**

Sont en effet considérées comme dépenses pour la petite enfance toutes les dépenses spécifiques aux enfants de moins de 3 ans (hors aide sociale à l'enfance). Ainsi, des dépenses telles que les allocations familiales ne sont pas prises en compte.

Les prestations familiales constituent les dépenses pour la petite enfance les plus importantes, avec 9,2 Mds€, soit 48% des dépenses. Elles sont constituées essentiellement de la PAJE (ou des prestations antérieures correspondantes). L'écart positif entre l'API versée aux personnes isolées avec un enfant de moins de 3 ans et le RMI qui serait versé pour la même configuration familiale apparaît également comme une aide à la petite enfance. Les cotisations AVPF et les dépenses liées à la maternité (congé maternité et paternité) représentent chacune environ 2,5 M€, ce qui correspond à 14 % des dépenses. La scolarisation des enfants de moins de 3 ans représente 4 % des dépenses, avec 0,8 Mds€. Le coût en matière fiscale serait au plus de 500 M€ (3 % des dépenses) et l'investissement dans les structures d'accueil de la petite enfance de 98 M€ (0,5 % des dépenses). Les dépenses des communes représentent 9 % des dépenses publiques (1,711 Md€).

Ces estimations n'incluent pas les coûts de formation du personnel spécialisé dans la petite enfance.

Dépenses en 2005	Montant (en M€)	Source
Prestations familiales	9 376	

Allocations du congé parental (APE, CLCA)	2 738	CNAF
APJE ou allocation de base de la PAJE	3 126	CNAF
Prime de naissance et d'adoption	591	CNAF
Aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA, CMG ass mat)	2 548 ⁽¹⁾	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED, CMG garde domicile)	153 ⁽¹⁾	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Supplément lié à l'API longue par rapport au RMI	220	estimation DGTPÉ
Maternité	2 688	
Congé Maternité (+allocation forfaitaire de congés maternel)	2 488	DREES
Congé Paternité	200	DREES
Action sociale	1 766	
De la CNAF	1 752 ⁽²⁾	CNAF (0-4 ans)
De le MSA	14	CNAF (0-6 ans)
Dépense fiscale	356- 495	
Réduction impôt pour frais de garde	240	Echantillon de déclarations à l'IR de la DGI (revenus 2004) – Calculs DGTPÉ
Réduction impôt pour emplois familiaux	81-220 ⁽³⁾	Idem
Exonération des assistantes maternelles agréées		
Crédit impôt entreprise	35	Direction du Budget
Avantages connexes	2 425	
Dépenses en AVPF liées aux prestations ci-dessus	2 425	estimation DGTPÉ
Charges exceptionnelles d'investissement	98	
FIPE : Fond d'Investissement petite enfance	27 ⁽⁴⁾	CNAF (0-4 ans)
AEI : Aide Exceptionnelle à l'Investissement	51 ⁽⁴⁾	CNAF (0-4 ans)
DAIPE : Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite enfance	20 ⁽⁴⁾	CNAF (0-4 ans)
DIPE : Dispositif d'Investissement Petite enfance	0	
Dépenses des communes	1711⁽⁵⁾	DGCP
Dépenses de fonctionnement (2004)	1431,9	DGCP
Dépenses d'investissement (2004)	279,5	DGCP
Autres	791	
Préscolarisation (école maternelle)	791 ⁽⁶⁾	Direction du Budget et Education nationale
PMI		
Aides locales		
Formation des personnels petite enfance		
Total :		19.210 – 19.349

(1) Les chiffres disponibles (2866M€ et 173 M€) comprennent également les dépenses pour les enfants âgés de 3 à 6 ans gardés par une assistante maternelle ou à domicile. On suppose que les dépenses pour les enfants de 0 à 3 ans représentent 89% du total (grossoièremment, le nombre de bénéficiaires de 3 à 6 ans, leur nombre d'heures de garde et l'aide accordée sont deux fois moins élevés que pour les 0-3 ans)

(2) Ce chiffre comprend les prestations de services PSO-PSU et le contrat enfance, les dépenses liées aux relais d'assistantes maternelles, aux autres lieux d'activité ou d'éveil et aux établissements d'accueils. Il concerne en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans.

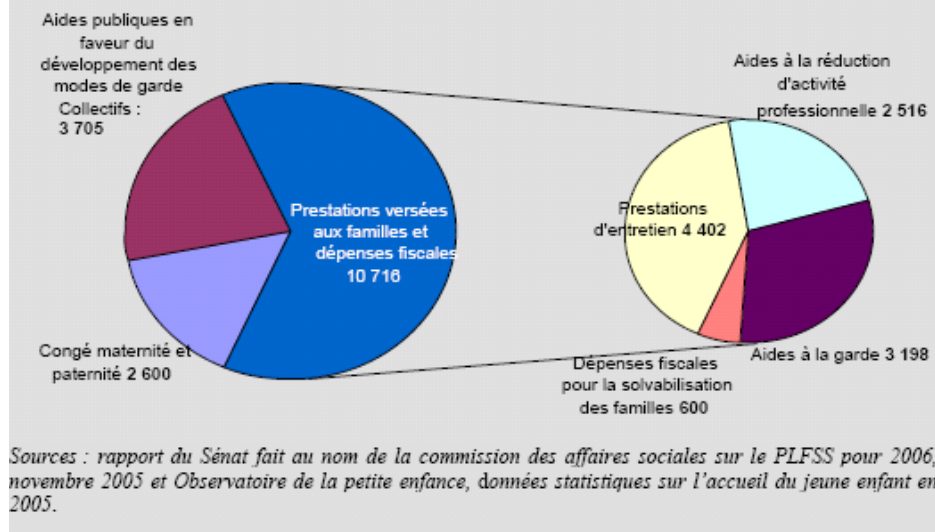
(3) Au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant et les autres (femme de ménage par exemple). Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyer est de 220 M€. Le chiffre est donc un majorant. En faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires de l'AGED ou du CMG (55 500 foyers d'après la CNAF) que sur l'ensemble des foyers comprenant un enfant de moins de trois ans et bénéficiant de la déduction (150 000 foyers), on pourrait estimer les dépenses fiscales relevant de la garde d'enfant à domicile à 37% de la dépense totale, soit 83 M€. Si l'on considère que le nombre d'heures travaillées au sein d'un foyer par les gardes d'enfants à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, ce second chiffre apparaît comme un minorant.

(4) Les investissements concernent les enfants de 0 à 6 ans. Comme pour les prestations de services, on peut supposer que ces dépenses concernent en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans. Les montants peuvent être très variables d'une année sur l'autre.

(5) Ces chiffres sont issus de la DGCP, *Les comptes des communes 2004*, Synthèse nationale (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense des dépenses s'adressant à un public plus large que les 0-3 ans mais dont cette population constitue l'essentiel). Ne sont pas référencées ici les dépenses des EPCI et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isolées dans les *Comptes des départements* de la DGCP).

(6) Ce chiffre est estimé à partir des hypothèses suivantes : 190 000 enfants scolarisés entre 2 et 3 ans et coût de la scolarisation en maternelle : 4 165 € par, moyenne de 4 396 € (source : Education nationale) et de 3 935 € (source Direction du Budget).

Destination des dépenses publiques de la politique d'EAJE en M€



Une répartition des compétences diffuse

Chaque intervenant public dans le domaine de la petite enfance dispose aujourd'hui d'une expérience et d'atouts spécifiques :

- les communes (ou les intercommunalités), interlocuteurs des familles et opérateurs en tant que gestionnaires d'équipements, ont une bonne visibilité des besoins locaux et une expérience des modalités d'adaptation à un niveau fin ;
- les départements, régulateurs d'une partie de l'offre (assistantes maternelles et établissements via les procédures d'agrément ou d'autorisation), exercent en principe un rôle de planification via les Commissions départementales pour l'accueil des jeunes enfants ;
- les CAF impulsent et contribuent localement au développement quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil. Elles sont en effet financeurs pour l'ensemble des solutions de garde adoptées par les parents, collectives (via les prestations de service) ou individuelles (via les prestations légales), y compris l'arrêt d'activité (CLCA et AVPF). Elles concourent à l'organisation de l'offre via la co-présidence des commissions départementales de l'accueil du jeune enfant et le soutien aux RAM. Elles participent aux diagnostics locaux, en particulier dans le cadre des contrats « enfance » ou « enfance et jeunesse ». L'action de l'opérateur national – CNAF – contribue à homogénéiser ces initiatives sur le territoire ;
- l'Etat central, par son rôle réglementaire, définit les orientations nationales, les principes et participe à la régulation. Il oriente en particulier les stratégies et les décisions pour ce qui concerne les moyens financiers consacrés aux fonds d'investissement à la petite enfance et la programmation pluriannuelle des aides au fonctionnement des structures collectives.

L'accueil des tout-petits : un service public à caractère facultatif assuré par les collectivités territoriales au titre de leur action sociale

Selon une jurisprudence bien établie, constitue un service public toute activité qui répond aux trois critères suivants (*Conseil d'Etat, 28 juin 1963, Nancy*) :

- ☞ l'activité doit être d'intérêt général, c'est-à-dire satisfaire des besoins collectifs de la population pour des raisons d'équilibre social, territorial ou de développement économique ;
- ☞ l'activité doit être assurée par ou sous le contrôle d'une personne publique;
- ☞ cette activité doit impliquer l'usage de prérogatives de puissance publique et est régie par des règles juridiques de droit public ; elle obéit en particulier aux principes de continuité, d'égalité d'accès et d'adaptabilité.

Toute collectivité territoriale peut, en vue de satisfaire un besoin de la population locale qui n'est peu ou pas convenablement satisfait par l'initiative privée, instituer un service public répondant à ce besoin, par décision de l'assemblée délibérante, si cette activité répond à un intérêt général (CE, 20 novembre 1964, Ville de Nanterre). Par ailleurs la clause de compétence générale reconnue à chaque collectivité lui permet, au-delà des compétences obligatoires que lui confère la loi, d'intervenir dans tous les domaines qui intéressent le territoire et la population de ladite collectivité.

C'est en vertu de ce principe que les communes se sont investies dans l'accueil de la petite enfance²⁴

Ce service public d'accueil du jeune enfant revêt des formes très différentes, selon les modes d'organisation privilégiés par les collectivités locales ou leurs groupements :

- œ établissements gérés directement par ces collectivités ;
- œ établissements confiés à des délégataires (associations ou opérateurs à but lucratif) ;
- œ crèches familiales confiées à des assistantes maternelles employées par la personnes publique (e service public se limite toutefois aux interventions organisées librement par les collectivités et n'inclut ainsi généralement que des modes de garde collectifs. Au regard des critères précités et de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat (CAA Versailles 23 février 2006 Rachida X n°04VE03227)

On le voit donc bien ici, **il existe non pas un mais des services publics d'accueil des tout-petits, qui font intervenir des acteurs différents, principalement sous l'égide des communes ou des EPCI.**

Les activités de garde des jeunes enfants exercées par des personnes de droit privé, sous leur propre responsabilité et initiative, ne peuvent, quant à elles, être qualifiées de service public, même si elles répondent à un intérêt général et sont soumises à un certain contrôle de la puissance publique.

C'est le cas des établissements d'accueil mis en place par les organismes privés à but lucratif, par les mutuelles ou les comités d'entreprises ou encore de l'activité des assistantes maternelles directement employées et salariées.

L'existence d'un service public obligatoire : la protection maternelle infantile

Le président du Conseil général dispose de compétences sur les éléments du service public de la petite enfance en tant qu'autorité responsable de la protection des mineurs (PMI) accueillis hors du domicile parental, responsabilité qui lui est reconnue au titre de l'article L. 227-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Il autorise la création des établissements d'accueil et en assure le contrôle et la surveillance , par l'intermédiaire du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile (articles L. 2324-1 - L. 2324-2 du CSP).

Concernant l'accueil individuel, **le président du Conseil général délivre l'agrément nécessaire pour exercer la profession d'assistant maternel**²⁵ et le renouvellement de cet agrément. Il a également différentes obligations d'information des différents acteurs de la petite enfance. L'instruction de la demande est réalisée par le service départemental de la PMI : examen du dossier de demande d'agrément, un ou plusieurs entretiens associant les personnes vivant à son domicile, une ou plusieurs visites au domicile du candidat, vérification d'absence de condamnation mentionnées aux articles L.133-6 du CASF.

Le président du Conseil général assure également une mission d'information :

²⁴ Voir Conseil d'Etat, 6 mai 1996, n°148042, Gilama

²⁵ La loi du 27 juin 2005 a réformé le statut des assistants maternels et familiaux. Elle détaille le rôle et les conditions d'octroi de l'agrément pour exercer cette profession. Un décret du 14 septembre 2006 précise les modalités de délivrance de ce dernier.

- établissement et mise à jour de sa liste, dressée par commune, des assistants maternels agréés par le département. Cette liste est mise à disposition des familles dans les services du département, de la mairie de chaque commune, de tout service organisé chargé par les pouvoirs publics d'informer les familles sur les offres d'accueil existant sur le territoire et de tout service ayant compétence pour informer les assistants maternels sur leurs droits et obligations. La liste est notamment à disposition des RAM, des organismes désignés par la commission départementale d'accueil des jeunes enfants ;
- information du maire de la commune de résidence de l'assistant maternel de toute décision d'agrément, de suspension, de retrait ou de modification du contenu de l'agrément concernant l'intéressé ;
- tenue de séances d'information relatives à l'activité d'assistant maternel à destination des candidats éventuels à ces professions.

Le département, par le biais du service de PMI, exerce donc une compétence obligatoire d'agrément, de suivi et de contrôle tant des établissements d'accueil du jeune enfant que des assistants maternels.

Il mène par ailleurs des actions de promotion de la profession d'assistant maternel, afin de concourir par ce biais au développement et à la structuration de l'offre de services d'accueil sur son territoire.

Cette compétence obligatoire du département est exercée différemment selon les territoires. L'instruction des agréments des assistants maternels, est conduite avec plus ou moins de sévérité selon les départements (cf. infra). Quant aux actions de structuration de l'offre, elles ne sont pas encore systématiquement exercées.

Le rôle majeur des caisses d'allocations familiales

Historiquement, les Caf ont joué un rôle innovant et prépondérant dans l'émergence et la consolidation de la politique petite enfance, qui constitue maintenant l'un des piliers de leur action. Les Caf interviennent dans le champ de la petite enfance afin de solvabiliser les familles quel que soit le mode d'accueil auquel elles ont recours et afin de satisfaire au mieux leurs besoins en matière d'accueil de jeunes enfants.

D'une part, elles sont chargées du versement de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). D'autre part, les Caf ont largement investi ce secteur en développant sur leur territoire des mesures d'action sociale adaptées aux contextes locaux. Cette action sociale familiale est un cadre particulièrement fertile pour les innovations en matière de politique petite enfance.

L'action sociale des caisses se caractérise principalement par le développement de places d'accueil en structures collectives et familiales, par l'encouragement à la diversification des modes d'accueil collectif (structures multi-accueil, classes passerelles, accueil d'enfants handicapés) et à la souplesse de leur fonctionnement (amplitude horaire, accueil d'urgence, etc.) et par une vigilance accrue à la cohérence de l'implantation géographique des services par rapport aux besoins des familles.

La branche Famille contribue de façon importante via le fonds national d'action sociale (FNAS), aux dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des structures d'accueil de la petite enfance, quelle que soit leur nature (crèches collectives, crèches familiales, halte-garderie, etc.), quelle que soit la qualité publique ou privée de leur gestionnaire (collectivités locales, associations, entreprises privées). Dans les faits, plus de la moitié des coûts totaux sont supportés par la branche famille. Le partenariat avec les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale et depuis peu avec les crèches d'entreprise et entreprises privées constitue un outil privilégié des Caf pour développer une politique globale de la petite enfance. Dans le cadre des contrats « enfance » et des contrats « enfance et jeunesse », la Caf, la commune et d'autres partenaires dressent un état des lieux à partir duquel, ils élaborent un schéma de développement des services d'accueil pour les trois ou cinq prochaines années. Les Caf suivent et accompagnent l'évolution du projet sur la durée et contribuent au développement d'une offre de services équilibrée et de qualité sur le territoire.

Outre l'effort financier pour développer quantitativement l'offre, les Caf et les structures d'accueil se livrent à un travail de proximité pour améliorer qualitativement l'offre. De leur propre initiative ou sur impulsion de la CNAF, les Caf peuvent développer localement des réponses innovantes aux

problématiques des parents : outils d'informations, mise en cohérence de l'offre et de la demande d'accueil, accueil en horaires décalés, etc. Les relais assistantes maternelles constituent un bon exemple du dynamisme de l'action des Caf. Ils ont été créés à l'initiative de la CNAF en 1989 puis reconnus par la loi du 27 juin 2005 (art. L.214-2-1 du CASF).

Par leur savoir-faire et leur expertise acquis et reconnus dans le secteur de la petite enfance, les Caf sont devenues des interlocuteurs privilégiés des familles et des autres acteurs de la petite enfance, principalement les collectivités locales. Assurant un service de proximité prenant en compte les spécificités locales, elles contribuent à l'évolution des services vers une plus grande satisfaction des besoins diversifiés des familles. Elles sont en mesure de détecter de nouveaux besoins, de nouvelles attentes et de mettre en place les dispositifs adaptés.

Financièrement, **l'action des Caf en matière de petite enfance représente une dépense conséquente. Les aides spécifiques à la petite enfance sont passées en vingt-cinq ans du quart au tiers du montant des prestations familiales.** En 2005, les CAF ont dépensé 13,5 milliards d'euros, 11,5 en prestations directement versées aux familles, et de l'ordre de 2 milliards pour le développement et le fonctionnement des établissements d'accueil collectif.

* *

Ainsi, la politique de la petite enfance s'est considérablement renforcée au cours des vingt dernières années, grâce aux plans successifs de financement des crèches favorisant un investissement de qualité, à des prestations individuelles plus abondantes rencontrant les préoccupations diversifiées des familles et à une revalorisation des métiers de la petite enfance.

Le système actuel est relativement performant, si on l'apprécie à l'aune du niveau d'activité féminine et du taux de fécondité.

Mais en raison de l'absence de toute planification systématique de l'offre au regard des besoins et de l'insuffisante coordination des interventions des différents acteurs, le système actuel n'est sans doute pas, compte-tenu des dépenses consenties, le plus efficient. Par ailleurs, plusieurs indices laissent supposer que des besoins de garde demeurent insatisfaits, situation qui pourrait s'aggraver compte tenu de l'évolution de la natalité. Enfin, les conditions d'accès à ces différents services varient fortement selon les familles, en fonction des lieux de résidence et des revenus, ce qui ne va pas sans poser de problèmes en termes d'équité.

2. Renforcer et mieux organiser les composantes du service public de la petite enfance : objectifs et options

La proposition de développer un « véritable » service public de la petite enfance qui a émergé dans le débat public, vise précisément à répondre à plusieurs des manques ou insuffisances pointées dans les développements qui précèdent : développer l'offre de garde, la diversifier, en renforcer la qualité, améliorer la répartition territoriale, et faciliter l'accès des publics prioritaires.

Compte tenu de l'existant, la formalisation d'un tel « service public » ne suppose pas nécessairement des bouleversements institutionnels de grande ampleur. Elle peut se faire par l'expérimentation, avec des collectivités volontaires, de formules permettant d'abord une meilleure identification de l'offre en relation avec les besoins à l'échelle d'un territoire et la mise en place d'une organisation plus rationnelle des différentes formes d'accueil assurant information efficace des familles et adéquation de l'accueil proposé aux situations individuelles. Ce n'est que dans un deuxième temps, qu'il peut être envisagé de refondre les conditions d'accès, d'abord pour les publics prioritaires.

2.1 Renforcer le service public de la petite enfance : le possible et le souhaitable

Réfléchir sur le « service public de la petite enfance » est l'occasion, tout à la fois, de revenir sur les objectifs de la politique petite enfance, de préciser les responsabilités de chacun (financeurs, gestionnaires mais aussi entreprises et familles) et de situer cette politique parmi les autres priorités que s'assignent les pouvoirs publics nationaux et locaux.

Quels objectifs spécifiques assigner au SPPE ?

Par rapport à la situation actuelle et compte tenu des performances et des lacunes identifiées, le renforcement de la politique petite enfance doit permettre à terme d'atteindre les objectifs suivants :

- **Meilleure information et orientation des parents.** Il s'agit à la fois de fournir à chaque famille les mêmes chances d'accéder à des équipements et services solvabilisés par la collectivité et d'améliorer le fonctionnement du « marché » de l'accueil des jeunes enfants ;
- **Qualité des services.** Une meilleure structuration des métiers de la petite enfance concerne, d'une part, les assistantes maternelles (contenu de la formation, normes standards de qualité, amélioration des conditions d'agrément, du suivi et des contrôles), d'autre part, les gardes à domicile (procédure d'agrément et formation des assistants parentaux, octroi d'un statut, suivi et contrôle). S'agissant de services solvabilisés par la collectivité, il est logique d'assigner des exigences de qualité à l'ensemble des opérateurs ;
- **Egalité d'accès.** Satisfaire à un objectif d'égalisation des possibilités, financières et géographiques, d'accès aux modes d'accueil suppose d'organiser l'accès aux établissements collectifs en fonction des caractéristiques de la population, d'améliorer l'égalité financière d'accès aux différents services, et de réduire les disparités territoriales.
- **Couverture des besoins prioritaires :** Assurer à certaines catégories de parents, en fonction des revenus ou de la situation familiale, voire à tous, une « garantie » de pouvoir bénéficier d'une offre d'accueil pour leurs enfants suppose que l'offre soit complétée et la gouvernance générale de la politique clarifiée, voire réformée.

Pour atteindre tout ou partie de ces différents objectifs, un préalable s'impose : **mieux connaître les besoins de garde et l'offre disponible.**

Atteindre ces objectifs ne passe pas nécessairement par le déploiement, sur l'ensemble du territoire, d'une offre d'accueil uniforme qui serait placée sous le contrôle d'une même catégorie de collectivité publique, et ce, pour une double raison.

D'abord parce que le **secteur public n'est certainement pas toujours le mieux placé pour répondre aux besoins des parents.** Il existe d'ailleurs d'ores-et-déjà une importante offre privée, qui assure des services appréciables à un coût raisonnable. Il ne saurait être question de revenir sur ces acquis.

