



**CONSEIL DE LA FAMILLE
CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE**

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

SYNTHÈSE DU RAPPORT

**RAPPORT ADOPTÉ PAR CONSENSUS
LE 10 AVRIL 2018**

INTRODUCTION

Le développement des modes d'accueil de la petite enfance est une des priorités de la politique familiale. Permettant aux parents une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle, ils sont souvent mis en exergue pour expliquer la réussite du modèle français en termes de natalité et de taux d'emploi des femmes.

La France se caractérise en effet, par rapport à la plupart de ses voisins européens, par une offre développée et diversifiée de solutions d'accueil, qu'il s'agisse de places en crèches (établissements d'accueil de jeunes enfants – EAJE), de possibilités de faire garder son enfant par une assistante maternelle¹ au domicile de celle-ci, ou au domicile des parents, par la préscolarisation dès l'âge de deux ans dans des écoles maternelles, ou par le recours des parents à un congé parental d'éducation (CPE) à temps plein ou partiel, accompagné ou non d'une indemnisation au travers de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE).

Le recours effectif des familles aux différents modes d'accueil résulte de choix sous contraintes multiples et complexes : l'offre de modes d'accueil disponible localement et les manques éventuels de celle-ci, l'accessibilité financière à ces modes d'accueil, la complexité des situations familiales et professionnelles (contraintes horaires, possibilité d'aide familiale...). Mais il vise avant tout à trouver une solution qui réponde au mieux aux besoins spécifiques des très jeunes enfants sur tous les plans : physique, affectif, cognitif, émotionnel et social, en offrant la meilleure qualité de service possible sur ces différents plans.

Malgré une politique volontariste, et des attentes encore importantes exprimées par les familles, le développement de l'offre semble se tarir ces dernières années. Les résultats observés durant la période 2013-2017, couverte par la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, marquent en effet un ralentissement fort de créations de places, bien que la demande et les besoins des familles et des enfants restent importants. Parallèlement, on note depuis 2007 une diminution régulière du nombre de bénéficiaires du CLCA/Prépare, avec une accélération de la tendance suite aux réformes de 2014 et 2015 sur le montant et la durée de la prestation.

Ce rapport conjoint du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA se situe dans ce contexte et propose une vision panoramique des questions relatives à l'accueil du jeune enfant. A l'aube de la signature d'une nouvelle COG entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2022, il dresse un état des lieux sur l'offre d'accueil pour les jeunes enfants et les besoins des familles et des enfants (Tome I – Etat des lieux), avant de proposer des orientations pour les inflexions à engager sur la période à venir (Tome II - Orientations).

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

UN DEVELOPPEMENT QUI PLAFONNE, MALGRE DES BESOINS IMPORTANTS NON ENCORE COUVERTS (TOME I – ETAT DES LIEUX)

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017 faisait du développement des modes d'accueil un axe central des objectifs fixés à la branche famille de la sécurité sociale. En effet, si le nombre de places disponibles permet en principe d'offrir une solution d'accueil hors de la famille à plus de la moitié des enfants², il reste encore d'importants besoins non satisfaits par rapport à la demande exprimée par les parents³. De ce fait, la COG fixait des objectifs ambitieux de création de places sur la période de 5 ans, visant à augmenter de 275 000 le nombre de places disponibles (100 000 en EAJE, 100 000 auprès d'assistantes maternelles, 75 000 en préscolarisation).

Bilan provisoire COG 2013-2017 sur le développement de l'accueil des enfants de moins de 3 ans

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

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

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

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

Champ et Source :

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

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

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

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

³ Une estimation, que l'on peut considérer *a minima*, est fixée dans le rapport (cf. Orientations - Tome I) à 230 000 places à créer au cours de la prochaine COG 2018-2022.