Ensuite, parce que **la diversité des situations locales commande de garder une organisation territoriale souple.**

Restent **les conditions financières d'accès à un mode de garde**. On l'a vu, le système actuel s'accompagne d'une grande diversité tarifaire. Egaliser, ou au moins, rapprocher les conditions d'accès financières en matière de garde des tout-petits est un objectif légitime, au moins à moyen terme. Il ne peut être envisagé, toutefois, qu'en intégrant des contraintes de financement de plus en plus fortes en matière de politiques sociales.

Tenir compte des contraintes de financement

En 2005, les dépenses des administrations publiques ont atteint 919,7 Mds €, soit 53,8 % du PIB. 55,8 % de ces dépenses sont consacrés à la couverture des risques sociaux (retraite, santé, chômage, famille, exclusion, handicap, dépendance) et assurés tant par les administrations de sécurité sociale que par l'Etat et les collectivités locales²⁶. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est passé de 44 % à 53,8 % entre 1978 et 2005 et celui des recettes de 42,7 à 50,9 %.

Dès lors, les ressources consacrées à la couverture d'une fonction particulière, en l'occurrence l'accueil de la petite enfance, ne sauraient s'envisager sans considération tant des autres fonctions à assurer (pour lesquelles les exigences de montée en gamme et de couverture des besoins de la population se font tout aussi pressantes) que de la situation d'ensemble des différentes administrations publiques. Après le Rapport Pébereau²⁷, celui de Pierre Richard²⁸ a ainsi rappelé récemment les contraintes budgétaires auxquelles se trouvaient confrontées les collectivités locales.

Les travaux du Conseil d'orientation des finances publiques²⁹ mettent en lumière l'exigence d'arbitrages au sein des politiques publiques afin, simultanément, de pouvoir faire face aux besoins collectifs liés au vieillissement de la population et de permettre la réduction du poids de l'endettement. Le souci de retour à l'équilibre de la Sécurité sociale est, dans ce cadre, affirmé. Et le rapport préparé par G. Carrez suggère la mise en place de « réserves » lors de phases de conjoncture favorable, au sein de chaque branche, pour faire face aux périodes économiques moins favorables.

Le lourd impact financier d'une montée en charge de l'offre d'équipements collectifs

Le récent *Plan Petite enfance* prévoit d'ores et déjà une accélération du rythme de créations de places d'accueil. 12 000 places par an en accueil collectif seront créées pendant les cinq prochaines années, et ce, même en 2007 et en 2008 pour lesquels la création annuelle de 10 000 places était prévue. Au total, ce sont 40 000 places supplémentaires, qui s'ajoutent aux 72 000 déjà programmées pour la période 2002-2008. A ce titre, un avenant à la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2005-2008 a été signé par la Cnaf et l'Etat le 31 janvier 2007. Il prévoit un relèvement de 44 millions d'euros des crédits d'investissement du budget d'action sociale de la branche pour financer le plan crèches des années 2007 et 2008, et de 12.5 millions d'euros pour le budget de fonctionnement, à compter de la deuxième partie de 2008. Le financement des 36 000 places prévues entre 2009 et 2011 reste à définir et devra être négocié lors de la prochaine COG.

²⁶ Insee Première, « Dépenses sociales, premières dépenses publiques », septembre 2006.

²⁷ *Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport de la Commission sur la dette publique présidée par Michel Pébereau, décembre 2005.

²⁸ Pierre Richard, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

²⁹ Rapport de M. Gilles CARREZ, député, présenté le 12 février 2007 à la Conférence nationale sur les finances publiques..

Effort de création de places en EAJE déjà programmé (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	Places et coûts totaux d'ici 2011
Nombre de places créées	8 262	13 114	17 517	16 207	12 300	67 400
Nombre d'enfants supplémentaires accueillis³⁰	12 393	19 671	26 275	24 311	18 450	101 100
Coût total (tous financeurs)	323	654	1 051	1 300	1 424	4 753
dont coût d'investissement (tous financeurs)	182	289	385	357	271	1 483
dont coût de fonctionnement (tous financeurs)	141	366	666	943	1 154	3 270
Coût CNAF	169	346	559	697	770	2 540
dont coût CNAF d'investissement	91	144	193	178	135	741
dont coût CNAF de fonctionnement	78	201	366	519	635	1 799

Calculs DGTPÉ

Les impacts financiers à prévoir sont importants, on peut l'illustrer par la simulation suivante. Si l'on cherchait à couvrir 10 % d'enfants de 0 à 3 ans³¹ de plus par rapport à la situation d'accueil 2006 et compte tenu des créations déjà programmées sur la période 2007-2011(cf. tableau ci-dessus), ceci correspondrait à la création additionnelle de 79 000 places de crèche et 60 000 places d'assistantes maternelles. Avec une montée en charge de cinq ans, ce programme additionnel coûterait tous financeurs confondus 3,8 Mds€ d'ici à 2011 pour les places en accueils collectifs (dont 2,1Mds € à la charge de la CNAF) et 1,3Mds€ pour les places chez les assistantes maternelles (dont 1 Mds€ pour la CNAF). Au total, l'impact financier d'un tel accroissement de l'offre d'accueil peut être évalué à environ 5 Mds€ sur 5 ans, puis 1,3Mds€ chaque année en fonctionnement.

Ces montants permettent de mesurer le défi que représenterait la généralisation d'une offre collective d'accueil, pour les finances publiques, aussi bien locales que nationales.

Certes, le développement des financements d'entreprises (via le CESU ou via la croissance de l'offre de crèches d'entreprises, largement solvabilisées par la collectivité ceci dit) devrait permettre d'atténuer quelque peu le fardeau pour les finances publiques. Il est par ailleurs cohérent avec la charge que représente en termes de besoins de prise en charge le développement des horaires atypiques.

Par ailleurs, un certain nombre de redéploiements pourront s'opérer au sein des dépenses consacrées à la politique familiale, principalement à travers la réduction du coût que représente actuellement le CLCA. Il n'est pas douteux qu'une offre d'accueil substantiellement plus importante permettrait de réduire le recours au congé parental et la charge afférente pour les finances publiques, particulièrement pour les ménages qui réduisent ou cessent leur activité professionnelle faute de solution d'accueil disponible ou financièrement abordable.³² La montée en charge de l'offre permettrait, donc, de dégager des marges importantes pour apporter des solutions d'accueil professionnel à une partie des 570.000 bénéficiaires actuels du congé parental. Par ailleurs le retour de ces bénéficiaires sur le marché du travail générerait des rentrées de cotisations et

³⁰ A raison de 1,5 enfant par place de crèche.

³¹ Soit 240 000 enfants.

³² Plusieurs études ont montré que le dispositif provoquait une incitation au retrait d'activité d'un grand nombre de mères, notamment des plus pauvres dont le choix du CLCA est souvent contraint. Au moment où le service public de l'emploi se réorganise en profondeur pour réduire la distance à l'emploi de ses usagers, la question est posée des effets en termes de maintien des qualifications de cette prestation exceptionnelle en Europe par sa durée (3 ans).

d'impôts supplémentaires. Mais ces redéploiements ne suffiraient pas à couvrir l'ensemble des besoins de financement.

Comment assurer les besoins de recrutement et de formation ?

Les derniers travaux du groupe « Prospective des métiers et des qualifications »³³ ont évalué l'évolution des effectifs des métiers de la petite enfance et des autres métiers d'aide aux « personnes fragiles » à l'horizon 2015.

Ces travaux, qui n'intègrent pas les hypothèses volontaristes évoquées ci-dessus mais se fondent sur un scénario des fil de l'eau permettent de mesurer l'importance des besoins de recrutement d'ores et déjà certains à un horizon de 10 ans, liés tant au renforcement de la prise en charge qu'au remplacement des personnes cessant leur activité, ainsi que la concurrence s'exerçant aussi bien entre les différents métiers d'aide et de soins aux personnes fragiles qu'entre cet ensemble de métiers et les autres domaines d'activité.

Évolution des effectifs des métiers de la petite enfance

Métiers	Effectifs 2015	Créations nettes	Taux de croissance annuelle
Gardes d'enfants à domicile	78 400	0	0,0 %
Assistants maternelles ³⁴	377 800	59 700	1,7 %
Auxiliaires de crèches (aide de classe)	51 700	9 500	2,0 %
Agents de service en crèche	9 800	1 800	2,0 %
Auxiliaire de puériculture	45 700	8 400	2,0 %
Puéricultrices	9 100	1 700	2,0 %
Éducateurs et aides-éducateurs en crèches	22 100	4 000	2,0 %
Ensemble	594 600	84 800	1,6 %

Source : DARES-CAS, Les métiers en 2015

Le nombre d'emploi dans les métiers d'aides aux personnes fragiles devrait passer de 1,366 million en 2005 à 1,718 million en 2015. Cette évolution correspond à un peu moins du quart du total des emplois créés entre ces deux dates.

Par ailleurs, 321 000 personnes, soit un quart des effectifs en emploi en 2005, quitteront leur poste en fin de carrière d'ici 2015. C'est donc près de 673 000 postes qui devront être pourvus dans les dix ans qui viennent pour faire face à cette forte croissance de l'emploi et à ces départs en fin de carrière.

Les métiers d'aides et de soins aux enfants et aux personnes fragiles

	Emploi 2015	Créations nettes entre 2005 et 2015	Nombre de postes à pourvoir
Les métiers de la petite enfance	594 600	84 800	204 000
Les métiers du handicap	283 100	69 400	114 400
Les métiers du grand âge	840 400	197 600	354 500
Ensemble des métiers d'aide aux personnes fragiles	1 718 000	351 800	673 000
en % de l'emploi total	7 %	23 %	9 %

³³ Centre d'analyse stratégique, DARES, Les métiers en 2015, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », Olivier Chardon, Marc-Antoine Estrade, Janvier 2007

³⁴ Y compris les assistantes maternelles employées au sein des crèches familiales.

Les concurrences entre les différents métiers connexes de l'aide et du soin aux personnes fragiles

FAP	Intitulés	Postes à pourvoir 2005-2015	dont métiers de la petite enfance	dont métiers du handicap	dont métiers du grand âge
T1	Employées de maison	162 000	14 400 ³⁵	0	20 700
T2	Assistants maternelles et aides à domicile	383 400	158 100	44 100	170 200
T4	Nettoyeurs et agents de services	378 100	4 000	20 900	45 600
V0	Aides-soignants et assimilés	257 900	17 100	10 000	83 000
V1	Infirmiers et assimilés	201 000	3 700	2 400	22 800
V4	Professionnels de l'action sociale	149 200	6 700	37 000	12 200

Source : DARES, CAS, Les métiers en 2015

Lecture : Entre 2005 et 2015, 162 000 postes seront à pourvoir dans la famille professionnelle T1 des employées de maison, dont 14 400 parmi les métiers de la petite enfance et 20 700 pour le grand âge.

A l'issue de ces développements, on constate que les possibilités d'accroissement des effectifs des métiers de la petite enfance ne sont pas illimitées. **Ces différentes considérations – coût pour les finances publiques, structuration de secteur de l'offre collective de garde – militent donc pour une politique axée à court terme sur l'optimisation de l'offre existante (amélioration du taux de fréquentation des établissements d'accueil et du taux d'activité des assistants maternels, identification des besoins locaux...).**

Optimiser l'offre existante en expérimentant des dispositifs innovants

En France, des rapports et ouvrages récents ont proposé de développer la technique expérimentale dans le champ des politiques sociales. Par ailleurs, l'article 142 de la loi de finances pour 2007 a pour la première fois posé les bases juridiques concrètes d'une expérimentation en matière de minima sociaux et de contrats aidés.

L'expérimentation sociale n'a cependant pas vocation à s'appliquer à toutes les situations. Elle ne semble notamment pas pertinente :

- face à une situation d'urgence financière ou sociale ;
- quand les éléments pour la décision sont suffisants ;
- quand un dispositif ne peut pas être mis en œuvre et évalué à petite échelle, notamment parce que la population des bénéficiaires est mobile ou parce que la situation du territoire d'expérimentation est très évolutive ;
- quand le débat est insuffisant sur le sens des mesures à expérimenter et quand les clivages existant sur les résultats à attendre de ces mesures ne sont pas clarifiés.

Ces contre-indications ménagent une importante marge d'appréciation et un large champ d'intervention, notamment dans le secteur de la petite enfance. En la matière, l'expérimentation sociale semble particulièrement utile pour tester l'évolution des comportements à une incitation financière ou à un nouveau dispositif d'accompagnement.

³⁵ Les gardes d'enfants à domicile peuvent être classées parmi les employés de maison quand elles sont embauchées par des particuliers pour s'occuper essentiellement des tâches ménagères, mais qu'elles gardent aussi de manière ponctuelle les enfants au domicile des parents

Un cadre constitutionnel désormais favorable à l'expérimentation

Le principe et les garanties apportées par la Constitution

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République consacre par deux fois le principe de l'expérimentation. Elle introduit d'abord un nouvel article 37-1 qui autorise « *la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Sur la base de cet article, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu des expérimentations dans huit domaines : les interventions économiques (art. 1^{er}) ; le transfert des aéroports (art. 28-IV) ; la gestion des fonds structurels européens (art.44) ; les mesures d'assistance éducative confiées aux départements par l'autorité judiciaire (art.59) ; le financement d'équipement sanitaire (art.70) ; la résorption de l'insalubrité (art.74) ; l'organisation des écoles primaires (art. 86) ; l'entretien du patrimoine (art.99). Elle ajoute ensuite un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales, qui prévoit que « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence* ».

Il revient dans ce cadre expérimental à la collectivité territoriale d'élaborer la norme en lieu et place des autorités normalement compétentes en application des articles 34 et 37 de la Constitution. Le quatrième alinéa de l'article 72 confie au législateur ou au pouvoir réglementaire, pour ce qui le concerne, le soin d'autoriser cette dérogation. Cette dérogation ne peut avoir qu'un objet et une durée limités.

Trois garanties ont été apportées par la Constitution :

- il appartient aux collectivités territoriales de se porter candidates à l'expérimentation. Il s'agit donc d'une démarche volontaire de celles-ci ;
- pour prévenir toute dérive dans l'utilisation des expérimentations, ces dernières ne peuvent être engagées lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ;
- pour garantir une procédure identique à toutes les expérimentations, le texte constitutionnel renvoie à une loi organique le soin de définir les modalités d'expérimentation par les collectivités territoriales.

Les modalités d'application prévues par la loi organique du 1^{er} août 2003

La loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 précise les modalités de l'expérimentation locale prévue par l'article 72 de la Constitution. Les dispositions de la loi organique sont codifiées aux articles LO. 113-1 à LO. 113-7 du code général des collectivités territoriales. Outre son objet, la loi ou le décret autorisant l'expérimentation doivent fixer sa durée, qui ne peut dépasser cinq ans, ainsi que les dispositions auxquelles il pourra être dérogé. Il appartiendra à la loi ou au décret de préciser également le délai dans lequel les collectivités territoriales concernées pourront demander à participer à l'expérimentation (LO 113-1 et LO. 113-7). Les collectivités territoriales doivent matérialiser leur intention de participer à l'expérimentation par une délibération motivée de leur assemblée délibérante transmise au représentant de l'Etat. Le Gouvernement fixe alors, par décret, la liste des collectivités habilitées à participer à l'expérimentation (LO. 113-2).

Avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement transmet un rapport d'évaluation au Parlement, accompagné des observations des collectivités participantes. L'expérimentation est alors, soit prolongée ou modifiée pour trois ans au plus, soit généralisée à l'ensemble des collectivités concernées, soit abandonnée (LO 113-6).

La mise en œuvre d'expérimentations au titre de l'article 72 de la Constitution

Qu'elle soit de nature législative ou réglementaire, l'expérimentation doit dans tous les cas être précédée soit d'une loi soit d'un décret en Conseil d'Etat autorisant des collectivités territoriales à se porter candidates pour déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. A ce jour, aucune demande formalisée sollicitant une telle habilitation n'a été recensée. Toutefois, soucieux de promouvoir l'innovation, notamment dans le domaine de la lutte contre les exclusions, le Premier ministre a fait part lors de ses allocutions du 16 septembre 2005 puis du 12 mai 2006 devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) de l'engagement du Gouvernement en faveur d'expérimentations locales dans le domaine social. Une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale a été créée à cet effet par le décret n° 2006-151 du 13 février 2006.

Les collectivités locales et les Caisses de Sécurité sociale seront d'autant mieux armées pour structurer un service public de la petite enfance qu'elles s'inscriront dans un réseau national d'acteurs dont les innovations seront partagées, les savoirs structurés et les expériences valorisées. L'organisation de ce réseau est de la responsabilité du niveau national. L'accompagnement des expérimentations doit pouvoir s'appuyer, si elle est sollicitée, sur une maîtrise d'ouvrage de l'Etat

2.2 Trois axes de développement pour un service public de la petite enfance plus efficace et plus juste

Optimiser l'offre existante avec un numéro unique de demande, un schéma départemental d'accueil de la petite enfance et une qualité d'accueil assurée et renforcée

Avant tout effort supplémentaire en matière de capacités d'accueil, les arguments d'efficience plaident pour améliorer l'information des usagers et la connaissance des besoins, pour renforcer la coordination des interventions des différents acteurs et pour apporter les garanties de qualité et de sécurité que les familles sont en droit d'attendre d'un « service public de la petite enfance ». Un tel effort d'organisation passe par **une meilleure connaissance de l'offre effectivement disponible en matière de garde**.

Les besoins des parents et des enfants ne se résument pas à un choix entre un mode de garde et un autre. Ils mêlent dans des hiérarchies complexes une grande variété de dimensions (conceptions personnelles, localisation géographique, horaires, programmes éducatifs, etc.). La première mission des collectivités publiques est d'intégrer cette information pour faciliter les arbitrages des parents et optimiser l'offre globale d'accueil.

-> Expérimenter un numéro unique d'enregistrement à l'échelle communale, intercommunale ou départementale pour la demande d'accueil, quelle que soit sa forme

Un numéro d'enregistrement unique des demandes des familles permettrait, d'une part, de disposer en temps réel d'une information quant aux souhaits exprimés par les familles en termes de mode d'accueil (chaque famille devant formuler un premier choix et un second choix) et de traiter cette demande en fonction de l'offre disponible et de paramètres pertinents (ressources, contraintes professionnelles, etc.). Il pourrait tirer les leçons des difficultés rencontrées par le dispositif mis en œuvre pour les demandes de logements sociaux³⁶.

Plusieurs grandes municipalités ont déjà mis en place avec succès des systèmes de centralisation des demandes de modes d'accueil. Ces dispositifs sont non seulement utiles pour éviter les doubles demandes, mais aussi indispensables pour connaître au niveau le plus fin les besoins exprimés par les familles et enfin pour évaluer le niveau et la qualité de la réponse publique à ces besoins. Toutefois, jusqu'à présent, ces informations restent cantonnées à l'accueil collectif et ne sont pas utilisées pour servir de support à la planification de l'offre.

Il est donc proposé d'expérimenter un tel système d'information avec des collectivités volontaires (communes, intercommunalités, Caf, départements). A partir de ces expériences, il sera possible :

- d'identifier l'échelon pertinent, compte tenu des caractéristiques des territoires ;
- de définir le périmètre pertinent de la demande unique (accueil collectif, accueils à domicile...);
- d'évaluer le dispositif technique nécessaire à la collecte et au traitement de l'information (types d'informations demandées) et les obstacles éventuels (compatibilité des systèmes d'information des différents intervenants, protection des données individuelles, etc.) ;
- d'évaluer le coût des dispositifs d'enregistrement ;
- de tester différents modèles de numéro d'enregistrement en termes de gestion des files d'attente, d'orientation des choix des familles, de satisfaction de celles-ci et de collecte d'informations sur les besoins ;
- de tester différents systèmes de participation des parents à la décision sur l'organisation locale des réponses aux demandes d'accueil.

-> Instaurer un schéma départemental d'accueil de la petite enfance

³⁶ M Bondaz, H de Coustin, M Prévot, *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, Inspection Générale de l'administration, Conseil général des ponts et chaussées, 2006

Renforcer l'analyse territorialisée des besoins, conforter les dispositifs de programmation financière et d'agrément, ainsi que la péréquation exercée au niveau national sont un enjeu essentiel de l'organisation d'un service public de la petite enfance.

Des dispositifs d'organisation et de programmation de l'offre ont déjà été tentés avec des succès inégaux. Ainsi, la loi relative à la famille du 25 juillet 1994 avait confié aux communes le soin d'élaborer un schéma de développement des services d'accueil du jeune enfant³⁷. Cette compétence n'étant qu'optionnelle, peu de communes ont mis en place ce schéma.

A l'échelon départemental, les commissions pour l'accueil des jeunes enfants ont récemment été créées (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et décret du 5 mai 2002 relative à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants). Ces commissions sont placées sous la présidence du président du conseil général..

Missions de la commission départementale pour l'accueil des jeunes enfants (décret du 5 mai 2002)

Art. 1er. - La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants mentionnée à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles est une instance de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les institutions et les organismes qui interviennent, au titre d'une compétence légale ou d'une démarche volontaire, dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.

Elle étudie toute question relative aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département, et propose, dans le cadre des orientations nationales et locales dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, les mesures permettant de favoriser notamment :

1. la cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département ;
2. le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux ;
3. l'information et l'orientation des familles sur l'ensemble des dispositifs et prestations mis en place pour aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ;
4. l'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres ;
5. la qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.

La commission examine chaque année :

1. un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales ;
2. un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans visés à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, adoptés par les communes du département.

Elle est informée par le président du conseil général des réalisations de type expérimental visées à l'article R. 180-26 du code de la santé publique et en assure un suivi.

Si ces commissions disposent d'un vaste champ d'intervention (de l'information des familles à la mise en adéquation de l'offre et de la demande, en passant par la qualité d'accueil ou encore l'égalité d'accès aux différents modes d'accueil), elles n'ont encore actuellement que peu d'impact sur les politiques locales de la petite enfance. D'une part, elles n'ont été instituées que dans les deux tiers des départements. D'autre part, si dans certains départements leurs actions sont reconnues, elles restent des instances « de réflexion, de conseil, de proposition », sans réel pouvoir décisionnel et contraignant³⁸.

³⁷ Loi du 25 juillet 1994 relative à la famille (chapitre Cinq). Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans. Ce schéma, élaboré en concertation avec les associations et organismes concernés sur les orientations générales, adopté par le conseil municipal :

1. Fait l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle ;
2. Recense l'état et la nature des besoins en ce domaine pour sa durée d'application ;
3. Précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

³⁸ Le décret du 23 décembre 2006 relatif à l'accueil des jeunes enfants des bénéficiaires de certaines prestations sociales et à la composition de la Codaje élargit les attributions des commissions en ce qui concerne l'accès des publics défavorisés à un mode d'accueil. Les Codaje sont en effet chargées d'examiner chaque année le bilan établi par le président du Conseil général, de la mise en œuvre par les établissements de la garantie d'accueil au

Dans ce contexte, il apparaît aujourd'hui souhaitable de franchir une étape supplémentaire en s'assurant de la mise en place des CDAJE dans l'ensemble des départements, en recherchant une meilleure répartition des responsabilités pour cela. De nombreux exemples de schémas d'organisation existent dans le champ social et en dehors. La mise en place de tels schémas a parfois été laborieuse (ainsi des schémas gérontologiques départementaux). Instruits par ces expériences, il importe de préciser les objectifs, le périmètre, les conditions d'élaboration et la portée de ces exercices.

La vocation des schémas départementaux d'accueil de la petite enfance serait de **conforter l'analyse des besoins à une échelle territoriale pertinente, d'éclairer par là les initiatives des acteurs et notamment les dynamiques partenariales**. Compte tenu des responsabilités respectives des acteurs, de tels schémas ne seraient pas rendus opposables. **Ils auraient néanmoins vocation à éclairer tant les pratiques d'agrément que l'établissement des relations contractuelles entre les CAF et les gestionnaires d'établissements, et d'inciter au développement de l'offre sur certaines zones.**

Les schémas départementaux d'accueil de la petite enfance devront prendre en compte l'ensemble des dispositifs d'accueil des moins de trois ans (accueil en EAJE, accueil individuel – assistantes maternelles et aides à domicile, mais aussi accueil préélémentaire).

Compte tenu de ce périmètre, l'ensemble des opérateurs devront être associés à l'élaboration du schéma : communes, voire EPCI impliqués, caisse(s) d'allocations familiales, inspection d'académie, associations gestionnaires d'équipements, opérateurs privés lucratifs, représentants des particuliers employeurs, représentants des assistantes maternelles, organisations patronales, etc.

Au-delà de la coordination de l'offre, l'organisation d'un SPPE intégré à l'échelle d'un territoire pourrait aussi avoir pour objectif **un meilleur contrôle de la qualité de l'accueil**, quelle que soit la forme de cet accueil (individuel ou collectif).

Les dépenses aujourd'hui consenties en vue de solvabiliser les différentes composantes de l'offre d'accueil ne sont pas accompagnées des mêmes modalités d'agrément et de contrôle de la part des collectivités publiques.

Sans aucunement viser la mise en cause du statut actuel des professionnels concernés, l'ambition serait de mieux structurer le marché des services à domicile pour à la fois soutenir les professionnels et les parents confrontés aux difficultés de la contractualisation de gré à gré. Avec un renforcement des moyens de contrôle qualité des collectivités publiques et des incitations au regroupement des professionnels indépendants, il serait possible d'assurer tous les parents de la qualité de l'accueil de leur enfant.

La garde individuelle offre aux parents des réponses flexibles. Renforcer le service public de la petite enfance ne revient pas à vouloir contrecarrer le développement de solutions diversifiées, pour autant que celles-ci présentent des standards de qualité que l'on peut légitimement attendre de services largement solvabilisés par la collectivité.

La situation n'est pas aujourd'hui pleinement satisfaisante, on l'a dit :

- les pénuries constatées sur certains territoires offrent un pouvoir de marché important aux professionnels, dégradant l'accessibilité des familles modestes malgré les efforts de solvabilisation publique consentis ;
- à l'inverse, certaines assistantes maternelles ne trouvent pas à s'employer compte tenu de leur implantation territoriale défavorable ;
- hors certaines initiatives de développement d'une démarche qualité, le monde de la garde au domicile des parents ne présente pas les garanties de qualité et de sécurité que l'on est en droit d'attendre de prestataires concourant au service public de la petite enfance (entendu dans un sens fonctionnel) ;

profit des enfants des bénéficiaires de minima sociaux (voir supra). De plus, elle élabore chaque année un diagnostic territorialisé des besoins des familles rencontrant des difficultés d'accès à un mode d'accueil.

- lorsque l'agrément existe (pour les assistants maternels), les pratiques apparaissent pour le moins disparates sur le territoire, situation qui ne rend compte ni de l'exigence d'une qualité homogène ni de l'intérêt économique qu'il peut y avoir à développer ce type d'offre.

En complément de mesures récemment prises (développement des micro-crèches, révision des conditions d'agrément des assistants maternels) et d'efforts d'organisation susceptibles de traiter certaines des difficultés évoquées ci-dessous (donner plus de visibilité aux pratiques tarifaires, organiser la rencontre de l'offre et de la demande d'accueil, évaluer précisément les besoins, instaurer des schémas d'organisation départementaux quel que soit le type d'accueil), trois autres pistes pourraient être explorées :

- la consolidation d'un **référentiel d'agrément des assistants maternels** afin d'harmoniser les pratiques des services de la PMI ;
- le développement de « **chartes de qualité** » dans les sociétés de service qui salarient les professionnels de la garde à domicile.
- la soumission progressive à agrément des professionnels de la garde à domicile afin de donner des garanties de qualité minimale à ce type d'accueil mais également pour ne pas fausser la répartition des professionnels entre un segment relativement réglementé et un segment entièrement « libre ». Il faudrait cependant s'assurer de la faisabilité opérationnelle de cette piste, car il importe de ne pas créer une pénurie, qui générerait le développement du travail non déclaré ;

Compte tenu des difficultés de recrutement rencontrées, sur certains territoires en particulier, il importe bien entendu de veiller à ne pas dégrader l'attractivité des métiers en question ni d'en augmenter excessivement le coût pour les familles et les financeurs. Ceci dit, il est d'autres moyens pour la puissance publique de concourir à cet objectif, notamment par le déploiement d'une offre de formation initiale et continue plus performante.

Expérimenter la mise en place d'un service individualisé d'information petite enfance

L'objectif est de fournir à chaque famille **l'ensemble des informations sur les prestations de toutes natures auxquelles elles sont éligibles, sur la disponibilité des différents services (en temps réel) et les prix de revient et, sur la base d'une évaluation individualisée des besoins, ressources et contraintes (ressources monétaires, situation professionnelle présente et projetée, contraintes particulières liées à l'activité éventuelle - horaires, distance par rapport au lieu de travail... - , le potentiel de prise en charge informel...), ce service d'information déboucherait sur une orientation vers les solutions optimales, en termes individuels et compte tenu des ressources disponibles sur le territoire.**

Concrètement, les familles pourraient être vues, à leur domicile, a priori avant la naissance ; une seconde rencontre permettrait d'établir un programme d'aide, plus ou moins diversifié.

Le projet de loi réformant la protection de l'enfance prévoit pour l'ensemble des femmes enceintes un entretien psychosocial systématique (ensemble de questions validées par la Haute autorité de santé) au cours du quatrième mois de grossesse. Cet entretien doit être l'occasion d'évoquer avec ces femmes, et le futur père s'il est présent, d'éventuelles difficultés qui peuvent compromettre le bon accueil de l'enfant (isolement, précarité, souffrance psychologique, autre pathologie, addiction, inquiétudes, etc.). Il serait envisageable d'aborder aussi lors de cet entretien les questions qui se posent à propos du mode de garde envisagé pour l'enfant, qui peuvent également être source d'inquiétudes pour les parents. On pourrait ainsi cumuler premier entretien du programme individualisé d'information et entretien du quatrième mois de grossesse.

Une telle réforme suppose une modification du cadre législatif et réglementaire existant, afin d'obtenir des prestataires privés (assistantes maternelles, établissements agréés) une information en temps réel sur la disponibilité des places et sur les tarifs pratiqués.

Pour définir le contenu et les procédures de ce service d'information, des expérimentations sont souhaitables. Elles permettraient notamment de :

- définir des éléments d'un métier nouveau consistant à réaliser l'évaluation individualisée des besoins de toutes les familles concernées et à construire des réponses autour de ces besoins ;
- évaluer le niveau territorial pertinent pour la mise en place des programmes (commune, intercommunalité, département, Caf) ;
- en lien avec le point précédent, concevoir les systèmes d'information nécessaires (dans le ressort de chaque collectivité) pour délivrer l'information aux familles sur la gamme d'offre disponible en temps réel ;
- définir de parcours types de mode d'accueil des familles ou de situations types appelant des recompositions de l'offre de services. ;
- évaluer la sensibilité des parents aux informations communiquées sur l'offre et les conséquences en termes de choix des différentes formules ;
- apprécier la sensibilité des marchés locaux à différents modèles d'information sur la disponibilité de l'offre mais aussi sur sa qualité (labels, rating, etc.) ;
- estimer le coût global d'un tel dispositif.

Il sera également utile de réfléchir en amont à la façon dont les expérimentations mises en place seront évaluées.

Compte tenu de la diffusion des technologies de l'information, une alternative aux entretiens auprès des familles pourrait être la mise en œuvre d'un système interactif permettant de remplir les mêmes fonctions. Il conviendrait là aussi d'expérimenter la viabilité d'un tel dispositif et ses conditions de déploiement.

Offrir la garantie de certaines, voire de toutes les familles à disposer d'un accueil de qualité et égaliser des conditions financières d'accès aux modes d'accueil : un objectif de moyen terme ?

Les innovations proposées devraient permettre, si elles sont concluantes, de faciliter la vie de l'ensemble des familles au quotidien et de réduire progressivement les écarts entre offre et demande de garde.

Peut-on envisager dès à présent **une étape supplémentaire qui consisterait à garantir à certaines familles, quel que soit leur lieu de résidence, un droit d'accès à un mode de garde** quel qu'il soit, à un coût connu à l'avance ?

Les bénéficiaires de minima sociaux devraient accéder progressivement à un tel dispositif, puisqu'ils sont depuis peu prioritaires pour bénéficier d'une place d'accueil en établissement collectif³⁹.

Le décret du 23 décembre 2006 relatif à l'accueil des jeunes enfants des bénéficiaires de certaines prestations sociales et à la composition de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

Ce décret entrera en vigueur le 1^{er} février 2007 (art. D.214-7 et suiv. du code de l'action sociale et des familles). Le nombre d'enfants dont l'accueil est garanti sera fixé chaque année par le gestionnaire de l'établissement et figurera dans le projet annexe du projet d'établissement transmis au président du conseil général. Il ne pourra être inférieur à un enfant par tranche de 20 places d'accueil, à l'exception des services mis en place par les employeurs à l'intention exclusive de ses salariés.

Le gestionnaire de l'établissement a la possibilité de s'acquitter de son obligation : soit d'une manière globale sur l'ensemble des établissements qu'il gère, soit en créant, gérant ou finançant un service de garde d'enfants au domicile parental agréé avec lequel elle passe convention, soit en passant convention à cette fin avec des assistants maternels. L'établissement ou le service accueillant un enfant veille à proposer à son ou ses parents ayant cessé l'activité professionnelle ou la formation rémunérée à l'origine de l'admission de leur enfant une solution d'accueil leur permettant d'accomplir les démarches nécessaires à une recherche active d'emploi.

³⁹Le décret du 23 décembre 2006, en application de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, fixe les conditions de mise en œuvre d'une obligation d'accueil à la charge des structures collectives au profit des enfants non scolarisés de moins de 6 ans de parents bénéficiaires de minima sociaux, qui travaillent ou suivent une formation rémunérée.

Généraliser un tel mécanisme soulève **des difficultés qui ne doivent pas être sous-estimées**.

Sur le plan pratique, tout d'abord. On l'a vu, un tel dispositif ne peut raisonnablement s'envisager, au moins à court et moyen terme, dans le seul périmètre de l'accueil collectif, pour des raisons de coûts et de capacités du réseau existant. Il devrait donc nécessairement s'appuyer aussi sur les opérateurs privés, qui sont libres aujourd'hui, dans la limite quantitative fixée par leur agrément, de déterminer leur politique d'accueil et les tarifs pratiqués. Une réforme profonde de ce secteur serait donc nécessaire au préalable.

Sur le plan des principes, ensuite. Comment définir les familles bénéficiaires d'un tel dispositif ? Des critères devraient être définis : durée de résidence, niveau des revenus, activité professionnelle (couple biactif), voire composition de la fratrie ou âge des enfants.

Reste enfin le point le plus délicat, qui touche à **la possibilité d'harmoniser les taux d'effort des parents en fonction des ressources**.

Si le rapprochement des taux d'effort a déjà été nettement amélioré par la mise en place de la PAJE, il reste encore des écarts importants, notamment pour les plus bas revenus. Compte tenu de la grande variabilité des tarifs pratiqués par les assistantes maternelles, la PAJE solvabilise en effet plus ou moins bien ce mode d'accueil.

Les mesures préconisées plus haut en matière d'information des familles et de rationalisation de l'offre de garde à l'échelle des territoires devraient avoir un impact sur les pratiques tarifaires et permettre de réduire les écarts constatés aujourd'hui, notamment dans le secteur privé.

Aller plus loin supposerait soit d'encadrer les tarifs pratiqués par les opérateurs, soit d'accroître encore le montant des aides versées dans le cadre de la PAJE, au moins pour les familles les plus modestes.

Outre qu'une telle augmentation, si elle ne s'accompagne pas d'un encadrement des tarifs, risque en réalité de bénéficier davantage aux prestataires qu'aux familles, cette solution apparaît peu réaliste, compte tenu du coût de ce dispositif et de sa montée en charge très rapide. La PAJE entraîne en effet d'ores et déjà pour la branche famille un surcoût de + 300 millions d'euros en 2004, + 890 millions d'euros en 2005 et + 1.390 millions d'euros en 2006.

Au niveau du SMIC, elle a permis, il est vrai, de réduire fortement le taux d'effort, hors prise en compte des autres aides sociales reçues par les familles concernées.

Garde effectuée en...	2004	2006
Assistant maternel à 3,5 SMIC bruts horaires par jour (coût total mensuel : 819 € en 2005)		
Taux d'effort (famille à 1 SMIC)	12,3 %	9,1 %
Place en établissement collectif (coût total mensuel : 1.296 € en 2005)		
Taux d'effort (famille à 1 SMIC)	8,4 %	4,3 %

Source : programme de qualité et d'efficience « famille », PLFSS 2007.

Au total, si l'objectif d'accès assuré à un tarif garanti, notamment pour les familles les plus modestes, est légitime, il s'agit d'un objectif de moyen terme qui suppose au préalable la rationalisation de l'offre de garde existante.

2 Conclusion

Compte tenu des progrès réalisés depuis quelques années en matière d'accueil de la petite enfance et des contraintes qui pèsent sur les finances publiques (situation tendue en termes de déficit et de dette et concurrence entre les différentes fonctions collectives), compte tenu aussi de la nécessité de renforcer l'organisation des dispositifs en préservant la diversité des formes d'intervention et des opérateurs, le renforcement du service public de la petite enfance devrait s'articuler autour de deux objectifs complémentaires : d'une part, le recensement des besoins et un effort de structuration de l'offre territoriale, d'autre part, la mise en place d'un service d'information et d'accompagnement des familles vers des solutions qui répondent au mieux à leurs besoins.

Pour ce faire, des mesures d'application directe sont proposées (instauration d'un schéma départemental d'organisation de la petite enfance, renforcement du référentiel pour l'agrément des assistants maternels, politique d'aide aux places nouvelles mieux ciblée) ainsi que deux séries d'expérimentations destinées à tester la viabilité, la pertinence et les modalités optimales de mise en œuvre d'un service individualisé d'information petite enfance et d'un numéro unique d'enregistrement des demandes.

L'objectif de donner à tout ou partie des familles la possibilité de bénéficier d'une offre d'accueil adaptée, légitime dans le contexte d'accroissement du taux d'emploi des femmes et de l'aspiration à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, ne peut s'envisager que dans un second temps, à l'issue d'un effort de rationalisation d'organisation accrue des dispositifs existants d'ores et déjà programmés, et sans remettre en cause l'approche souple et partenariale entre les acteurs, pilotée selon une démarche résultats/efficacité⁴⁰ qui a permis d'assurer jusqu'ici la montée en charge du dispositif d'accueil des tout petits.

⁴⁰ Comme en attestent les objectifs et indicateurs introduits dans la loi de financement de la Sécurité sociale, la loi de finances et la convention d'objectif et de gestion de la CNAF.

3 Annexes

Annexe 1. Lettre de saisine du Premier ministre

Annexe 2. Composition du groupe inter-administratif

Membres internes au Centre d'analyse stratégique :

Julien Damon, chef du département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Laetitia Delannoy, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Stéphane Le Bouler, chargé de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Membres externes :

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Sylvie Le Chevillier, sous-directrice, direction de l'Action sociale

Edith Voisin, conseillère technique, Das

Hélène Paris, directrice des Statistiques, des Etudes et de la Recherche,

Delphine Chauffaut, sous-directrice, Dser

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

Etienne Grass, Inspecteur adjoint, et conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction du Budget :

François Carayon, sous-directeur, 6^{ème} sous-direction

Noël Corbin, chef du bureau de la Solidarité et de l'Intégration (6BSI)

Fabrice Masi, adjoint au chef de bureau 6BSI

Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) :

Selma Mahfouz, sous-directrice des politiques sociales et de l'emploi

Nathalie Fourcade, chef du bureau « Retraites et redistribution »

Sophie Buffeteau, chargée d'études

Layla Ricoch, chargée d'études

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance :

Chantal Brutel, chef du bureau des statistiques de l'enseignement scolaire

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE :

Direction générale des collectivités locales :

Marion Pujau-Bosq, adjointe au chef du bureau des services publics locaux

Loubna Najim, rédactrice

MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES :

Direction générale de l'Action sociale :

Ibrahim Moussouni, adjoint au chef du bureau de l'enfance et de la famille

Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques :

Nicole Roth, sous-directrice de l'Observation de la Solidarité

Hélène Michaudon, chef du bureau démographie et famille

Direction de la Sécurité sociale :

Martine Krawczak, adjointe au sous-directeur, sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail (2^{ème} sous-direction)

Jean-Benoît Dujol, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement

Didier Balsan, adjoint au chef du bureau des études et de l'évaluation

Huguette Hatil, adjointe au chef du bureau 2B

Romain Plantade, bureau des prestations familiales

Annexe 3. Le service public de la petite enfance : trois « exemples » d'Europe du Nord

Cette annexe contient des synthèses de notes de A. Lefebvre, conseiller pour les Affaires Sociales pour les Pays Nordiques au Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

A. Lefebvre fait vivre un très intéressant blog à partir de ses travaux : <http://societesnordiques.blogspirit.com/>

On rassemble dans les pages qui suivent ce qu'il a proposé sur :

L'accueil de la petite enfance en Norvège

Extrait : « L'objectif du gouvernement norvégien est de garantir que tous les parents qui le souhaitent puissent disposer d'une place d'accueil pour leurs enfants. Une réforme importante du système d'accueil est en effet en cours avec le but d'augmenter le nombre de places sur l'ensemble du territoire et de réduire les coûts à la charge des parents. »

La politique familiale finlandaise

Extrait : « En Finlande ce sont les communes qui ont la responsabilité du système de garde d'enfant et du système scolaire. Depuis 1990 tous les enfants âgés de moins de trois ans ont droit à une place de garde dans une structure d'accueil communale, en 1996 ce droit a été étendu à tous les enfants en âge préscolaire (moins de 7 ans). Le droit à une année d'éducation préscolaire gratuite (à l'âge de 6 ans) a été introduit dans toutes les communes en 2001. Ces réformes ont été d'une très grande importance dans un pays où la majorité des femmes participent à la vie active. »

La politique familiale danoise

Extrait : « La loi danoise pose que tous les enfants ont droit à une place en structure d'accueil. La municipalité doit organiser et financer cet accueil. »

L'accueil de la petite enfance en Norvège

Le congé au moment de la naissance

Il n'y a pas spécifiquement de congé maternité, l'ensemble est fusionné dans le congé parental. Sa durée est soit de 52 semaines avec 80 % du salaire, soit de 42 semaines avec 100 % du salaire (voir ci-dessous). Les parents peuvent partager la période de congé entre eux mais un certain nombre de semaines doivent être prises selon des règles spécifiques. Ainsi la mère doit prendre trois semaines de son congé parental avant la naissance de l'enfant, sinon elle perd ces semaines. Les six premières semaines après la naissance sont également réservées à la mère. Cinq des 43 semaines restantes (ou 33 si les parents ont choisi l'indemnisation à 100 %) sont réservées au père et constituent le « quota » du père, qui ne peut être transféré à la mère que dans des cas très particuliers. Les jours du père peuvent être pris au plus tôt six semaines après la naissance.

Si l'employeur donne son accord le père peut choisir de répartir ces jours sur plusieurs périodes ou de prendre par exemple un jour de congé par semaine durant 25 semaines. Les pères ont également droit à deux semaines de congé non payé immédiatement après la naissance.

Une indemnité de grossesse peut être versée aux femmes qui ne peuvent pas continuer à travailler à cause d'un emploi dangereux et si l'employeur est incapable de réorganiser le travail ou de réaffecter l'employée. Le montant de cette indemnité correspond à celui de l'indemnité parentale et elle est payable jusqu'aux trois semaines précédant la naissance, lorsque la future mère commence à toucher son indemnité parentale.