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

- si le développement de places en EAJE s'est poursuivi, c'est à un rythme moins soutenu que celui prévu (62% de l'objectif), en sachant que plus d'un tiers de ce développement (37 %) tient à la création de micro-crèches majoritairement privées ; les interrogations portent sur les difficultés croissantes des communes à assumer la charge financière du fonctionnement des crèches existantes, dans un contexte de pression forte sur leurs budgets ; pourtant, c'est le mode d'accueil plébiscité par les familles, en raison notamment de leurs attentes en matière d'épanouissement et de socialisation de leur enfant ;
- en ce qui concerne les assistantes maternelles, c'est l'attrait pour cette profession et l'utilisation effective de l'offre existante qui posent question. Le nombre d'enfants accueillis baisse de façon continue tout au long de la période, *a contrario* de la croissance attendue. Les études sur les attentes des parents montrent que ce mode d'accueil est choisi plus souvent pour des raisons de commodité et de proximité, ou parce que c'était le seul choix possible, même s'ils expriment a posteriori une forte satisfaction de ce mode d'accueil quand ils y ont recours.
- de son côté, la préscolarisation dès l'âge de 2 ans stagne (2 %), malgré des orientations volontaristes affichées par les gouvernements, notamment pour développer l'accueil dans les zones socialement défavorisées. On constate une quasi-stabilité sur cinq ans du nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis. Tout se passe comme si, dans un contexte où la scolarisation dès 3 ans est en revanche quasiment généralisée, la préscolarisation à partir de 2 ans jouait un rôle de variable d'ajustement pour les effectifs accueillis à l'école primaire ;
- dans ce contexte, le type d'accueil prépondérant reste la garde par les parents (61 % des jeunes enfants de moins de trois ans sont gardés principalement par leurs parents) et, même s'il peut être combiné avec le recours à temps partiel à un autre mode d'accueil (pour 22%), 31% des enfants de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents. Pourtant le recours à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité a baissé de 28% depuis 2004⁴. De plus, le remplacement de l'ancienne prestation de complément de libre choix d'activité (CLCA), qui permettait une interruption de l'activité jusqu'aux 3 ans de l'enfant par la PreParE (qui est limitée à 2 ans si un seul des parents la prend, ce qui est le cas en général), a accéléré la baisse et laisse présager un afflux fort de demandes de modes d'accueil, aux 2 ans de l'enfant, avant l'accès à l'école maternelle ;
- enfin, les inégalités territoriales restent importantes, et fortement corrélées avec les inégalités sociales : le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles et le nombre d'enfants de moins de trois ans est ainsi très variable d'une commune à l'autre, les quartiers « aisés »⁵ disposant d'une offre nettement supérieure à celle disponible dans les quartiers populaires.

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

⁴ Nombre de bénéficiaires de l'APE, du CLCA, du COLCA ou de la PreParE, données issues du PQE Famille 2018 (Indicateur n°9).

⁵ Les quartiers « aisés » sont définis à partir de la catégorie sociale de leurs habitants (annexe 3 Tome I - Etat des lieux).

A ce constat quantitatif en demi-teinte s'ajoutent des préoccupations plus qualitatives sur l'adaptation des modes d'accueil actuels pour un meilleur développement de l'enfant. L'accent n'est plus mis principalement sur les besoins des parents en termes d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, mais sur les évolutions à conduire en matière d'organisation des équipes, de modes de travail et de formation des professionnels, de manière à ce que les modes d'accueil collectifs et individuels favorisent au mieux le développement et l'épanouissement du jeune enfant⁶.

Dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, certains insistent sur l'intérêt de l'accueil en crèche pour le développement de l'enfant et suggèrent de donner une priorité aux territoires où se concentrent les familles en difficulté dans la création de nouvelles places en crèche⁷.

LES QUESTIONS A RESOUDRE

Cet ensemble de constats suggère une série de questions sur lesquelles les deux Conseils ont été amenés à se pencher, et qui nourrissent les orientations proposées dans le Tome 2 :