Le congé parental

Pour avoir droit à des indemnités parentales en cas de naissance ou d'adoption d'un enfant, la mère (ou le père) doit avoir travaillé durant au moins 6 des 10 mois précédant le début de la période d'indemnisation, et avoir touché, durant cette période, au minimum 30 349 NOK (3 793 €), c'est-à-dire la moitié du montant dit de base de la sécurité sociale. Avant la naissance les parents doivent choisir entre 52 semaines à 80 % du salaire ou 42 semaines à 100 % du salaire. En cas de naissances multiples, la période d'indemnisation est prolongée de 7 semaines pour chaque enfant supplémentaire si les parents ont choisi l'option de 80 % et de 5 semaines s'ils ont choisi l'option de 100 %. Le montant de l'indemnité est calculé sur la base du revenu du parent qui prend le congé, dans la limite d'un plafond annuel de 364 194 NOK (45 524 €). Un accord avec l'employeur peut parfois permettre une compensation au-delà de cette somme. Si la mère n'a pas qualifié pour une indemnisation basée sur le revenu, elle touchera un montant forfaitaire de 33 584 NOK (4 198 €) par enfant.

Un système de compte épargne temps permet aux parents de combiner le congé parental avec une réduction du temps de travail et de prolonger ainsi la durée de la période d'indemnisation (jusqu'à ce que l'enfant ait deux ans). Les semaines réservées à la mère et les cinq semaines du père sont exclues de ce régime. Ceci signifie que, avec l'option de 52 semaines à 80 %, 39 semaines peuvent être prises sous forme de compte d'épargne temps. Durant ce temps l'employé peut choisir de travailler à 50, 60, 75, 80 ou 90 % et d'être en congé parental le reste du temps. Cet arrangement suppose toutefois toujours l'accord de l'employeur.

Selon la loi sur l'environnement du travail l'employé a le droit de retourner au même poste ou au moins à un poste équivalent après son congé parental. Les employés ayant de jeunes enfants à charge ont également le droit à une réduction du temps de travail pourvu que ceci ne cause pas d'inconvénient majeur à l'employeur.

Les modes de garde collectifs

A la fin de l'année 2004 il y avait un total de 6 069 structures d'accueil dans l'ensemble du pays, dont 2 781 communales et 3 288 privées. 72,1 % des enfants âgés de 1 à 5 ans étaient inscrits dans ces structures. De tous les enfants accueillis environ 54 % étaient inscrits dans des structures communales.

L'objectif du gouvernement norvégien est de garantir que tous les parents qui le souhaitent puissent disposer d'une place d'accueil pour leurs enfants. Une réforme importante du système d'accueil est en effet en cours avec le but d'augmenter le nombre de places sur l'ensemble du territoire et de réduire les coûts à la charge des parents.

Toutes les crèches publiques ou privées doivent être autorisées par les collectivités locales. Elles peuvent être gérées par des municipalités, par des institutions publiques, par des entreprises ou des organisations privées sous la surveillance de la municipalité. Elles peuvent fonctionner à plein-temps, à mi-temps ou être un groupe de familles d'accueil sous le contrôle d'un professionnel. Toutes ces structures reçoivent des subventions du gouvernement à hauteur de 30 à 40 % de leurs coûts. Les communes ont l'obligation de fournir leur propre financement mais ceci n'est pas toujours possible.

Les coûts à la charge des parents s'élèvent de 28 à 45 % des coûts réels. Le montant versé dépend des revenus des parents et du nombre d'enfants. Dans les structures subventionnées un plafond maximum a été instauré pour réduire les dépenses des parents. A partir du 1er janvier 2006, le plafond pour une place à temps plein est ainsi de 2 250 NOK (281 €) pour le premier enfant (il y a une réduction de 30 % pour le deuxième enfant et de 50 % pour le troisième enfant et plus). L'objectif du gouvernement est de réduire ce montant à 1 750 (218 €) au plus tard fin 2007.

Tous les parents bénéficient d'allocations et de réduction d'impôt qui couvrent en partie les dépenses. Il existe aussi une allocation spécifique donnée aux parents qui prennent en charge leur enfant à domicile ou qui utilisent des structures ou des personnes qui ne reçoivent pas de subvention d'État (voir ci-dessous).

Pour les enfants de moins de trois ans le ratio moyen est de 7 à 9 enfants par professionnel spécialisé dans les enfants d'âge préscolaire. Ces professionnels ont une formation de deux à trois ans après le baccalauréat à l'université. Il n'existe pas de normes contraignantes d'encadrement.

Les autres modes de garde

Une allocation de garde est versée pour les enfants entre 0 et 3 ans qui ne sont pas inscrits dans des structures d'accueil subventionnées ou qui sont accueilli seulement à mi-temps. Le montant maximal de cette allocation est de 43 884 NOK (5 485 €) par enfant et par an, sans condition de ressources. Si l'enfant est inscrit à mi-temps dans une structure d'accueil l'allocation sera réduite proportionnellement.

Selon la loi sur les crèches, les enfants handicapés ont une priorité d'admission dans les structures d'accueil. En cas de besoin ces enfants ont aussi droit à une assistance particulière à domicile ou dans la crèche. Il y a également des dispositifs spécifiques pour répondre aux besoins des enfants immigrés et des enfants appartenant à la minorité Sami.

Les parents ayant un enfant handicapé ou un enfant souffrant d'une maladie chronique peuvent avoir droit à une allocation pour couvrir les frais supplémentaires qui en résultent. La somme dépendra des besoins de l'enfant. En 2004 le montant minimal était de 6 540 NOK (817 €) par an. Une allocation de soin peut également être versée si l'enfant a des besoins importants d'assistance. Le montant de cette allocation est normalement de 11 724 NOK (1 465 €) par an.

Il existe différentes formes d'assistance pour les parents isolés :

- Une allocation dite de transition payable pour une durée totale de trois ans et jusqu'aux 8 ans du dernier enfant. Lorsque l'enfant le plus jeune atteint l'âge de trois ans le parent doit travailler ou étudier au moins à mi-temps ou être inscrit comme demandeur d'emploi à l'agence pour l'emploi afin de toucher cette allocation. Son montant maximal est de 112 293 NOK (14 036 €) par an. Cette somme est réduite si le bénéficiaire touche un revenu annuel supérieur à 30 350 NOK (3 793 €).
- Une aide spécifique peut être versée pour couvrir une partie des frais de garde si le parent ne peut pas prendre en charge l'enfant à domicile du fait qu'il travaille, étudie ou cherche activement un emploi. Cette prestation s'élève à 64 % des frais documentés, dans la limite d'un plafond fixé par le Parlement et dépendant du nombre d'enfant (2 671 NOK (333 €) en 2004 pour un enfant et 3 485 NOK (435 €) par mois pour deux enfants).
- Une allocation d'étude peut être versée si le parent suit une formation ou un stage dans le but de trouver ensuite un emploi rémunéré.
- Si le parent doit déménager pour trouver un emploi, une aide peut être versée pour couvrir les frais du déménagement.
- Des allocations familiales augmentées (cf. ci-dessous).
- Un supplément pour jeunes enfants peut être versé pour les parents isolés avec des enfants de 0 à 3 ans à charge

La garde des enfants malades ou handicapés

Chaque parent a droit à 10 jours de congé avec salaire payés par la sécurité sociale norvégienne (avec un plafond de 45 524 € annuels) pour prendre en charge un enfant malade de moins de 12 ans. Les parents avec plus de deux enfants ont droit à 15 jours chacun. Les parents isolés ont droit à 20 jours par an, ou 30 jours s'ils ont plus de deux enfants de moins de 12 ans à leur charge. Un salarié qui prend en charge un enfant souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique a droit à 10 jours supplémentaires pour chaque enfant malade ou handicapé de moins de 18 ans. Si le parent est seul le nombre de jours est doublé. Les parents qui doivent rester à domicile ou à l'hôpital pour être près d'un enfant souffrant d'une maladie particulièrement grave reçoivent des indemnités le temps que leur présence est nécessaire. Un congé ainsi qu'une allocation spécifique peuvent aussi être accordés aux parents qui suivent une formation pour apprendre à soigner un enfant souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique.

Le système d'allocations familiales

Elles sont versées sans conditions de ressources pour tout enfant âgé de moins de 18 ans. Les prestations s'élèvent à 11 640 NOK (1 455 €) par an pour chaque enfant. Un supplément de 3 840 NOK (480 €) par an est payable aux parents résidant dans certaines zones au nord du pays (région de Finnmark et certaines communes dans Nord-Troms). Les parents isolés ont droit à des allocations familiales pour un enfant de plus que le nombre réel d'enfants à charge.

La politique familiale finlandaise

Avec une population de 5 millions d'habitants, la Finlande compte environ 605 000 familles avec enfants. En 2001 le taux de fécondité était de 1,74, ce qui représente un chiffre relativement élevé au niveau européen. En revanche, les femmes finlandaises ont leur premier enfant de plus en plus tard : en 2000 l'âge moyen au premier

- 51⁺/82⁺ -

enfant était de 27,6. Ces dernières années le nombre de familles avec un seul enfant a diminué tandis que le nombre de familles avec trois ou quatre enfants a augmenté.

En même temps les structures familiales ont changé. Actuellement environ 14 % des enfants vivent dans des familles où les parents sont en concubinage et 16 % dans des familles monoparentales. Le nombre de divorces est relativement élevé en Finlande. En l'an 2001, 13 833 mariages se sont terminés par un divorce.

La politique familiale finlandaise a pour objectif d'offrir aux enfants un environnement où ils puissent grandir en sécurité et de garantir aux familles les possibilités matérielles et immatérielles de donner naissance à des enfants et de les élever. Par le moyen de différentes aides économiques et des aménagements permettant la garde et le soin des enfants, la société nivelles les dépenses encourues pour les familles avec enfants.

La responsabilité de la politique familiale relève principalement du ministère des affaires sociales et de la santé, qui en définit les orientations au niveau national. En 2001 l'aide aux familles au titre de la politique familiale représentait environ 4,5 milliards d'euros, soit 3,2 % du PIB. Durant les années 1990 le poids principal de la politique familiale a été dans le développement des services destinés aux familles avec enfants et du système de garde tout particulièrement. Ce sont les communes, au nombre d'environ 450, qui sont responsables de l'organisation de ces services.

LES AIDES FINANCIERES

L'allocation de maternité

Chaque future mère résidant en Finlande et dont la grossesse a duré au moins 154 jours peut prétendre à l'allocation de maternité versée par l'Etat, à condition qu'elle ait passé un examen médical dans un centre de consultation prénatale ou chez le médecin avant l'expiration du quatrième mois de sa grossesse. La future mère peut choisir soit une allocation versée en espèces (140 euros non imposables), soit un colis de maternité contenant des vêtements et d'autres articles nécessaires au soin du nouveau-né. La plupart des mères choisissent ce paquet de maternité. Les parents de jumeaux, de triplés, etc., et les parents qui adoptent plusieurs enfants à la fois ont droit à un supplément : pour le deuxième enfant l'allocation correspond à deux fois le montant, pour le troisième à trois fois le montant et ainsi de suite. La mère peut choisir librement comment elle veut combiner allocations en espèces et colis de maternité ou si elle préfère prendre tout en espèces.

Les allocations familiales

Les allocations familiales sont versées jusqu'au 17ème anniversaire de l'enfant. Leur montant varie selon le nombre d'enfants du ménage :

90 euros/mois pour le 1er enfant

110,50 euros/mois pour le 2ème enfant

131 euros/mois pour le 3ème enfant

151,50 euros pour le 4ème enfant

172,22 euros/mois pour le 5ème enfant et au-delà

Les parents célibataires reçoivent un supplément de 33,60 euros/mois pour chaque enfant.

Les parents qui adoptent un enfant à l'étranger reçoivent en plus une aide financière de 1 900 à 4 500 euros selon le pays d'origine de l'enfant.

L'allocation pour enfant handicapé ou malade

Cette allocation est payable pour les enfants âgés de moins de 16 ans qui à cause d'une maladie ou d'un handicap ont besoin de soins et de rééducation durant au moins six mois et à tel point que cela implique des frais supplémentaires considérables ou d'autres contraintes pour la famille. Ce soutien ne dépend pas du revenu ou d'autres ressources des parents et il est exempt d'imposition. Il y a trois catégories selon le niveau des soins nécessaires : 76,87 euros/mois pour la première catégorie, 179,37 euros/mois pour la deuxième catégorie et 333,12 euros/mois pour les enfants qui ont un besoin pratiquement constant d'assistance et de soins (par exemple les enfants ayant un handicap mental lourd, les enfants polyhandicapés et les enfants sourds-aveugles).

L'allocation spéciale de soin

Cette allocation est destinée à compenser une perte de revenu temporaire et de courte durée pour un parent qui participe aux soins d'un enfant malade ou handicapé et qui est par conséquent empêché de travailler. Elle concerne les parents qui participent aux soins ou à la rééducation d'un enfant âgé de moins de sept ans à l'hôpital ou dans autre établissement de rééducation si le médecin traitant considère que la présence du parent est nécessaire. Elle peut également être versée pour la participation aux soins à l'hôpital d'un enfant âgé de 7 à 15 ans souffrant d'une maladie grave ou pour les soins à domicile d'un enfant de moins de 16 ans lorsque ces soins s'ajoutent aux soins hospitaliers. Le montant de l'allocation dépend des revenus du parent. Une personne qui n'a pas de revenus touche une indemnité de 11,45 euros par jour.

L'allocation alimentaire

Une allocation alimentaire peut être versée pour l'enfant dont un des parents résidant ailleurs a négligé le versement de l'allocation alimentaire dont il avait l'obligation. La commune a le droit de percevoir auprès du parent débiteur une indemnité correspondant aux versements de l'allocation. Le plein montant de l'allocation alimentaire est de 118 euros par enfant et mois. Le parent adoptif isolé a droit lui aussi à l'allocation alimentaire.

L'aide au logement

L'aide au logement a pour objectif de faciliter l'acquisition par les familles d'un appartement à un prix modéré et de leur garantir un niveau de logement correct. Les formes de l'aide au logement destinées aux familles sont l'allocation de logement, les prêts aux logements de l'Etat et les autres aides aux intérêts sur les prêts ainsi que les aides fiscales aux prêts au logement. Le montant de l'allocation dépend de la taille de la famille, de ses revenus, du loyer ainsi que de la taille et de l'âge du logement.

L'allocation de subsistance

L'allocation de subsistance est une aide financière en dernier recours, dont l'objectif est de garantir à la famille un revenu qui lui permet de subsister. La commune peut verser l'allocation de subsistance si la famille n'a pas de revenu ou des revenus très insuffisants. Le montant de l'allocation a été défini de manière à couvrir suffisamment la consommation de première nécessité.

LES CONGES PARENTAUX

Par suite de la grossesse, de l'accouchement et du soin de l'enfant, la mère et le père peuvent bénéficier d'un congé de maternité, de paternité et parental, pour lequel une allocation de maternité, de paternité et parentale est versée. Les allocations de maternité et parentales sont versées durant 263 jours ouvrés au maximum. De plus, une allocation de paternité peut être versée au père. Au terme de la période de congé parental, l'un ou l'autre des parents peut également prendre un congé sans salaire pour garder l'enfant à domicile.

Le congé et l'allocation de maternité

Le congé de maternité peut être initié au plus tôt 50 jours et au plus tard 30 jours avant la date prévue de l'accouchement. La durée du congé de maternité est de 105 jours ouvrés et durant cette période la mère touche une allocation de maternité, dont le montant est déterminé en fonction de ses revenus. Il correspond en moyenne à environ 70 % du revenu. Une personne ayant des faibles revenus ou pas de revenus du tout touche une indemnité minimale de 11,45 euros par jour. Une femme enceinte qui fait un travail dangereux (par exemple exposition à des substances chimiques ou à des radiations) peut bénéficier d'un congé et d'une allocation de maternité spéciaux.

Le congé et l'allocation parentaux

Immédiatement après le congé de maternité, l'un ou l'autre des parents peut rester en congé parental en touchant une allocation, dont le montant est déterminé de la même façon que l'allocation de maternité. Les parents peuvent également partager les jours de congé entre eux. La durée du congé parental est de 158 jours ouvrés, avec une prolongation de 60 jours ouvrés par enfant dans le cas où il naît plus d'un enfant.

Depuis le 1^{er} janvier cette année les parents ont également la possibilité d'être en congé parental à temps partiel, pourvu que leur travail le permette. Ceci signifie que la mère et le père travaillent tous les deux à temps partiel et partagent la responsabilité du ménage en s'occupant à tour de rôle de leur enfant. Cet arrangement nécessite l'accord de l'employeur et doit être fait pour une durée de deux mois au minimum. Durant cette période l'indemnité journalière est la moitié de l'indemnité normale et elle est calculée séparément pour chacun des parents. Les entrepreneurs ont eux aussi droit à toucher une allocation parentale partielle.

Cette réforme vise à donner plus de flexibilité aux familles avec enfants et de faciliter ainsi la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. On s'attend à ce que cette possibilité puisse intéresser surtout les personnes travaillant dans le secteur des services, où les emplois à temps partiel sont fréquents.

Le congé et L'allocation de paternité

A l'occasion de la naissance de son enfant le père peut prendre un congé de paternité durant 18 jours ouvrés, à n'importe quel moment du congé de maternité ou parental. Ces 18 jours peuvent être divisés en quatre parties au maximum. Durant cette période le père touche une allocation de paternité calculée de la même façon que l'allocation de maternité ou l'allocation parentale. Elle n'affecte pas les allocations versées à la mère.

De plus en plus de pères utilisent leur droit au congé de paternité. En 2001 environ 65 % des pères ont utilisé, au moins partiellement, leur congé de paternité. Le nombre de pères qui restent à la maison pour s'occuper de leur enfant durant la période du congé parental reste cependant très faible : en 2001 seulement 2,2 % des pères ont partagé le congé parental avec la mère.

Dans le but d'encourager les pères à prendre plus de responsabilité pour le soin de leurs enfants, une réforme du congé de paternité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Selon cette réforme, les pères ont droit à 12 jours ouvrés supplémentaires de congé de paternité à condition qu'ils restent à la maison pour s'occuper de leur enfant à la place de la mère durant au moins les 12 derniers jours de la période du congé parental. Ces nouvelles règles s'appliquent également aux pères adoptifs.

L'idée est que le père s'occuperait de l'enfant de façon plus indépendante et que la responsabilité de la famille se diviserait de manière plus égale entre les deux parents. L'objectif du ministère des affaires sociales et de la santé est que, cette année, un père sur cinq reste à la maison durant ce nouveau « mois du père ».

Dans cette même optique, le ministère des affaires sociales et de la santé a initié en 2002 une campagne d'information visant à augmenter le nombre de pères utilisant leur droit au congé parental. L'objectif est d'influencer les attitudes dans les familles aussi bien que sur les lieux de travail à travers des brochures distribuées aux parents, entre autres dans les centres de soins pédiatriques, des affiches, des bandes dessinées, etc. Cette campagne se poursuivra durant l'année 2003.

Congé de garde et de soin et allocation de garde de l'enfant à domicile

Après la période de congé parental les parents ont la possibilité de prendre un congé sans salaire pour prendre soin de leur enfant à domicile. Seulement un des parents peut être en congé à temps plein à la fois. Au terme de ce congé l'employé a le droit de retrouver son ancien emploi ou un autre travail similaire. La durée du congé est au minimum d'un mois et il peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans ou qu'il entre dans une structure de garde municipale.

Pour compenser la perte du salaire, une allocation de garde peut être versée au parent qui reste à la maison. Elle est versée également pour les autres enfants de la famille en âge préscolaire lorsqu'ils ne sont pas placés dans un lieu de garde de la commune. Le montant de l'allocation est de 252,28 euros par mois pour un enfant âgé de moins de trois ans, pour chacun des autres enfants de moins de trois ans il est fixé à 84,09 euros par mois, pour les enfants de plus de trois ans à 50,46 euros par mois. En plus de cette allocation une prime de soin supplémentaire peut être versée en fonction de la taille de la famille et ses revenus, dans la limite d'un plafond de 168,19 euros. Certaines communes versent de plus un supplément spécifique aux parents qui gardent leurs enfants à domicile. En payant ces suppléments spécifiques (souvent de l'ordre de 200 euros par/mois) les communes cherchent à diminuer la demande de places de garde dans les structures communales.

Congé de garde et de soin à temps partiel

Les parents peuvent également choisir de prendre un congé de garde à temps partiel en réduisant leur temps de travail. Ceci est possible jusqu'à ce que l'enfant termine le premier semestre de sa première année de scolarisation, mais une allocation de garde à temps partiel n'est payable que pour les enfants âgés de moins de trois ans. Son montant est de 63,07 euros par mois et elle constitue un revenu imposable. La durée minimale de ce congé est de six mois, les arrangements spécifiques étant sujet de négociation entre l'employeur et l'employé.

Congé parental temporaire pour soin d'un enfant malade

Un congé parental temporaire peut être pris par un des parents durant 4 jours au maximum, pour prendre soin d'un enfant malade âgé de moins de 10 ans. L'employeur n'est pas alors obligé de payer à l'employé son salaire régulier sauf si ceci a été accordé en avance.

LE SYSTEME DE GARDE

En Finlande ce sont les communes qui ont la responsabilité du système de garde d'enfant et du système scolaire. Depuis 1990 tous les enfants âgés de moins de trois ans ont droit à une place de garde dans une structure d'accueil communale, en 1996 ce droit a été étendu à tous les enfants en âge préscolaire (moins de 7 ans). Le droit à une année d'éducation préscolaire gratuite (à l'âge de 6 ans) a été introduit dans toutes les communes en 2001. Ces réformes ont été d'une très grande importance dans un pays où la majorité des femmes participent à la vie active.

Les parents qui ne placent pas leurs enfants dans une crèche communale peuvent recevoir une allocation pour la garde de leur enfant à la maison (voir ci-dessus) ou bénéficier d'une aide financière pour la garde de l'enfant dans une structure privée.

L'accueil de l'enfance organisé par les communes

Environ 46 % des enfants en âge préscolaire sont inscrits dans des structures de garde organisées par les communes. Les frais d'inscription dépendent de la taille de la famille et de ses revenus mais ne dépassent jamais un plafond fixe par enfant et par mois. Les parents qui ont des faibles revenus sont exempts de paiement.

Les activités préscolaires ont deux buts principaux : d'une part de répondre aux besoins de garde des enfants en âge préscolaire et, d'autre part, de leur fournir une éducation de jeune enfance. Il existe différentes formes de garde pour les enfants qui ne sont pas encore à l'école :

Les jardins d'enfant accueillent des enfants à plein temps ou à temps partiel. Les parents décident avec le personnel de la longueur de la journée de garde, la durée maximale étant toutefois de dix heures par jour. Dans les groupes à temps partiel les enfants restent 4 à 5 heures dans la matinée ou l'après-midi. Les heures d'ouverture sont normalement de 6h30 à 17h30 mais certains jardins d'enfants sont ouverts le soir, 24 heures sur 24 ou toute la semaine pour accueillir des enfants dont les parents ont besoin d'une garde alternée en raison de leurs études ou leur travail.

Dans les crèches familiales une assistante maternelle accueille les enfants dans son propre foyer. La taille maximale du groupe est alors, en comptant aussi les propres enfants de l'assistante maternelle, quatre enfants

en âge préscolaire à temps plein et un enfant scolarisé à temps partiel. Les crèches familiales de groupe comptent normalement huit enfants à temps plein et deux enfants à temps partiel, avec deux assistantes maternelles. Celles-ci sont supervisées et le plus souvent employées et formées par les communes.

Certaines communes organisent aussi des activités préscolaires dans des jardins d'enfants ouverts et des terrains de jeu où les enfants peuvent aller accompagnés de leurs parents ou d'une assistante maternelle. L'objectif est de fournir des activités gratuites pour les enfants et de créer des réseaux sociaux pour les personnes qui gardent des enfants à domicile. Ces formes d'accueil sont toutefois en baisse et en 2001 seulement 14 % des communes maintenaient des jardins d'enfants ouverts.

La loi sur la garde des enfants prévoit l'organisation d'un accueil également pour les enfants en âge scolaire qui en ont besoin. Dans les années 1990 les communes ont toutefois réduit leurs activités préscolaires et actuellement la demande est supérieure à l'offre. A part les communes, différentes associations organisent des activités pour les enfants en dehors des heures de l'école. L'hétérogénéité des prestataires fait que le niveau des activités ainsi que leurs prix peuvent varier beaucoup.

L'éducation préscolaire signifie l'éducation systématique fournie durant l'année précédant le début de l'école obligatoire (normalement à l'âge de sept ans). L'éducation préscolaire gratuite est organisée dans chaque commune depuis 2001. Environ 93 % des enfants y participent.

Aide financière pour la garde privée

Mis en place en août 1997 ce régime vise les familles qui choisissent de faire recours soit à une assistante maternelle privée choisie par les parents eux-mêmes, soit de placer l'enfant dans une crèche privée. L'aide financière est constituée d'une allocation de garde dont le montant est d'environ 118 euros par mois et enfant et d'une prime de soin, dont le montant dépend de la taille de la famille et de ses revenus, le plafond étant toutefois fixé à 135 euros par mois et enfant. L'aide financière est payée directement à la personne qui garde l'enfant et elle constitue pour celle-ci un revenu imposable. Elle peut être versée après la fin de la période de l'allocation parentale et jusqu'à l'âge de scolarité de l'enfant.

Ce régime constitue une alternative à la garderie organisée par la commune et ces dernières années le nombre d'enfants en bénéficiant a augmenté de façon continue. La garde privée reste cependant encore un phénomène assez marginal : à la fin de l'an 2001, l'aide financière pour la garde privée était versée pour environ 14 000 enfants (dont la majorité des enfants âgés de trois ans ou plus), soit 3 % des enfants en âge préscolaire.

SOUTIEN AUX FAMILLES ET PROTECTION DE L'ENFANCE

Les communes ont l'obligation d'apporter leur soutien aux familles en situation difficile et de veiller au bien-être des enfants et des jeunes. Le conseil éducatif et familial de la commune assiste les familles en cas de problèmes familiaux ou conjugaux et offre des services de conciliation dans les affaires familiales. Il effectue aussi des enquêtes sociales et des examens et des traitements psychologiques et médicaux destinés à promouvoir le bon développement de l'enfant.

Les services de la protection de l'enfance peuvent intervenir dans des situations particulièrement difficiles. Les mesures de soutien sont personnalisées et peuvent comprendre par exemple l'assistance d'une tierce personne ou d'une famille de soutien, le placement à court terme de l'enfant dans une famille d'accueil ou un établissement, etc. Il existe aussi des dispositifs d'aide à domicile, mais le nombre de familles en bénéficiant a diminué ces dernières années. La prise en charge de l'enfant par la protection infantile et le placement en dehors de la famille n'intervient que lorsque les autres mesures s'avèrent insuffisantes ou impossibles. En l'an 2000, 1,1 % des enfants et des jeunes étaient placés en dehors de leur famille.

En Finlande toutes les communes disposent également de dispensaires de consultation prénatale et de puériculture, qui s'inscrivent dans le système des centres de santé. Une des principales missions des dispensaires de puériculture, à part d'effectuer des examens médicaux et de suivre le développement physique, psychique et social de l'enfant, est d'aider les parents dans le soin et l'éducation de leurs enfants.

Il y a actuellement en cours des projets de développement des services fournis dans ces dispensaires, afin de mieux répondre aux besoins des familles avec enfants. Selon les propositions d'un groupe de travail du Ministère des affaires sociales et de la santé, présentées au mois de mars cette année, les services destinés aux familles devraient être regroupés dans les communes, ou sur des zones plus grandes, dans des centres ou réseaux de services aux familles. L'idée serait de développer la coopération entre les familles, le conseil éducatif, l'accueil de l'enfance, le travail social et les soins de santé et éventuellement des associations et des paroisses. Dans ce modèle, les dispensaires de puériculture feraient partie des centres de services familiaux. Ils continueraient leurs activités comme avant mais le personnel médical serait renforcé par des travailleurs sociaux experts en questions familiales. L'objectif serait d'améliorer la prévention et les possibilités d'intervenir le plus rapidement possible auprès des familles en difficulté.

Des mesures pour lutter contre la maltraitance et l'abus sexuel des enfants sont également parmi les priorités de la politique finlandaise. Dans cette optique, une nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, obligeant les employeurs à demander un extrait du casier judiciaire aux personnes sollicitant des fonctions qui impliquent un contact avec des enfants (écoles, garde d'enfant, activités périscolaires, etc.). L'objectif est de vérifier si la personne a été condamnée en vertu du code pénal pour des agressions sexuelles ou d'autres actes de violence

ou pour des crimes liés à la drogue. La loi s'applique également à différentes activités d'insertion au marché du travail, comme des stages et des formations professionnelles, ainsi qu'à la garde d'enfants à domicile.

LES PRIORITES DE LA POLITIQUE FAMILIALE POUR LES ANNEES A VENIR

Durant les années 1980 et 1990 les objectifs principaux de la politique familiale finlandaise ont été de créer des conditions favorables à la croissance des enfants, de niveler les dépenses provenant du fait d'avoir des enfants et de garantir un développement démographique stable. Depuis le début des années 2000 ces objectifs sont toujours d'actualité. Dans un rapport sur la stratégie de la politique familiale présenté en février cette année, le Ministère des affaires sociales et de la santé définit en effet les points suivants comme étant les domaines prioritaires de la politique familiale pour les années à venir :

- Soutien à la création de familles : encourager les jeunes adultes à construire une famille en facilitant les arrangements de logement, en améliorant les services destinés aux familles et le niveau de vie des familles avec enfants et en facilitant la conciliation entre la vie familiale et les études ou la vie professionnelle.
- Soutien au rôle parental : développer le travail préventif dans les dispensaires de consultation prénatale et de puériculture, développer la coopération entre différents acteurs pour prévenir l'exclusion, améliorer le système de garde et les possibilités des parents d'être en congé parental.
- Equilibrer les dépenses provenant du fait d'avoir des enfants : améliorer la situation financière des familles (par exemple en liant les allocations familiales à l'index des prix), réduire le nombre de familles vivant en pauvreté (par exemple augmentation de l'indemnité minimale de l'allocation parentale et de l'allocation de garde à domicile).
- Garantir aux enfants un environnement favorable à leur développement et où ils peuvent grandir en sécurité : mener une politique du logement qui prend en compte la situation des familles avec enfants et qui empêche la ségrégation, garantir des services de qualité (garde, école, activités pour jeunes, etc.) à proximité des familles.

La politique familiale danoise

Le Danemark a une population de 5,4 millions d'habitants. La tendance est positive, du fait qu'il y a à la fois plus de naissances que de décès et plus d'immigrants que d'émigrants. Comme dans les autres pays européens, la tendance est au vieillissement, avec un âge moyen de 39,6 ans (36,7 en 1980). La proportion d'étrangers est de 7,5 %.

Le nombre annuel de naissance est de 65 000 par an. Le taux de fertilité (nombre de naissances vivantes par femme) est de 1,7 enfant par femme, inférieur pour 2002 à l'Irlande (2,0), l'Islande (1,9) et la France (1,85). Il y a par ailleurs entre 1 200 et 1 400 adoptions par an, dont plus de 50 % à l'étranger (principalement de Chine, d'Inde, de Colombie et de Corée du Sud).

La notion de politique de la famille est peu présente au Danemark. On parle surtout de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, pour faciliter la constitution de familles et alimenter le marché du travail. Il y a toutefois eu des inquiétudes sur la natalité.

La naissance au Danemark

Toutes les femmes enceintes ont droit à des cours gratuits de préparation à la naissance à l'endroit où elles vont accoucher. Ces cours sont dispensés par les sages-femmes. Il existe aussi des cours dans les écoles populaires, très nombreuses au Danemark, en cours du soir, sous la responsabilité d'un enseignant spécialisé ou d'un kinésithérapeute. Ces cours, payants, comprennent une visite de maternité, et sont en général recommandés par les médecins et les sages-femmes.

Les examens prénataux sont organisés de manière décentralisée, selon les règles locales. L'agence Nationale de Santé recommande pour le premier enfant un suivi avec 3 visites chez un médecin, 6 à 8 examens par une sage-femme et au moins une visite dans la structure d'accouchement. Le père ou le compagnon peut participer à ces examens.

Le premier contact avec les sages-femmes a lieu après la 12^{ème} semaine de grossesse. Il est toujours individualisé et porte sur le régime, les médicaments et le style de vie. Les visites suivantes sont individuelles ou collectives, selon ce que la mère et la sage-femme décident ensemble.

Les comtés décident s'ils paient ou non les échographies dans leur zone de compétence. Sinon, les futures mères qui le souhaitent doivent s'adresser à des structures privées et payer elles-mêmes.

Les comtés offrent à toutes les femmes de 35 ans révolus un examen chromosomique (amniocentèse ou test de cellules du placenta) du fœtus. Cet examen est aussi gratuit lorsqu'il y a dans la famille des maladies génétiques sérieuses, ou lorsque la mère a déjà donné naissance à un enfant handicapé ou souffrant de maladie génétique.

Les accouchements ont lieu soit dans un hôpital, dans une maison maternelle ou à la maison, au choix de la mère. Ils sont sous la responsabilité d'une sage-femme, le médecin n'étant appelé qu'en cas de problème. Le père ou le compagnon peut assister à la naissance dans toutes les structures.

Les résultats danois sont assez bons, en termes de mortalité périnatale et de mortalité maternelle, comme pour ses voisins nordiques :

Mortalité périnatale (pour 1 000 naissances)

Danemark 5,18

France 6,88

Finlande 3,39

Suède 4,44

Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)

Danemark 3,06

France 7,26

Finlande 5,34

Suède 3,28

On notera que le traitement de l'infertilité est gratuit dans le système de soins danois si les parents remplissent les conditions suivantes :

- il est médicalement justifié de traiter le couple
- le couple a une relation stable depuis au moins 3 ans
- le couple n'a pas eu d'enfants ensemble
- la femme n'a pas plus de 37 ans au démarrage du traitement

- 57⁺ / 82⁺ -

Le traitement cesse lorsque la femme a 40 ans.

Les congés liés à la naissance

Les parents ont droit au total à 52 semaines de congés de maternité ou de paternité. La mère a droit à 4 semaines avant la naissance et 14 semaines après. Le père a droit à 2 semaines à l'occasion de la naissance. Les 32 autres semaines sont partagées entre les parents selon leur volonté. Ils peuvent être pris de manière souple, à temps plein ou à temps partiel, avant que l'enfant ait atteint l'âge de 9 ans.

L'indemnisation des congés de maternité ou de paternité varie selon les secteurs. Dans le secteur public, les parents perçoivent 100 % du salaire pendant tout le congé. Dans le secteur privé, tout dépend de l'accord collectif du secteur concerné : en général, les mères reçoivent leur plein salaire pendant les 14 + 4 semaines auxquelles elles ont droit, et les pères pendant les 2 semaines de congés qui leurs sont réservées. Les accords collectifs ont prolongé en général cette période à plein salaire de 6 à 10 semaines. Au-delà, en l'absence d'accord collectif, le parent qui arrête de travailler pour s'occuper d'un enfant perçoit l'équivalent de l'indemnité de chômage (90 % de leurs revenus précédents, avec un plafond de 145,000 couronnes danoises (EUR 19,400) par an). De plus en plus d'accords prévoient le plein salaire pendant 52 semaines. Le financement est assuré via des fonds établis par secteur en fonction des accords collectifs, avec une péréquation entre fonds pour garantir que les employeurs paient la même cotisation quel que soit le secteur.

Les allocations et avantages fiscaux

Les parents reçoivent des allocations familiales à hauteur de (chiffres 2005) :

- 13 480 DKK (1 820 euros) par an pour un enfant de 0 à 2 ans
- 12 184 DKK (1 645 euros) par an pour un enfant de 3 à 6 ans
- 9 584 DKK (1 294 euros) par an de 7 à 17 ans.

Ces allocations sont non imposables, indépendantes du revenu, et versées trimestriellement, en général à la mère sauf cas exceptionnel. Elles sont versées automatiquement à partir du moment où l'enfant est enregistré au fichier central de la population, sans autre formalité.

Il existe une allocation spécifique pour les parents isolés. Elle est de 4 240 DKK (572 euros) par an en 2005. A cela s'ajoute une allocation spécifique pour les orphelins.

Les parents sont obligés de pourvoir aux besoins de leurs enfants. En cas de divorce, le parent qui n'assume pas la charge de son enfant doit verser une pension alimentaire, fixée au niveau du comté si les parents n'arrivent pas à un accord. Cette pension est déductible du revenu imposable à hauteur de 10 824 DKK (1 461 euros).

Les systèmes de garde

La loi danoise pose que tous les enfants ont droit à une place en structure d'accueil. La municipalité doit organiser et financer cet accueil. Les structures d'accueil peuvent être :

- les crèches : pour les enfants à partir de 6 mois jusqu'à 3 ans ;
- les jardins d'enfants : pour les enfants plus âgés ayant de 3 à 6 ans ; il y a en général 6 enfants par enseignant ;
- les garderies : pour les jeunes enfants après l'école, souvent dans les locaux de l'école ;
- Les structures intégrées : en pratique, ces structures regroupent dans le même lieu une crèche et un jardin d'enfants ;
- les réseaux privés : avec l'agrément de la municipalité, ils peuvent obtenir des subventions. Ils peuvent être créés à l'initiative d'entreprises (pour les enfants du personnel), d'un groupe de parents localement, d'une association de locataires, d'organismes de logement, de conseils d'administration d'écoles indépendantes, etc. Ils peuvent être gérés par des entreprises privées, mais ne doivent pas faire de bénéfices ;
- les assistantes maternelles : principalement pour les enfants de 6 mois à 3 ans. Les assistantes maternelles sont recrutées et contrôlées par la municipalité et aidées par des centres où elles se rencontrent (hebdomadairement, une demi-journée ou une journée entière). Le maximum est de 4 enfants par assistante maternelle, ou 10 pour deux assistantes. Dans les zones rurales, c'est en général la seule possibilité de garde d'enfant offerte par la municipalité ;
- Les centres de jeunes et structures post-scolaires : il s'agit de structures pour les jeunes de 6 à 11 ans, où les enfants ont une aide au devoir et participent à des activités diverses (sports, chant, musique, théâtre). Ces organismes organisent des sorties en forêt, à la plage et dans les musées.

Au total, les collectivités locales jouent un rôle prédominant dans le système, en accueillant dans leurs structures environ 70 % du total, le secteur non lucratif (structures autonomes ou indépendantes) comptant pour 30 %. On considère en effet généralement au Danemark que les institutions publiques, avec une gestion par des collectivités locales et une supervision par un conseil de parents sont les plus aptes à garantir des capacités suffisantes et la qualité. Les Danois estiment en général qu'il est inacceptable de faire des bénéfices en accueillant des enfants. Les centres à caractère lucratif jouent donc un rôle très limité dans ce pays et ils sont soumis à des contraintes fortes. Ils ne sont pas autorisés à faire de bénéfices à partir de ces services (par

exemple en élevant les droits d'inscription), mais seulement sur les services annexes offerts aux familles (blanchisserie par exemple).

Il existe dans certaines zones des listes d'attente pour une place en structure de garde. Il y a toutefois dans la plupart des municipalités la garantie d'obtenir une place avant que l'enfant n'ait atteint 30 semaines.

Les structures de garde de jeunes enfants sont en général ouvertes de 6h30 le matin à 17h, mais il existe dans les grandes villes des structures ouvertes le soir et la nuit pour les parents qui travaillent en dehors des horaires normaux.

La pédagogie et le budget de la structure sont décidés par un conseil d'administration, où les parents sont majoritaires. Ce conseil participe activement au choix du personnel. Les membres de ce conseil sont élus pour un an. La plupart des institutions organisent des événements, des réunions et des activités pour les parents.

Financement des structures

Le système de financement public est très simple : l'administration locale finance les prestataires grâce aux impôts locaux et à d'autres ressources municipales, dont les subventions forfaitaires de l'Etat (analogues aux dotations globales de fonctionnement, non affectées à une dépense spécifique). Chaque collectivité locale peut donc décider du montant qu'elle souhaite consacrer à la garde des enfants. La contribution des parents est fixée en proportion des coûts, avec un plafond de 30 % de la dépense (règle nationale), le reste étant payé directement par la municipalité, le cas échéant aux prestataires. L'administration locale chargée de la famille gère à la fois l'accueil en centre et à domicile dans le secteur et collabore si nécessaire avec les travailleurs sociaux et les personnels de santé, pour intervenir lorsque le développement de l'enfant est en danger.

Pour les parents, le prix est donc variable selon le type de structure ou la municipalité. En pratique, ils paient entre 1 300 et 3 000 DKK par mois (175 à 405 euros). Les institutions ouvertes la nuit par exemple sont souvent plus chères que les autres. Il y a une réduction de 50 % à partir du 2^{ème} enfant et des réductions pour les familles à bas revenus.

Dans une large mesure, la municipalité finance donc les prestataires, mais, du fait du principe du libre choix, les parents peuvent bénéficier d'une aide au placement qu'ils organisent eux-mêmes chez une assistante maternelle. Dans ce cas, ils bénéficient d'une aide de la municipalité, qui ne peut dépasser 70 % du coût supporté par les parents, ni 85 % du coût le moins élevé d'une place dans une institution pour le même groupe d'âge. Autrement dit, le dispositif ne peut coûter à la municipalité plus que si l'enfant était dans le secteur public et il est plafonné à un taux plus faible. Mais cela ne représente qu'une part très faible de l'ensemble des possibilités d'accueil des jeunes enfants.

En outre, le gouvernement danois a récemment proposé une option qui autorise les municipalités à verser une allocation aux parents pour garder eux-mêmes leurs enfants. Les municipalités n'ont pas à procurer obligatoirement ce choix. Ce système fonctionnera comme le « libre choix », mais le financement qui aurait été destiné aux parents s'ils avaient mis leurs enfants en garde leur sera versé directement. Il peut être versé pendant un an, à n'importe quel moment avant que l'enfant ne commence l'école. Pour en bénéficier, l'enfant ne doit pas être en garde et l'un des parents doit être sans emploi (et ne doit pas percevoir de congé rémunéré par l'employeur) afin de pouvoir s'occuper de l'enfant. Cette mesure, très critiquée car elle pourrait avoir des effets négatifs en matière d'égalité professionnelle, est encore d'application limitée.

Annexe 4a. Projet de cahier des charges pour l'expérimentation d'un numéro d'enregistrement unique

Cette expérimentation ne requiert pas forcément de support juridique particulier. Les collectivités publiques (départements, Caf, intercommunalités, communes) pourraient néanmoins souhaiter qu'une compétence leur soit reconnue pour rendre obligatoire la délivrance d'informations par les ménages et les professionnels. Ainsi, le dispositif départemental d'enregistrement unique des demandes de logements sociaux a-t-il été établi par la loi (loi du 29 juillet 1998).

Il s'agirait ainsi de confier aux collectivités une nouvelle compétence sur la base de l'article 37-1 de la Constitution.

Rappel des objectifs de l'expérimentation

- identifier l'échelon pertinent, compte tenu des caractéristiques des territoires ;
- définir le périmètre pertinent de la demande unique (accueil collectif, accueils individuels) ;
- évaluer le dispositif technique nécessaire à la collecte (information à donner en amont aux familles) et au traitement de l'information (types d'informations demandées) et les obstacles éventuels (compatibilité des systèmes d'information des différents intervenants, protection des données individuelles, etc.) ;
- tester différentes procédures d'enregistrement en termes de gestion des files d'attente, d'orientation des choix des familles, de satisfaction de celles-ci et de collecte d'informations sur les besoins ;
- évaluer le coût des dispositifs d'enregistrement.
- tester différents systèmes de participations des parents à la décision sur l'organisation locale des réponses aux demandes d'accueil.

Cette expérimentation pourrait s'appuyer sur des initiatives au niveau de collectivités locales et dans plusieurs CAF.

Les conditions à remplir pour les collectivités ou groupements contractants

Pourraient être candidats à l'expérimentation :

- les communes d'une taille supérieure à 20 000 habitants
- les EPCI suivants :
 - communautés urbaines,
 - communautés d'agglomération,
 - syndicats d'agglomération nouvelle,
 - communautés de communes.

Ces EPCI doivent disposer de compétences dans le domaine de l'accueil de la petite enfance.

- les départements, seuls ou conjointement avec une CAF,
- les CAF

Sur la base des candidatures reçues, le choix des sites expérimentaux tiendrait compte :

- des caractéristiques des territoires, de façon à assurer une bonne représentativité de l'ensemble des situations rencontrées sur le territoire national ;
- des partenariats conclus par la collectivité expérimentatrice ;
- des modes opératoires et des dispositifs techniques proposés ;
- du dispositif d'évaluation envisagé.

Au terme de l'expérimentation et si, globalement, après évaluation, le numéro d'enregistrement unique répond aux finalités qui lui sont assignées (mieux évaluer les besoins et augmenter la qualité de la réponse aux familles), la question de la diffusion d'un mode d'enregistrement unifié ou, au contraire, de solutions différenciées devra être tranchée.

Les engagements de l'Etat

L'Etat accorderait à chaque collectivité expérimentatrice la compétence juridique pour organiser un dispositif centralisé d'enregistrement des demandes d'accueil.

Il pourrait également accompagner financièrement les projets de système d'information mis en œuvre.

L'Etat ou la CNAF pourrait organiser un soutien spécifique à la maîtrise d'ouvrage de cette expérimentation.

L'Etat pourrait mettre à disposition ses structures d'expertise pour fixer le cadre de l'évaluation de l'expérimentation et conduire cette évaluation à l'issue d'un délai raisonnable.

Les engagements de chaque collectivité expérimentatrice :

- déposer un projet d'expérimentation qui réponde aux objectifs rappelés ci-dessus ;
- participer à l'évaluation de l'expérimentation dans un délai raisonnable.

Annexe 4b. Projet de cahier des charges pour l'expérimentation du service individualisé d'information petite enfance

Ce service a pour finalité de fournir à toutes les familles concernées l'ensemble des informations sur les prestations de toutes natures auxquelles elles sont éligibles, sur la disponibilité des différents services (en temps réel) et les prix de revient et, sur la base d'une évaluation individualisée des besoins, ressources et contraintes, de les accompagner vers les solutions optimales, en termes individuels et compte tenu des ressources disponibles sur le territoire.

Un certain nombre d'évolutions des textes seront nécessaires pour la mise en œuvre de ces programmes : pour recueillir une information en temps réel quant à la disponibilité des places (auprès des assistantes maternelles ou des structures gestionnaires), pour assurer la transparence des tarifs, pour construire un système d'information partagé.

Il s'agirait donc là aussi de confier aux collectivités une nouvelle compétence sur la base de l'article 37-1 de la Constitution.

Rappel des objectifs de l'expérimentation :

- la définition des éléments d'un métier nouveau consistant à réaliser l'évaluation individualisée des besoins de toutes les familles concernées et à construire des réponses autour de ces besoins ;
- le niveau territorial et le type d'acteur pertinent pour la mise en place des programmes (commune, intercommunalité, département, Caf) ;
- en lien avec le point précédent, les systèmes d'information nécessaires (dans le ressort de chaque collectivité) pour délivrer l'information aux familles sur la gamme d'offre disponible en temps réel ;
- la définition de parcours types de mode d'accueil des familles ou de situations types appelant des recompositions de l'offre de services. ;
- l'évaluation de la sensibilité des parents aux informations communiquées sur l'offre et les conséquences en termes de choix des différentes formules ;
- la sensibilité des marchés locaux à différents modèles d'information sur la disponibilité de l'offre mais aussi sur sa qualité (labels, rating, etc.) ;
- le coût d'un tel dispositif ;
- l'intérêt et les conditions de déploiement d'une alternative sous la forme d'un site Internet interactif.

Les conditions à remplir pour les collectivités ou groupements contractants

Pourraient être candidats à l'expérimentation :

- les départements qui pourraient candidater seuls ou conjointement avec une CAF ;
- les Caf ;
- les communes ;
- les EPCI

Sur la base des candidatures reçues, le choix des sites expérimentaux tiendrait compte :

- des caractéristiques des territoires concernés, afin d'identifier dans les meilleures conditions, l'espace territorial pertinent pour le déploiement du programme ;
- des partenariats envisagés afin de remplir au mieux la fonction d'évaluation individualisée des besoins ;
- des équipes mobilisées pour ce faire ;
- des dispositifs de recueil de l'information (sur les tarifs, la disponibilité de l'offre) et de restitution envisagés ;
- des dispositifs d'enquête proposés en vue de mesurer la satisfaction et l'évolution du choix des familles ;

- de l'intérêt de tester une formule de programme interactif via Internet ;
- du dispositif d'évaluation envisagé.

Les engagements de l'Etat

L'Etat accorderait à chaque collectivité expérimentatrice la compétence juridique pour modifier, dans des conditions encadrées par la loi, les conditions d'accès à l'information auprès de l'ensemble des prestataires des services d'accueil de la petite enfance.

Il pourrait également accompagner financièrement cette nouvelle compétence.

L'Etat ou la CNAF pourrait organiser un soutien spécifique à la maîtrise d'ouvrage de cette expérimentation. L'Etat pourrait mettre à disposition ses structures d'expertise pour fixer le cadre de l'évaluation de l'expérimentation et conduire cette évaluation à l'issue d'un délai raisonnable.

Les engagements de chaque collectivité expérimentatrice :

- déposer un projet d'expérimentation qui réponde aux objectifs rappelés ci-dessus ;
- participer à la mise en place d'un réseau de gestionnaire des programmes individualisés ;
- participer à l'évaluation de l'expérimentation dans un délai raisonnable.

Annexe 5. Fondements juridiques de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans

Hormis la compétence obligatoire des départements en matière de protection maternelle et infantile (PMI), les actions, mesures, prestations et services pour l'accueil des jeunes enfants de 0-3 ans relèvent de l'action sociale facultative des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale largement investis dans ce secteur. Les collectivités locales ont ainsi un pouvoir d'initiatives en matière d'action sociale qui repose sur le principe de libre administration de valeur constitutionnelle (art. 72 alinéa 3 de la Constitution de 1958) et, pour les communes et pour les départements, sur la clause dite de compétence générale qui leur permet de prendre en charge les problèmes d'intérêt public local notamment en matière sociale (cf. jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'étendue des compétences locales pour répondre à un besoin d'intérêt public local). Ces initiatives sont soumises en vertu de l'article 72 de la constitution et du contrôle de légalité qui en est le prolongement, à un contrôle confié au représentant de l'Etat dans le département et au juge administratif, afin de vérifier que les règles de compétences et de fond qui organisent l'action locale ainsi que les principes généraux du droit n'ont pas été violés. Les organismes de la branche famille développent également dans le champ de la petite enfance des interventions qui relèvent de l'action sociale facultative. Cette action sociale est encadrée par les autorités de l'Etat qui exercent une tutelle sur ces organismes.

Dispositions concernant les départements

- **Dispositions relatives à l'action sociale des départements** : art. L.121-1 du code de l'action sociale et des familles

Art. L.121-1 du CASF- (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 49 I Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005) « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent, etc. »

- **Dispositions relatives aux mineurs accueillis hors du domicile parental** : art. L.227-7 du code de l'action sociale et des familles

Art. L.227-1 du CASF - « Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités publiques.

Sous réserve des dispositions des articles L. 227-2 à L. 227-4, cette protection est assurée par le président du conseil général du lieu où le mineur se trouve.

Elle s'exerce sur les conditions morales et matérielles de leur accueil en vue de protéger leur sécurité, leur santé et leur moralité. »

- **Dispositions relatives aux établissements d'accueil des jeunes enfants** : art. L.2324-1 à 2324-4 du code de la santé publique

Art. L. 2324-1 du CSP – « Si elles ne sont pas soumises à un régime d'autorisation en vertu d'une autre disposition législative, la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation.

Sous la même réserve, la création, l'extension et la transformation des établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général, etc. ».

Art. L. 2324-2 du CSP - « Les établissements et services mentionnés à l'article L. 2324-1 sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile, etc. ».

- **Dispositions relatives à la protection maternelle infantile** : dispositions générales art. L.2111-1 à L.2111-4, service départemental de protection maternelle et infantile art. L.2112-1 à L.2112-10 du code de la santé publique

Art. L.2111-2 du CSP – (Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 art. 13 2° Journal Officiel du 28 juin 2005) « Les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistants familiaux ainsi que l'agrément, le contrôle, la formation mentionnée à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles et la surveillance des assistants maternels, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement sous réserve des dispositions des articles L. 2112-7, L. 2112-8, L. 2214-1, L. 2322-6 et L. 2323-2. »

Art. L.2112-1 du CSP - (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 71 Journal Officiel du 17 août 2004) « Les compétences dévolues au département par l'article L. 1423-1 et par l'article L. 2111-2 sont exercées, sous l'autorité du président du conseil général, par le service départemental de protection maternelle et infantile qui est

un service non personnalisé du département. Ce service est placé sous la responsabilité d'un médecin et comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique. Les exigences de qualification professionnelle de ces personnels sont fixées par voie réglementaire. »

- **Dispositions relatives aux assistants maternels et assistants familiaux** : dispositions générales art. L.421.1 à L.421.18 du code de l'action sociale et des familles et assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public art. L.422-1 à L.422-7 du code de l'action sociale et des familles

Art. L421-3 du CASF - (Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 art. 5 II Journal Officiel du 28 juin 2005) « L'agrément nécessaire pour exercer la profession d'assistant maternel ou d'assistant familial est délivré par le président du conseil général du département où le demandeur réside, etc. »

- **Dispositions relatives à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants** : art. L.214-5 et L.214-6 du code de l'action sociale et des familles

Art. L214-5 du CASF (Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 art. 83 Journal Officiel du 3 janvier 2002) « Il est créée une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes 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.

Présidée par le président du conseil général, cette commission comprend notamment des représentants des collectivités territoriales, des services de l'Etat, des caisses d'allocations familiales, d'associations, de gestionnaires et de professionnels concernés par les modes d'accueil des jeunes enfants, ainsi que des représentants d'usagers de ces modes d'accueil et des représentants des particuliers employeurs. Sa composition, ses compétences et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par voie réglementaire.

Art. L214-6 du CASF (Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 art. 3 II Journal Officiel du 28 juin 2005) « La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants définit les modalités d'information des candidats potentiels au métier d'assistant maternel, en lien avec le service public de placement mentionné au titre Ier du livre III du code du travail, ainsi que les modalités d'accompagnement des assistants maternels agréés dans l'exercice de leur profession et de leur information sur leurs droits et obligations. »

Dispositions concernant les communes

- **Dispositions relatives à l'action sociale des communes** : art. L.121.6 du code de l'action sociale et des familles
- **Dispositions relatives aux écoles et classes élémentaires et maternelles** : art. L.212-1 à L.212-9 du code de l'éducation, art. L.2121-30 du code général des collectivités territoriales

Art. L. 2121-30. du CGCT – « Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département. »

- **Dispositions relatives au schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans** : art. L.214-2 du code de l'action sociale et des familles

Article L214-2 du CASF - « Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Ce schéma, élaboré en concertation avec les associations et organismes concernés sur les orientations générales, adopté par le conseil municipal :

1° Fait l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle ;

2° Recense l'état et la nature des besoins en ce domaine pour sa durée d'application ;

3° Précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources. »

- **Dispositions relatives aux relais assistants maternels** : art. L.214-2-1 du code de l'action sociale et des familles

Article L214-2-1 du CASF (Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 art. 2 Journal Officiel du 28 juin 2005)- « Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistants maternels, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au

service départemental de protection maternelle et infantile visé au chapitre II du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code de la santé publique. »

Dispositions concernant les intercommunalités

- **Dispositions relatives aux compétences des intercommunalités en matière d'action sociale d'intérêt communautaire** : art. [L.5212-1](#), [L.5214-16](#) [L.5216.5](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT)
- **Dispositions relatives au schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans** : art. L. 214-3 du code l'action sociale et des familles

Art. L.214.3 du CASF- « Les communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent déléguer à ceux-ci le soin d'établir le schéma prévu par l'article L. 214-2. »

Dispositions relatives à la branche famille et aux caisses d'allocations familiales

- **Dispositions relatives aux missions, à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse nationale d'allocations familiales** : art. [L. 223-1 et suivant\(s\)](#) du code de la sécurité sociale.
- **Dispositions relatives aux missions, à l'organisation et au fonctionnement des caisses d'allocations familiales** : art. [L. 212-1 et suivant\(s\)](#), [R. 212-1 et suivant\(s\)](#) et [D. 212-1 et suivant\(s\)](#) du code de la sécurité sociale.
- **Dispositions relatives à l'action sociale des organismes d'allocations familiales** : art. L. 121-11 du code l'action sociale et des familles, art. L.223-1, L.223-2 et L. 263-1 du code de la sécurité sociale.
- **Dispositions relatives à la composition et aux conditions d'attribution de la prestation d'accueil du jeune enfant** : art. [L. 531-1 et suivant\(s\)](#), [R. 531-1 et suivant\(s\)](#) et [D. 531-1 et suivant\(s\)](#) du code de la sécurité sociale.

Dispositions concernant les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans

- **Dispositions relatives aux missions, à l'organisation et au fonctionnement des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans** (crèches, pouponnières, haltes-garderies, garderies et jardins d'enfants) : art. [L. 2324-1 et suivant\(s\)](#) et [R. 2324-16 et suivant\(s\)](#) du code de la santé publique et art. [L. 214-2 et suivant\(s\)](#) du code de l'action sociale et des familles.
- **Dispositions relatives à la priorité d'accès des enfants des bénéficiaires de minima sociaux reprenant une activité aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans** : art. [L. 214-7](#) et [D. 214-7 et suivant\(s\)](#) du code de l'action sociale et des familles

Dispositions concernant l'école élémentaire et maternelle : dispositions générales, art. L.113-1 du code de l'éducation ; compétences de l'Etat, art. L. 211-1 du code de l'éducation, et compétences des communes, art. L.212-1 à L.212-9 du code de l'éducation, art. L.2121-30 du code général des collectivités territoriales.

Art. L.113-1 du code de l'éducation (*Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 art. 4 Journal Officiel du 24 avril 2005*) – « Les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.

L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. »

Annexe 6. Caractéristiques de l'expérimentation sociale

Un organisme de référence en matière d'expérimentation, l'*Urban institute*⁴¹, considère qu'une expérimentation sociale se définit par quatre caractéristiques : l'affectation aléatoire des bénéficiaires et d'un groupe de contrôle (*random assignment*), un dispositif de politique publique (*policy intervention*), un dispositif de suivi (*follow up data collection*) et une évaluation (*evaluation*). Nous proposons une définition un peu plus accessible de l'expérimentation sociale à travers quatre composantes :

- **une innovation de politique sociale...** : il peut s'agir de tester un nouveau dispositif d'accompagnement, une incitation financière plus favorable ou un supplément d'information, voire tous ces éléments à la fois ; dans tous les cas, il semble essentiel que l'innovation testée soit porteuse de sens pour les politiques sociales, c'est-à-dire qu'on puisse la situer dans les perspectives d'évolution des politiques sociales, qu'on en connaisse les présupposés et qu'on identifie les questions auxquelles elle est susceptible de répondre. Plus l'innovation testée est sophistiquée, plus il sera difficile de déterminer la part relative de chacune de ses composantes dans les résultats obtenus⁴². Aussi est-il essentiel que le dispositif soit déjà « mûre » au moment où l'expérimentation est mise en œuvre ;
- **initiée dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes existant sur ses effets...** : l'expérimentation est une mesure transitoire sur un petit groupe de population défini géographiquement ou sur la base d'autres critères ; elle doit aboutir à une décision politique ; si les effets à attendre d'un nouveau dispositif sont relativement certains, cette dérogation au principe d'égalité (soit géographique, soit entre plusieurs catégories d'individus) est peu justifiable sur le plan des principes comme du droit (cf. infra) ;
- **mise en œuvre dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets...** : cela suppose qu'il n'existe pas de biais dans la sélection des bénéficiaires et que ces bénéficiaires soient comparables à un groupe de non bénéficiaires ; cela suppose également que le groupe des bénéficiaires ait atteint une taille critique ; cette taille dépend notamment des simulations réalisées sur les effets à attendre du dispositif et des marges d'incertitude tolérées pour la décision finale ; cela suppose enfin qu'au moment où l'expérimentation est lancée son protocole d'évaluation soit arrêté et connu ;
- **...dans l'optique d'une généralisation** : divers mécanismes peuvent limiter l'interprétation que l'on fait des résultats d'une expérimentation, dans l'optique d'une généralisation :
 - le groupe de bénéficiaires peut ne pas être représentatif de la population générale ;
 - le contexte dans lequel il se situe peut ne pas être comparable à l'ensemble de la société ;
 - le fait pour les bénéficiaires de savoir que l'évolution de leur comportement sera mesurée peut biaiser les résultats ;
 - plus généralement, la diffusion de l'information n'est pas identique dans la mise en œuvre d'un nouveau dispositif à une petite échelle et quand le dispositif est national, ce qui peut également biaiser les résultats ;
 - enfin, les résultats enregistrés sur le groupe de bénéficiaires peuvent s'expliquer par un effet de substitution caché au détriment de non participant ou du groupe de contrôle (par exemple, substitution d'emploi ou différence dans l'accès aux biens, etc.) ; par définition, une généralisation de la mesure neutralisera cet effet.

⁴¹ www.urban.org

⁴² D Greenberg et M Schroder distinguent ainsi deux types d'expérimentations : le premier teste sur le groupe de bénéficiaires différents degré d'évolution d'un paramètre (par exemple une incitation fiscale ou un niveau de prestation) pour mesurer la sensibilité des comportements à ce paramètre (*responses surfaces experimentations*) ; le second teste l'application d'un dispositif complet de politique publique au risque d'introduire des boîtes noires dans l'analyse de ses résultats (*black box assessments*).

Exemples d'expérimentations pratiquées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

Les résultats d'une expérience américaine de longue durée, le *Perry Preschool program*, ont en effet montré qu'un investissement de 1 dollar dans l'accueil et l'éducation des plus jeunes enfants génère une économie de 7 dollars sur l'ensemble de la vie des individus⁴³. Ces chiffres publiés aux débuts des années 1990 ont nourri tous les débats sur la montée en charge d'un système d'accueil préscolaire aux Etats-Unis. Ils ont conduit plusieurs Etats, notamment le Royaume-Uni, à repenser leurs interventions en matière de petite enfance.

De quoi s'agissait-il ? Le *Perry Preschool program* programme a été mis en place en 1962 pour tester les effets d'un mode d'accueil collectif sur un échantillon de familles à bas revenus. Chaque année, pendant cinq ans, cinq cohortes d'enfants en âge pré-scolaire, afro-américains et habitant un même quartier, ont bénéficié pendant deux ans d'un programme d'accueil collectif dit de « qualité renforcée » : ce programme consistait notamment en deux heures et demie d'accompagnement éducatif par jour, représentant en moyenne un supplément de dépenses de 1 589 dollars par enfant. Le développement cognitif des enfants (mesures de QI notamment), leurs résultats scolaires, leur niveau de délinquance, leur relation à l'emploi (et niveau moyen de revenu) et leur situation au regard de la protection sociale ont été suivis jusqu'à aujourd'hui (soit pour des générations arrivant à l'âge de 40 ans) et comparés à un groupe de contrôle, composé de personnes qui n'ont pas bénéficié d'un mode d'accueil en 1962.

D'autres expérimentations sont intervenues dans **le champ de la petite enfance**. Dans les années récentes, l'unité Sure start au Royaume-Uni a reçu pour mission de développer des expériences locales de prise en charge innovante des jeunes enfants et de mutualiser les savoirs en la matière. Elle a notamment lancé en 2002 un programme pilote auprès de quatre municipalités, visant à évaluer divers modèles d'inclusion sociale en crèches. Des premiers résultats de ce programme **ont été présentés en avril 2004**. Ce programme est très apprécié des Britanniques au point d'incarner l'ensemble de la politique de la petite enfance du gouvernement.

⁴³ La marge d'erreur de l'étude est élevée et le chiffre de 7 dollars constituent l'estimation moyenne. Les résultats de cette expérimentation sont encore discutés. Il semble y avoir consensus sur le fait que les cohortes de bénéficiaires ont connu de meilleurs résultats que les membres du groupe contrôle sur presque tous les paramètres étudiés dans l'adolescence et à l'arrivée à l'âge adulte (19 ans) ; l'écart tend à se résorber avec l'âge, même s'il reste visible.

Annexe 7. Quelques initiatives et expériences locales

Cette annexe répertorie un certain nombre d'initiatives locales qui peuvent être intéressantes tant du point de vue de la structuration et de la diversification de l'offre, que de l'amélioration de la qualité de celle-ci.

Structuration de l'offre

- **Information et accompagnement des parents**
 - les Pages Poussins de la CNAF
 - le site internet d'informations sur les disponibilités des assistantes maternelles du Conseil général de l'Yonne
 - le site internet (en cours d'élaboration) d'informations en direction des familles et de mise en cohérence de l'offre et de la demande de la CAF de Strasbourg
 - le service Relais assistante maternelle (RAM) du département d'Ille et Vilaine
- **Analyse des besoins, planification et programmation de l'offre**
 - Imaje
 - le « projet social petite enfance » de la Ville de Lyon

Diversification de l'offre : accueil d'urgence, horaires atypiques, mode d'accueil itinérant

- le programme GEPETTO
- l'espace multi-accueil « Les Lilas » à Montpellier, association ADAGES

Amélioration de la qualité de l'offre

- la charte qualité relative à la garde d'enfants à domicile dans les Hauts-de-Seine

I. Structuration de l'offre

- **Information et accompagnement des parents**

Création des Pages Poussins à la CNAF (plan Petite enfance de novembre 2006)

Quel outil mis en place ?

La Cnaf, en lien, avec le Ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a pour projet de donner à toutes les familles la possibilité de consulter de manière interactive, à partir du site www.caf.fr, l'ensemble de l'offre des modes d'accueil du jeune enfant. Dans le cadre des rubriques locales, 57 % des Caf ont mis en ligne à l'automne 2006, sous diverses formes, les coordonnées des structures d'accueil collectif et des Relais assistantes maternelles (Ram).

Quels objectifs ?

Le projet, baptisé Pages Poussins, vise à assurer une homogénéité et une cohérence nationale de cette offre de service rendu aux familles, en la mettant à disposition des 123 Caf. Cet accès à l'information serait ainsi possible pour tous les usagers, quel que soit leur lieu de résidence.

Le groupe de travail étudie également la possibilité, à terme, de permettre aux familles de consulter en temps réel les disponibilités en matière d'accueils collectifs et individuels sur leur commune ou toute autre commune de leur choix. Toutefois, dans un premier temps, l'annuaire ne pourra référencer les assistantes maternelles, pour des raisons de protection juridique de la confidentialité.

Quelle démarche ?

Le projet s'appuie sur ces différentes expériences. Il est ainsi conçu en lien avec un groupe de travail composé de représentants de Caf ; de nouveaux membres rejoindront d'ailleurs ce groupe dans une phase ultérieure.

Le projet est séquencé en trois phases distinctes :

1/ La première, effective depuis le mois d'octobre 2006, s'est traduite par la mise en ligne sur le site caf.fr d'une information décrivant les différents modes de garde du jeune enfant.

2/ La seconde, prévue pour le mois de janvier 2007, consiste à proposer un annuaire interactif des structures d'accueil collectif sur la base d'une recherche par code postal. En plus des simples coordonnées téléphoniques et postales, les familles peuvent, également, selon les départements, avoir accès à un certain nombre d'informations complémentaires (capacité d'accueil, heures d'ouverture, lien Internet...).

3/ La troisième consiste à donner aux familles la possibilité de consulter les disponibilités d'accueil pour chacune des structures d'accueil choisies. Cette troisième phase suppose la mise en place d'un extranet Cnaf programmé pour la fin de l'année 2007.

Les technologies envisagées pour sa mise en œuvre (pages Internet dynamiques, plutôt que statiques) offriront plusieurs avantages :

- ce téléservice, contrairement à un annuaire statique, permettra de proposer à l'internaute une approche plus ergonomique et plus conforme aux usages du web,
- une recherche multi-critères (et non par navigation dans une arborescence) offrira une plus grande rapidité d'accès à l'information et une meilleure adaptation aux besoins divers des usagers,
- pour les Caf, la maintenance sera plus simple et plus rapide que celle des pages statiques (qui nécessite, à chaque mise à jour, de rebâti intégralement les pages et la cinématique manuellement). La facilité de mise à jour garantira une information actualisée aux usagers.

Création par le Conseil général de l'Yonne d'un site internet d'informations relatif à l'accueil chez une assistante maternelle

Quel outil mis en place ?

A l'initiative de la CAF et du Conseil général, un site internet actualisé en temps réel mis en ligne en juin 2003 a été créé par un opérateur privé pour mettre en relation l'offre et la demande en assistantes maternelles sur l'ensemble du département. De tels sites d'informations existent ailleurs, la particularité de celui-ci est qu'il est actualisé tous les jours.

Il permet aux familles qui recherchent une assistante maternelle pour la garde de leur enfant d'accéder plus facilement à l'ensemble de l'offre de ce type d'accueil et aux assistantes maternelles de disposer d'un certain nombre d'informations pratiques et de donner leurs disponibilités en temps réel.

Quels objectifs ?

- *recensement en temps réel des assistantes maternelles et centralisation des places disponibles* sur l'ensemble du département de l'Yonne ;
- *volonté d'offrir un service d'informations sur l'accueil chez une assistante maternelle* (localisation, conditions d'accueil, disponibilité, tarifs, etc.) facile d'utilisation et accessible à tous les parents ;
- *accompagnement des parents* dans leurs démarches ;
- *optimisation de l'utilisation de ce mode d'accueil et meilleure répartition sur le territoire de l'offre*, en permettant aux parents de trouver une assistante maternelle qui répond à leurs besoins et aux assistantes maternelles de signaler leurs places disponibles et donc de trouver des enfants à accueillir si elles le souhaitent.

Quels services offerts ?

1. *des informations pratiques tant pour les familles que pour les assistantes maternelles* (informations sur les différents modes d'accueil existant dans le département et sur les relais assistantes maternelles, fiche juridique d'accompagnement pour la conclusion du contrat entre les parents employeurs et les assistantes maternelles, fiche sur les droits et devoirs des deux contractants, etc.) ;

2. *un moteur de recherche mettant en relation l'offre et la demande* pour connaître en temps réel les assistantes maternelles disponibles et leurs modalités d'accueil, ce qui constitue la principale originalité de ce site.

En ce qui concerne le recensement de l'offre, les commissions d'agrément du département communiquent tous les mois les données relatives aux assistantes nouvellement agréées. Une feuille de liaison est alors envoyée par le Conseil général à ces assistantes maternelles pour leur préciser qu'à défaut de refus de leur part, leurs coordonnées figureront automatiquement sur le site internet. A ce stade, les assistantes maternelles peuvent opposer un refus. En cas d'acceptation, elles n'ont par la suite plus la possibilité de modifier la page adresse. Elles disposent en revanche d'une grande liberté d'information concernant leurs disponibilités actuelles ou futures (vision à un an), leurs tarifs, leur cadre d'accueil des enfants, leur environnement et peuvent ajouter toute mention utile (expériences, diplômes, activités proposées, etc.). Elles peuvent à tout moment grâce à un code confidentiel et un numéro vert qui leur sont communiqués, changer ces informations, en ajouter ou en supprimer. Le site est ainsi actualisé quotidiennement dès la réception d'un appel.

Actuellement, presque toutes les assistantes maternelles du département (environ 2 400) sont en ligne. Seules cinq ont refusé de figurer sur le site. Un tiers d'entre elles ont mentionné leur disponibilité. Les autres ne les précisent pas, soit parce qu'elles ont déjà une liste d'attente conséquente, soit parce qu'elles n'y accordent que peu d'intérêt.

En ce qui concerne la demande, les parents peuvent formuler leur demande à partir d'un critère territorial selon qu'ils recherchent une assistante maternelle proche de leur domicile, de leur lieu de travail ou entre les deux.

L'internaute peut ainsi obtenir des renseignements sur une zone géographique particulière et reçoit une liste des assistantes maternelles du secteur (temps de trajet, distance indiqués). Il peut alors consulter les informations que chacune d'entre elles a bien voulu laisser (tarifs, cadre d'accueil des enfants, type de logement, activités, disponibilité pour un accueil non permanent ou un accueil périscolaire, etc.), afin d'affiner son choix.

3. *une foire aux questions.*

Quels résultats ?

Cet outil pratique et lisible rencontre un certain succès, comme en témoigne son taux de fréquentation élevé (1600 connections par mois). Il constitue un guide très utile dans l'orientation de la décision des parents et leur apporte une certaine garantie de trouver une assistante maternelle agréée qui répond à leurs besoins de conciliation de leurs vies professionnelle et familiale.

Une enquête de satisfaction réalisée en ligne est en cours d'étude afin de mesurer l'impact du site et le degré de satisfaction des utilisateurs (parents, assistantes maternelles mais également les administrations, les relais assistantes maternelles) car jusqu'à présent, le Conseil général n'avait aucune connaissance des internautes. Il semble que les assistantes maternelles par ce type de démarche se sentent prises au sérieux.

Quel financement ? Quel coût ?

La mise en place de ce site a nécessité un investissement humain et financier conséquent, ce qui explique que le Conseil général l'a pour l'instant limité à l'offre des assistantes maternelles.

- Dépenses d'investissement : 25 000 euros de coût de départ puis à partir de la deuxième année : 6 000 euros.
- Dépenses de fonctionnement : 21 000 euros par an (coûts du prestataire, numéro vert, géocodage), etc. Les trois premières années, la CAF a pris en charge la moitié des frais de fonctionnement dans le cadre du contrat enfance.

Quelles perspectives ?

Des discussions sont en cours sur l'opportunité d'étendre ce service à l'offre d'accueil en établissements collectifs et notamment sur les coûts engendrés.

L'information sur les disponibilités des assistantes maternelles doit encore être améliorée. Le décret du 14 septembre 2006 relatif au statut des assistants maternels et familiaux prévoit une obligation pour ces professionnels de signaler leur disponibilité et tout départ d'enfant dont ils ont la charge

selon les modalités du conseil général⁴⁴. Serait-il possible de lier l'agrément à l'obligation de signaler ses disponibilités sur le site ?

Pour une utilisation optimale du site, celui-ci doit bénéficier d'une grande publicité, tant à l'égard des parents qu'auprès des assistantes maternelles qui doivent comprendre l'intérêt de fournir un maximum d'informations. Il doit également être relié aux RAM et aux écoles maternelles.

D'autres départements utilisent ce type d'outil (La Réunion, les Côtes d'Armor) ou envisagent de le mettre en place (Rhône-Alpes, Var).

Création par la CAF de Strasbourg d'un site internet d'informations en direction des familles et de mise en cohérence de l'offre et de la demande (en cours d'élaboration)

Quel outil mis en place ?

La CAF du Bas-Rhin met actuellement en place un réseau Départemental d'Accueil de la Petite Enfance par le biais d'un site internet en cours d'élaboration. Le projet a plusieurs années. Le site n'est pas encore ouvert au public (plusieurs étapes dont la première est prévue pour le mois de janvier 2007 : l'information des familles sur l'offre d'accueil dans le Bas-Rhin).

Pour la réalisation du projet, la CAF a dès l'origine fait le choix du partenariat. Un groupe composé d'acteurs de la Petite Enfance (collectivités locales, associations, services de PMI) a contribué à la définition des besoins.

L'outil se décompose en deux parties : *un volet internet destiné au public et un volet extranet à la disposition des équipements, des différents partenaires (CAF, Conseil Général du Bas-Rhin, collectivités locales, etc.) ainsi que des assistantes maternelles, des services et des informations métiers.*

Quels objectifs ?

- *faciliter les démarches des familles* pour trouver une solution d'accueil (tout particulièrement dans le cas des établissements d'accueil collectif) ;
- *promouvoir la pratique d'un fonctionnement en réseau des équipements et des professionnels de la petite enfance*. Les professionnels de la petite enfance et gestionnaires de structures ont généralement une connaissance faible du reste de l'offre ;
- *développer la connaissance des demandes, des disponibilités et de la situation réelle des équipements* grâce aux outils informatiques. Formation nécessaire du personnel, à des logiciels informatiques de gestion du marché.

Quels services offerts ?

Un volet Internet à destination du grand public, des parents et de toute personne cherchant à faire garder des enfants, ainsi qu'aux professionnels des structures.

1. *Information des familles sur l'ensemble de l'offre d'accueil du Bas-Rhin* : équipements d'accueil (accueil collectif, accueil parental, accueil familial, jardins d'enfants), assistantes maternelles, et centres de loisirs sans hébergement.

Pour chaque établissement : présentation et descriptif de la structure et de son projet pédagogique, présentation du gestionnaire, adresse, personne à joindre pour une prise de rendez-vous, accès, types d'accueil, horaires d'ouverture, conditions d'admission, origine géographique des enfants, nombre de places, tarifs, etc.

Pour les assistantes maternelles : présentation d'une liste, recherche géographique, droits et les devoirs.

⁴⁴ Décret du 14 septembre 2006 relatif au statut des assistants maternels et familiaux :

« Art. R. 421-39. - L'assistant maternel est tenu de déclarer au président du conseil général, dans les huit jours suivant leur accueil, le nom et la date de naissance des mineurs accueillis ainsi que les modalités de leur accueil et les noms, adresses et numéros de téléphone des représentants légaux des mineurs. Toute modification de l'un de ces éléments est déclarée dans les huit jours.

« L'assistant maternel tient à la disposition des services de protection maternelle et infantile des documents relatifs à son activité prévisionnelle, ainsi qu'à son activité effective, mentionnant les jours et horaires d'accueil des enfants qui lui sont confiés.

« Il informe le président du conseil général du départ définitif d'un enfant et, selon des modalités fixées par le conseil général, de ses disponibilités pour accueillir des enfants.

Pour les relais assistantes maternelles, les lieux d'accueil enfants-parents, les centres de loisirs sans hébergement : fiche descriptive, informations pratiques, localisation.

Informations sur les tarifications : simulation des tarifs en fonction des revenus.

= Première étape du projet quasi-achevé, mise à disposition du public en principe pour janvier 2007.

2. *Assistance au choix et information sur les disponibilités*

Les disponibilités des assistantes maternelles et des établissements d'accueil ne sont pas encore mises en ligne et actualisées. Travail en cours en collaboration avec le Conseil général pour obtenir l'accord écrit des assistantes maternelles pour préciser sur le site leurs disponibilités.

Le choix d'une inscription centralisée des demandes n'a pas été fait. Le dialogue se fait directement entre les structures et les familles.

Il existe une charte d'accueil, par laquelle les acteurs s'engagent à mettre à disposition l'ensemble des informations et données utiles et à rechercher avec les familles une réponse adaptée à leurs besoins. Chaque structure doit ainsi recevoir les familles dans un délai de quinze jours, étudier leur demande, leurs besoins et leur présenter la structure.

Un volet Extranet utile pour la Caf et le Conseil général, les équipements et relais assistantes maternelles, et les collectivités locales.

1. *la mise à disposition d'informations sur les métiers* (revue de presse, actualités générales, réglementaires et juridiques, possibilité de poser des questions à la CAF, fiches techniques, documentaires, etc.) ;
2. *un espace d'échanges et de communication* (forum de discussion) ;
3. *un outil de reporting sur les listes d'attente* et autres données des établissements (listes d'attente, listes des préinscriptions, listes des préinscriptions multiples, listes des demandes non satisfaites) et *l'occupation des structures* (taux d'occupation, disponibilités prévisionnelles, origines géographiques des familles, répartition par âge des enfants, répartition par durée des contrats) ;
4. *la mise à jour de certaines informations du site internet*. Le site reste sous la responsabilité de la CAF du Bas-Rhin mais les informations sur les structures d'accueil sont directement mises à jour par les prestataires. Les informations sur les disponibilités sont réalisées par export des logiciels métiers ou par saisie directe. La mise à jour est accessible à des non informaticiens.

Quels résultats ?

Le projet met du temps à se mettre en place. La CAF rencontre aujourd'hui des difficultés pour extraire les données des logiciels de gestion du marché car ils en existent plusieurs et les gestionnaires ne sont pas encore suffisamment réactifs.

Quelles perspectives ?

La réussite de ce projet, au-delà des aspects techniques, est liée à l'adoption et au respect par l'ensemble des acteurs de la charte d'accueil.

Après l'ouverture du site, il sera nécessaire de définir une instance de suivi garantissant la cohérence du portail Internet/Extranet, la gestion de son contenu et la fiabilité des processus d'actualisation des données. Suivi également des statistiques de fréquentation du portail. Enfin, une réflexion devra être menée sur l'évolution du site, les modifications d'arborescence, les nouvelles rubriques, les nouveaux services.

Présentation du service Relais assistante maternelle (RAM) du département d'Ille-et-Vilaine

Quel outil mis en place ?

Service relais assistante maternelle mis en place dans les années 1990 par la CAF au niveau du département d'Ille-et-Vilaine, en partenariat avec l'ensemble des acteurs départementaux et locaux qui ont la responsabilité de l'accueil des jeunes enfants (le conseil général, les villes de Rennes, Saint Malo, Vitré, Fougères et Redon, les associations familiales et professionnelles).

Constat de l'époque : l'assistante maternelle constitue le mode de garde le plus répandu sur ce territoire (environ 8 600 assistantes maternelles) et pourtant, à l'inverse des crèches, il n'existe aucun suivi par le Conseil général de cette profession. Les dispositifs d'aide pour l'orientation des familles sont limités. Les familles ne savent parfois pas exprimer leurs besoins, ni même où elles doivent s'adresser pour connaître les démarches à entreprendre.

Quels objectifs ?

Le service RAM a pour principaux objectifs d'accompagner les familles dans leur choix du mode d'accueil de leurs enfants et de participer au développement qualitatif des modes d'accueil du jeune enfant.

Quels services offerts ?

Ses missions sont :

- *d'informer et de conseiller les parents* dans leurs démarches, de les aider dans leur rôle d'employeur en vue d'améliorer l'accueil des tout-petits au domicile de l'assistante maternelle ;
- *de faciliter et de promouvoir l'exercice de cette profession* (information des candidates à l'agrément pour exercer la profession d'assistante maternelle, proposition de formation) ;
- *de créer et d'animer le réseau des assistantes maternelles* ;
- *de favoriser le partenariat avec tous les acteurs de la Petite Enfance* ;
- *d'assurer le développement qualitatif de l'offre sur le territoire* : participation à une fonction d'observation locale et contribution au développement des actions et services en faveur de la petite enfance (ex : animations et soutien technique pour le démarrage des Espaces-Jeux, accompagnement de projets liés à la création de structures d'accueil des jeunes enfants en partenariats avec le Conseil général, les élus et les associations, etc.) ;
- *d'éditer la revue AM STRAM GRAM*, information trimestrielle des assistantes maternelles d'Ille-et-Vilaine et des familles (possibilité d'échanges sur l'offre existante et sur les besoins des familles) ;

Ces services sont rendus par un groupe de travailleurs sociaux payés par la CAF de Rennes.

Les animateurs RAM assurent des permanences physiques et téléphoniques, organisent des réunions d'informations pour les assistantes maternelles et pour les parents (groupe d'une dizaine de couples mais également entretiens individuels avec les parents). Des petits guides du « parent employeur d'une assistante maternelle agréée » ou sur « la recherche d'un mode de garde à domicile » ainsi qu'un centre départemental de documentation familiale sont à la disposition des parents.

Quels résultats ?

Les communes et usagers sont très satisfaits de ce type de service.

Quel financement ? Quel coût ?

Le dispositif est financé par la CAF, la PSU, le contrat enfance passé en partenariat avec le Conseil général ainsi que les principales villes du département. Le coût d'un RAM est relativement peu élevé et comprend en majeure partie (environ 75 %) la rémunération du personnel.

Quelles perspectives ?

Il est prévu qu'en 2007 soit créé un site internet qui mette en lien l'offre et la demande en répertoriant les disponibilités des assistantes maternelles. Actuellement, elles sont censées communiquer leurs disponibilités au centre départemental d'action sociale mais elles ne le font pas.

Les RAM sont inégalement réparties sur le territoire français (plus développés dans l'ouest de la France et dans le Rhône par exemple). Leurs missions et la qualité des services rendus diffèrent également d'une RAM à l'autre. Il faudrait procéder à une évaluation du nombre et du type de services rendus par les RAM sur l'ensemble du territoire français (diversité, coût, organisation, pilotage) pour rationaliser ces différentes pratiques.

- **Analyse des besoins, planification et programmation de l'offre**

Imaje : Indicateurs de Mesures de l'Accueil des Jeunes Enfants : un outil au service du diagnostic et de l'aide à la décision de la branche famille.

Il s'agit d'un outil d'observation, de pilotage et de décision à destination des CAF, de la CNAF et des communes et intercommunalités. Outil territorial, technique et politique, son objectif est de mesurer la demande et l'offre d'accueil des jeunes enfants. Il a été créé à l'initiative des acteurs de la petite enfance, notamment de l'Observatoire national de la petite enfance et validé dans les contrats d'objectifs et de gestion de 2001-2004 et 2005-2008. En 2003 a été mis en place un groupe de travail composé de 7 Caf et de 2 directions de la CNAF.

Les enjeux majeurs de l'outil Imaje :

1. assurer une production automatisée et fiable des données relatives au secteur de la petite enfance ;
2. mettre à disposition des responsables d'action sociale, de leurs conseillers techniques et des chargés d'études des indicateurs de mesure de l'accueil du jeune enfant ;
3. avoir un outil unique de diagnostic commun aux Caf et à la Cnaf ;
4. conforter le positionnement de la branche famille dans le pilotage et le développement des politiques d'accueil du jeune enfant.

Les axes d'analyse :

1. le public, la demande ;
2. l'offre : recueil des informations sur les dispositifs existants (relais assistantes maternelles - AM), les accueils individuel et collectif (ex : nombre d'AM agréées au cours du mois de novembre) ;
3. l'usage : mesure de l'incidence des choix politiques de la branche famille (ex : nombre d'enfants bénéficiaires de l'AFEAMA, nombre d'enfants gardés par une AM par tranche d'âge, nombre d'enfants bénéficiaires de la PAJE de moins de trois ans, etc.) ;
4. l'adéquation de l'offre à la demande ou la tension : rapport entre l'offre et le nombre d'enfants gardés, en vue de déterminer les zones d'équilibre, les zones excédentaires et déficitaires. Plus la part des enfants de moins de six ans et le taux d'occupation des parents sont importants, plus la tension est forte.

Le projet Imaje consiste en une simulation à partir d'une centaine d'indicateurs déterminés, de l'offre et de la demande sur un territoire donné (estimation du nombre d'AM agréées dans le département, estimation des disponibilités des AM, etc). Les indicateurs ne sont pas déconnectés de l'évolution des politiques publiques et des logiques territoriales.

L'outil permet de percevoir un défaut d'offre mais ne mesure pas le degré d'insatisfaction de la demande des familles.

L'effectivité d'un tel dispositif dépend de la capacité à mobiliser chaque année les données.

Le « projet social petite enfance » de la Ville de Lyon

Quel contexte local ?

Nombre d'habitants : 445 452 (chiffres INSEE 1999)

Des naissances en évolution constante : 2 226 en 2000 à 7 770 en 2005.

La Ville de Lyon compte environ 23 000 enfants de moins de trois ans.

Présentation de l'offre d'accueil au 31/12/2005 :

- 132 établissements d'accueil offrant 4 215 places. 46 équipements (1 732 places) sont en gestion municipale directe (40 %), 86 (2 479 places) sont en gestion associative (60 %). Pour ces derniers, la municipalité met à disposition des locaux, adapte en permanence ses subventions pour assurer le fonctionnement. Ce type de gestion permet une souplesse et un investissement citoyen indéniable, mais il nécessite un accompagnement voire un soutien permanent des conseils d'administration en perpétuel changement.

Malgré le nombre important de projets amorcés, seule une crèche inter-entreprise a vu le jour en 2 ans. Elle offre 55 places dont 5 réservées par la Ville de Lyon pour les habitants de

l'arrondissement où elle se situe. La marge économique de ce type de structure est étroite malgré les défiscalisations et les inscriptions possibles dans les « contrats enfance entreprises ».

La plupart des établissements sont ouverts aux heures de jour. Il existe un établissement ouvert 24 h sur 24. Les demandes d'accueil étant très variées, tous les équipements proposent un service multi-accueil. Cette organisation permet l'utilisation d'une place pour environ 2,5 enfants.

On considère donc qu'environ 10 500 enfants accèdent à un mode d'accueil collectif.

- Nombre d'assistantes maternelles agréées et en activité : 2 209.
L'agrément des assistantes maternelles permet en moyenne d'accueillir 2,5 enfants. Sachant qu'1/3 des enfants accueillis sont des « péri-scolaires », on considère que 3 600 enfants de moins de trois ans trouvent un accueil chez les assistantes maternelles.
- 14 Relais Assistantes Maternelles (R.A.M) sont répartis sur la ville et offrent un service (accueil, informations, regroupements collectifs, temps de formation, etc.) à environ 550 assistantes maternelles adhérentes.
- Nombre de bénéficiaires de l'AGED (données CAF) : 1 152. En estimant qu'1/3 du nombre d'enfants bénéficiant d'une garde à domicile sont scolarisés, on considère que 750 enfants de moins de trois ans bénéficient de ce système de garde.
- 1 609 enfants de moins de trois ans sont scolarisés. Ce chiffre est en baisse.
- 2 000 ne sont pas confiés à l'extérieur par choix des familles (si l'on accepte le principe que 8 % des familles font le choix de ne pas utiliser de mode d'accueil).

A ce jour, l'offre d'accueil petite enfance proposée reste insuffisante bien que variée, avec des gestionnaires multiples et des interlocuteurs institutionnels divers.

Sur la Ville de Lyon, il resterait donc environ 5 000 enfants qui ne trouveraient pas un mode d'accueil possible.

Si l'on estime que l'impact de la valorisation et du développement du métier d'assistante maternelle soutenus par les RAM peut accroître l'offre dans ce secteur de 10 %, on peut espérer réduire le besoin d'accueil. Celui-ci ne concernerait plus qu'environ 4 600 enfants.

Ce raisonnement nous amène à penser que sur la Ville de Lyon, pour répondre aux demandes des familles dans le cadre d'un service public de la petite enfance, il serait nécessaire de créer une offre d'accueil d'environ 2 000 places supplémentaires.

L'intervention de plusieurs institutions :

- la municipalité réfléchit et apporte des solutions concrètes aux besoins des familles, s'engage dans l'investissement et assure le fonctionnement ;
- le conseil général n'apporte pas de financement mais se porte garant des normes, du cadre légal et assure une mission de contrôle ;
- la Caisse d'allocation familiale apporte des aides financières à plusieurs niveaux, investissement et fonctionnement via la Prestation de Service Unique et la Prestation Service Enfance dans le cadre du contrat enfance.

Quelle démarche ?

L'éducation des jeunes enfants est pour la municipalité un enjeu majeur du développement social, économique et culturel de la cité. Elle s'est fortement investie sur la problématique de l'accueil des jeunes enfants depuis 5 ans.

Au-delà de la réponse à une obligation réglementaire exigée par le décret du 1^{er} août 2000, c'est la volonté politique de mieux répondre aux besoins de plus en plus diversifiés des familles qui s'exprime au travers d'un document de référence important : le projet social et éducatif pour l'accueil du jeune enfant.

La construction d'un projet social et éducatif pour l'ensemble des établissements d'accueil du jeune enfant fait partie de la démarche « Lyon, Ville éducatrice ». Le projet social et éducatif pour l'accueil du jeune enfant permet à chaque équipement d'accueil d'inscrire ses objectifs en tenant compte des objectifs généraux de la ville. Document de référence, il permet à tous les gestionnaires de positionner leur action en direction des familles en respectant un cadre commun à tous. Il incite à travailler en

partenariat, à équilibrer par territoire les offres d'accueil proposées, à s'adapter en permanence aux besoins des familles et à veiller à l'évolution des orientations d'une structure.

Il se veut un outil d'intégration et de cohésion sociale, de lutte contre les exclusions et les inégalités, de participation à l'éducation des futurs citoyens, de soutien aux « savoir-faire » parentaux, d'aide à la prise en charge des enfants en situation de handicap, d'adaptation à l'évolution de l'environnement social.

Il s'appuie sur des objectifs concrets en constante référence à l'évolution des besoins des familles.

La démarche : l'élaboration du projet social et éducatif a nécessité un *travail partenarial important* durant deux années. Il s'est élaboré en deux grandes étapes :

Première étape : *un diagnostic de l'existant* que l'on pourrait intituler « qui sommes-nous et à qui rendons-nous service ? ». Il a permis :







- de faire un récapitulatif précis de l'offre proposée par chaque équipement d'accueil dans les neuf arrondissements et sur une année complète de fonctionnement ;
- de mettre en évidence l'identité de chaque arrondissement (ou territoire) à partir de données démographiques, socio-économiques, de la situation au regard de l'habitat, de l'offre d'accueil petite enfance ;
- enfin de repérer les manques et de définir les actions prioritaires à mener.

Deuxième étape : *une concertation par territoire entre tous les partenaires* intervenant dans le secteur de la petite enfance : ce sont au total 175 réunions qui ont été organisées.

La construction du projet social est basée sur un principe de concertation. C'est ainsi que les élus chargés de la petite enfance dans chaque arrondissement, les coordinateurs territoriaux petite enfance, les responsables d'équipements d'accueil collectifs, les professionnels du Conseil général responsables des agréments d'assistantes maternelles, les animateurs des RAM, les associations proposant de la garde à domicile, les responsables des centres de loisirs des mercredis et vacances scolaires, les associations et écoles proposant de l'accueil avant et après le temps scolaire (périscolaire), les centres médico-psychologiques, les ludothèques, les organisateurs de lieux parents-enfants, se sont réunis en moyenne une fois par mois durant les 18 mois de la construction de ce projet.

Quels objectifs ?

La présentation de l'état des lieux, les échanges, commentaires et analyses qui en ont découlé ont permis de définir les axes de travail prioritaires pour la Ville de Lyon qui sont les suivants :

-  *information et participation* : avec la mise en place dans chaque arrondissement d'un Point Accueil Inscription Petite Enfance (PAIPE) et d'une commission d'attribution des places en équipements municipaux ;
-  *complémentarité et souplesse* : diversifier l'offre d'accueil et harmoniser les horaires d'ouvertures sur la journée et sur l'année. Ouverture d'un équipement d'accueil 24h/24h, ouverture d'un équipement sur le site de la Cité Internationale ;
-  *accessibilité* : prendre en compte spécifiquement les demandes d'accueil en urgence. Développer et soutenir l'accueil des enfants en situation de handicap ;
-  *écoute et accompagnement* : développer des lieux d'accueil où enfants et parents peuvent se retrouver ;
-  *ouverture et partenariat* : développer les actions culturelles et artistiques. Créer ou développer les liens avec l'école maternelle par la mise en place d'actions passerelles, l'accueil des enfants sur les temps péri et extrascolaires ;
-  *accueil par des professionnels qualifiés et dans des locaux adaptés* : rénovation et mise aux normes des crèches et organisation d'un plan de formation important pour les professionnels.

L'avancée de cette réflexion a également été partagée régulièrement avec les parents utilisateurs d'équipements petite enfance avec une présentation en milieu de parcours et lors de la présentation officielle du document final en décembre 2004.

II. Diversification de l'offre : accueil itinérant, d'urgence, en horaires atypiques

Réseau Gepetto : Garde d'enfants pour l'équilibre du temps professionnel et du temps familial

Le programme GEPETTO assure un mode d'accueil 24 h/24, 7 jours/ 7 au domicile des parents en complément de l'offre d'accueil existante. Il permet de décloisonner les systèmes d'accueil et de les mettre en réseau sur tout un territoire.

Quelle démarche ?

Une première expérimentation intitulée « Bambino Service Plus » avait été menée en 1999 par la Caf du Morbihan et l'Association lorientaise ADAPAR pour répondre aux besoins des parents travaillant en horaires dits « décalés ». Cette première expérience étant concluante, les initiateurs de ce projet ont répondu en 2001 à un appel d'offre européen dans le cadre d'Equal, afin de vérifier si sous d'autres paysages et d'autres contextes locaux ce dispositif aurait la même pertinence. Le projet est retenu au niveau national par la commission et prend le nom de GEPETTO (Garde d'Enfant Pour l'Equilibre du Temps professionnel, du Temps familial et son Organisation). Dès lors, huit sites pilotes (Vannes, Cherbourg, Le Mans, Lorient, Nantes, Poitiers, Vernon, Villiers sur Marne) ont été accompagnés pendant trois ans et ont donné le jour à six dispositifs pérennes fonctionnant aujourd'hui en France.

Quels objectifs ?

Le dispositif GEPETTO a pour objectif d'accompagner les parents qui ont des difficultés de garde d'enfants. L'accueil en relais a pour but de résoudre les distorsions résultant du travail en horaires décalés : perturbation de la vie familiale, bouleversement de l'équilibre de l'enfant, accroissement de la fatigue. Il se justifie par l'impossibilité de faire appel à un autre service disponible.

Soucieux du respect des rythmes de l'enfant (endormissement, sommeil, éveil, etc.), *il permet de concilier la vie familiale et la vie professionnelle des parents*, préserve l'équilibre des échanges familiaux, limite les déplacements et les solutions « bricolées » qui peuvent mettre en péril le bien-être et la qualité de vie de l'enfant.

Le projet GEPETTO répond à une demande bien réelle, un besoin actuel qui reflète le développement de notre société : articuler vite familiale et vie professionnelle, promouvoir l'égalité des chances devant l'emploi et trouver des solutions pour faire garder nos enfants jusqu'à 13 ans par le biais de formules souples, qualitatives et accessibles à tous.

Quels services ?

Cet Accueil en relais agit en complémentarité des autres modes de garde existants : assistantes maternelles, crèches, CLSH, garderies, accueils périscolaires et travailleuses familiales. Ce mode de garde intervient 24h/24, 7 jours sur 7, de jour comme de nuit au domicile des parents, pour des enfants entre 0 et 13 ans. Il n'est donc créé spécifiquement pour les 0-3 ans. La famille paie selon ses revenus. Les interventions sont effectuées par des professionnel(le)s de l'enfance (éducatrice de Jeunes Enfants, Auxiliaire de Puériculture, CAP Petite Enfance) et se font en complémentarité de l'offre de garde déjà existante sur le territoire.

Quel financement ? Quel coût ?

A ce jour, « l'Accueil en Relais » GEPETTO entre dans le Contrat Enfance et Temps Libre des communes qui bénéficient de ce mode d'accueil innovant.

Le dispositif GEPETTO est financé pour partie par le Fonds social européen dans le cadre du programme EQUAL.

Association ADAGES : création de l'espace multi-accueil « Les Lilas » à Montpellier

Quel contexte local ?

Arrivée de 1 000 à 1 500 personnes nouvelles par mois dans le département de l'Hérault. La demande de services s'accroît de façon régulière.

Environ 600 enfants sur liste d'attente.

La Ville de Montpellier a créé un logiciel de gestion des services d'accueil de la petite enfance. Suivi de tous les équipements communaux (nombre de places, demande, etc.). Ce logiciel n'est pas mis en ligne.

Quelle structure mise en place ?

Création à Montpellier d'un espace multi-accueil et d'accueil en urgence « Les Lilas » par l'association. Le pôle social de l'association Adages développe des actions sur deux champs

d'intervention : la lutte contre les exclusions et l'accompagnement à la fonction parentale. Adages entre dans un projet plus global de la CAF, du Conseil général, de la DDASS, de la CPAM. La ville de Montpellier, la Ligue contre le cancer sont aussi partenaires de ce projet.

Quels objectifs ?

La création de l'espace multi-accueil « Les Lilas » résulte d'un besoin exprimé par certaines familles dont la vie a basculé (accident de la route, hospitalisation, placement en garde à vue, etc.) de voir leurs enfants pris en charge non pas par l'ASE mais par une structure d'accueil traditionnelle qui puisse faire face à des situations d'urgence.

Le but de ces services est de maintenir chaque enfant dans ses activités de vie (école, loisirs, etc.) et d'accompagner les parents dans l'exercice de leur responsabilité.

Quels services ?

L'espace multi-accueil « les Lilas » propose quatre services :

1. un relais parental ;
2. un service d'accueil familial au domicile des assistantes maternelles ;
3. des techniciennes d'intervention sociale et familiale (TISF). Les TISF répondent à un besoin d'accueil très court des enfants (environ quinze jours). Pour éviter à ces enfants les structures d'accueil collectives, les TISF se déplacent au domicile des familles.

Les trois constituent l'accueil temporaire jour et nuit d'urgence, 24h/24, 7 jours /7. Les motifs d'accueil en urgence sont variés

4. un service collectif multi-accueil de jour avec des horaires étendus (de 7 h à 20h). (en cours d'expérimentation à l'initiative de la CAF et du Conseil général) ;

Tous ces services sont agréés par la PMI qui accorde à certaines assistantes maternelles une extension d'agrément pour faire face à des situations d'urgence.

Mise en place également d'un réseau d'assistantes maternelles accueillant les nouveau-nés.

Ces structures nécessitent à la fois une organisation rigoureuse et une grande flexibilité pour faire face à la diversité des demandes. Les intervenants doivent faire preuve d'une grande disponibilité or très peu d'AM acceptent de recevoir en dehors des heures courantes. Mobilisation du personnel parfois difficile car conditions de travail contraignantes (astreinte, etc.).

Quels résultats ?

Capacité d'accueil de 22 places. En réalité, il y a plus de 50 enfants inscrits qui tournent (arrivées et départs d'enfants toutes les heures). Cette structure couvre à elle seule, les besoins sur Montpellier. Aucun enfant n'a encore été refusé. Il ne suffit donc de pas grand-chose pour faire face à un besoin des parents qui est souvent impératif.

Quel financement ? Quel coût ?

Les coûts de revient de ces structures sont plus importants qu'ailleurs. Multi-accueil financé à hauteur de 50 % par la CAF.

Quelles perspectives ?

En plus du développement de ce type de structure, il faut encourager les crèches à étendre leurs plages horaires en journée.

III. Amélioration de la qualité de l'offre

Charte qualité relative à la garde d'enfants à domicile dans les Hauts-de-Seine

Quelle démarche ? Quel contexte local ?

La charte de qualité de la garde d'enfants à domicile, signée à Nanterre en 1998 entre le Président du Conseil général, la Présidente du conseil d'administration de la CAF et le Directeur de la CAF est une garantie de qualité pour les familles et constitue un premier pas vers autre chose, peut-être la reconnaissance d'un statut à la profession, une procédure d'agrément à l'instar de celle pour les assistantes maternelles.

Constat du nombre important de bénéficiaires de services de garde d'enfants à domicile dans ce département. 12 % des bénéficiaires au niveau national sont concentrés dans cet unique département. Environ 13 000 enfants gardés à domicile. Le taux d'activité féminine y est également élevé. Pourtant, il n'existait aucune structuration de cette offre. Après une réflexion menée avec le Conseil général et les services de l'Etat (DDASS, le préfet, l'ANPE), il est apparu impératif d'améliorer et de garantir la qualité de ce mode de garde par une procédure de labellisation. Volonté d'avoir un service de qualité sur l'ensemble de la gamme des services pour la petite enfance. Action en complément de celles menées pour l'accueil collectif.

Quels objectifs ?

Les objectifs de la charte sont :

- de structurer et de garantir une offre de qualité en matière de garde des enfants (entre 0 et 6 ans) à domicile ;
- de définir les conditions d'un accueil susceptible de permettre l'épanouissement de ces jeunes enfants ;
- d'améliorer l'information des parents et de leur permettre de repérer facilement les services ou associations engagés dans cette démarche et les adhérents à la charte de qualité ;
- de valoriser et de pérenniser la fonction « d'assistant ou d'auxiliaire parental » ou « d'employé familial à domicile » En professionnalisant ces métiers, on espère donner aux assistants parentaux une évolution de carrière intéressante et donc de rendre la profession attractive ;
- de permettre aux initiateurs de la charte de qualité (Conseil général et CAF) et aux adhérents de mener une réflexion et un travail en partenariat, pour faire évoluer, si besoin est, l'offre de service dans un souci d'adaptation constante à la demande et en cohérence avec la législation en vigueur.

Le fonctionnement du dispositif

Le dispositif est pris en charge par les promoteurs de la charte et un comité de pilotage assurant l'organisation, le suivi et le contrôle de la charte de qualité. Des outils d'information assurent la promotion de la charte (un label, un logo). Les adhérents en bénéficient.

L'ensemble des services et associations de garde à domicile peuvent se porter candidats à l'adhésion à la charte en déposant leur dossier de candidature auprès du secrétariat de la charte et du service PMI du Conseil général. Ils prennent alors l'engagement de recruter leurs assistants parentaux en respectant les conditions posées par la charte et de suivre leurs activités.

La convention d'adhésion est signée pour 2 ans. Un bilan qualitatif et quantitatif de l'action menée par les adhérents est fait aux termes des deux années. L'association ou le service rend également un rapport annuel sur son activité.

L'adhésion à la charte donne droit à un financement partiel de l'activité de suivi par la CAF et depuis le 1er janvier 2004, par le Conseil général. Seules les associations loi 1901 intervenant à titre mandataire et les collectivités locales dont les services s'adressent aux familles résidant dans les Hauts-de-Seine peuvent bénéficier de ce financement. Il est attribué dans la limite d'un plafond fixé annuellement par la CAF (44 254 € au 1er janvier 2006).

Les associations ou services adhérents figurent sur une liste régulièrement adressée aux familles. Les assistants parentaux ne sont pas labellisés directement. Ceux-ci n'ont en effet pas de statut.

Les engagements des adhérents

Les adhérents à la charte prennent l'engagement :

- de sélectionner de façon éclairée les personnes candidates à la fonction d'assistant parental (double entretien-évaluation de chaque candidat dont un entretien assuré par un professionnel de la petite enfance) ;
- d'assurer une formation initiale et continue adéquate aux assistants parentaux ;
- de suivre leurs activités.

La formation initiale permet la délivrance d'une attestation de fin de stage et ne peut être dispensée que par des organismes déclarés au service régional de contrôle de la formation professionnelle. Dans le cadre de la formation continue, les assistants parentaux sont réunis au minimum une journée par semestre pour approfondir leurs connaissances et leur pratique professionnelle.

Le suivi des assistants parentaux est assuré par un encadrement reconnu et qualifié. Le responsable du suivi doit être un professionnel de la petite enfance et a en charge en moyenne une quarantaine d'assistants parentaux. Il regroupe régulièrement les enfants et les assistants parentaux. Il anime des activités collectives d'éveil et pédagogiques (groupes de parole, réunions à thème) ou toute autre activité impulsée par le service ou l'association agréé. Il procède à des visites au domicile des familles employeurs, avec leur accord.

Les adhérents à la charte informent les familles de leur adhésion et les sensibilisent à l'intérêt de cette démarche. Ils leur signalent qu'elles doivent respecter les engagements et les principes résultant de la charte.

Les engagements des familles employeurs dans la démarche de qualité

Les parents restent l'employeur et négocient de gré à gré le salaire de l'assistant parental. Aucun moyen de pression sur les parents pour valoriser le salaire, compte tenu du gage de qualité. Néanmoins, les assistants parentaux peuvent faire valoir leur formation et leur salaire atteint plus facilement le niveau 3 de la convention collective.

Les parents ont quelques obligations. Ils doivent faciliter le regroupement des assistants parentaux et leur participation aux actions de formation. Ils autorisent par écrit les visites à leur domicile par la personne en charge du suivi des assistants parentaux. Ils s'engagent à faire assurer en priorité, par l'assistante parentale, la surveillance et le bien-être du ou des enfants confiés et ne doivent pas la considérer comme chargée des tâches ménagères.

Quels résultats ? Quelles perspectives ?

Enquête de satisfaction réalisée en 2003 : résultats pas aussi visibles que ceux attendus. Mais le turnover du personnel semble diminuer.

Le taux de couverture des partenaires de la charte est d'environ 10 % des services de garde d'enfants à domicile. Réflexion actuelle sur la possibilité de donner une labellisation sans financement et d'ouvrir cette labellisation au profit des services prestataires (réservé aujourd'hui aux services mandataires).

Annexe 8. Références bibliographiques

- Albouy Valérie, Roth Nicole, « Les aides publiques en direction des familles. Ampleur et incidence sur les niveaux de vie », Paris, Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, 2003.
- Bernard Marie-Julie, « L'accueil collectif de la petite enfance : un service public local encore facultatif », JCP, *La semaine juridique*, édition Administrations et collectivités territoriales, n° 49, décembre 2006, pp. 1599-1604.
- Bichot Jacques, « La politique familiale », Paris, Cujas, 1992.
- Borgetto Michel, Lafore Robert, « Droit de l'aide et de l'action sociales », Paris, Montchrestien (5^{ème} éd.), 2005.
- Borgetto Michel, Lafore Robert, Ruellan Rollande, « Droit de la Sécurité sociale », Paris, Dalloz (15^{ème} éd.), 2005.
- Bradshaw Jonathan, Hatland Aksel (dir.), « Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective », Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
- Chauvière Michel, Sassier Monique (dir.), « Les implicites de la politique familiale », Paris, Dunod, 2000.
- Commaille Jacques, Strobel Pierre, Villac Michel, « La politique de la famille », Paris, La Découverte, 2002.
- Esping-Andersen Gösta (dir.), « Why we Need a New Welfare State », Oxford, Oxford University Press, 2002
- Hantrais Linda, « Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe », Bristol, The Policy Press, 2004.
- Hirsch Martin, « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », La Documentation française, 2005.
- Leprince Frédérique, « L'accueil des jeunes enfants en France », Paris, Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, 2003.
- Neyrand Gérard, « L'enfant, la mère et la question du père », Paris, PUF, 2000.
- OCDE, « Starting Strong II. Early Childhood Education and Care », Paris, OCDE, 2006.
- Rapport de l'observatoire national de la petite enfance « l'accueil du jeune enfant en 2005-données statistiques », automne 2006.
- de Singly François (dir.), « Enfants, adultes. Vers une égalité de statuts ? », Paris, Universalis, 2004.
- Toulemon Laurent, « La fécondité en France depuis 25 ans », Paris, Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, 2003.
- Tronquoy Philippe (dir.), « Famille(s) et politiques familiales », *Les Cahiers français*, n° 322, 2004.