- En ce qui concerne les EAJE, la première question concerne la croissance ralentie du nombre de places, malgré une forte mobilisation de moyens dans le cadre du fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF : s'agit-il d'une réticence des communes à engager de nouveaux investissements, potentiellement coûteux en termes de fonctionnement, dans un contexte de resserrement des crédits, ou bien s'agit-il d'un intérêt moindre du sujet de la petite enfance, par rapport à d'autres sollicitations, notamment celles liées à l'école ? Les principes de financement prévus dans les règles applicables notamment aux prestations de service⁸ sont-ils adaptés ou doivent-ils évoluer ?
- Toujours en ce qui concerne le développement des EAJE, faut-il passer d'un principe actuel assez universaliste, mais qui s'appuie sur la volonté des communes pour développer ce mode accueil, accompagnée d'une aide de la CNAF, à une politique plus ciblée sur les territoires et les populations fragiles avec des aides renforcées pour les communes concernées ? Cela pourrait supposer un basculement partiel d'une logique d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, plutôt orientée en direction des parents qui travaillent, à une logique d'égalité des chances entre enfants, en favorisant l'accès aux places en crèche aux enfants dont les familles disposent d'un plus faible capital économique et social.
- En ce qui concerne les assistantes maternelles, qui restent le premier mode d'accueil utilisé en dehors des parents et s'appuient sur une logique d'adaptation entre offre et demande, la première question concerne la stagnation actuelle du nombre de professionnels, du nombre de recours (demande) et le taux d'occupation des assistantes maternelles qui reste inférieur à 100 % (en moyenne 70 % de l'offre). Est-ce lié à des facteurs géographiques (les assistantes maternelles ne seraient pas situées là où vivent leurs « usagers » potentiels) ? Des facteurs financiers liés à l'évolution de leur coût relatif ? Ou à des interrogations des parents sur la qualité relative de l'offre et leur difficulté à trouver quelqu'un qui leur convienne ?

⁶ Sylviane Giampino, « Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels », rapport remis à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, mai 2016.

⁷ De Bodman F., de Chaisemartin C., Dugravier R., et Gurgand M., « Investissons dans la petite enfance L'égalité des chances se joue avant la maternelle », Rapport Terra nova 2017.

⁸ Prestation de service unique (PSU) et prestation de service Contrat enfance jeunesse .

- Comment penser l'articulation entre congés parentaux et modes d'accueil formels dans la perspective d'évolutions futures ?
- De manière plus globale, la stagnation de l'offre au cours de la dernière période tiendrait-elle à une stagnation de la demande, celle-ci étant désormais globalement satisfaite, ou une limite des outils actuels de financement et de gouvernance qu'il conviendrait de dépasser ?
- Les inégalités territoriales posent question : l'offre de places d'accueil (notamment en EAJE) apparaît nettement plus limitée dans les communes « populaires », ou dans celles ayant un potentiel financier limité, que dans les communes plus aisées ; faut-il en la matière adopter une politique volontariste de rééquilibrage appuyée sur des modes de financement différenciés, dans le cadre de schémas territoriaux de la petite enfance qui pourraient avoir un caractère plus incitatif, ou en rester à la logique actuelle privilégiant le libre choix des communes ?
- En termes de qualité, il faudra suivre la façon dont se met en place l'application du texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant, qui a permis « d'élargir la conception qualitative des modes d'accueil pour la petite enfance sur les particularités du développement de l'enfant avant trois ans »⁹.
- Enfin, en ce qui concerne la garde par les parents, un bilan des modalités actuelles d'indemnisation par la PreParE devra être conduit à l'issue de la montée en charge, afin d'évaluer si le dispositif doit être adapté, notamment pour prendre en compte la difficulté particulière des familles qui se trouveraient sans solution d'accueil pour leur enfant aux deux ans de celui-ci.

LES AXES DES ORIENTATIONS PROPOSEES (TOME II – ORIENTATIONS)

Pour répondre à ces questions, et proposer des orientations aux pouvoirs publics pour les cinq ans à venir, les propositions s'organisent autour des principaux axes suivants :

Trois objectifs pour la politique d'accueil du jeune enfant

La politique d'accueil du jeune enfant est régulièrement en tension entre des orientations concurrentes. Les objectifs poursuivis ont toujours été multiples et ont évolué avec le temps. Sont ainsi mis en avant la satisfaction de la demande des familles en leur assurant le plus possible un libre choix, l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale et le soutien à l'activité féminine, ou un objectif sous-jacent de soutien de la natalité. L'accroissement des connaissances sur le développement de l'enfant durant les premières années de la vie confirme l'intérêt d'expériences précoces d'éveil et de socialisation dans de bonnes conditions. S'y ajoute l'urgence de lutter au plus tôt contre les conséquences de la pauvreté sur les enfants et de favoriser une meilleure égalité des chances, d'épanouissement et de réussite. Récemment, l'accent a été porté sur l'objectif d'égalité entre femmes et hommes afin d'équilibrer l'implication des deux parents auprès de leurs enfants.

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

⁹ Giampino S., 2016, Rapport sur le « Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels ».

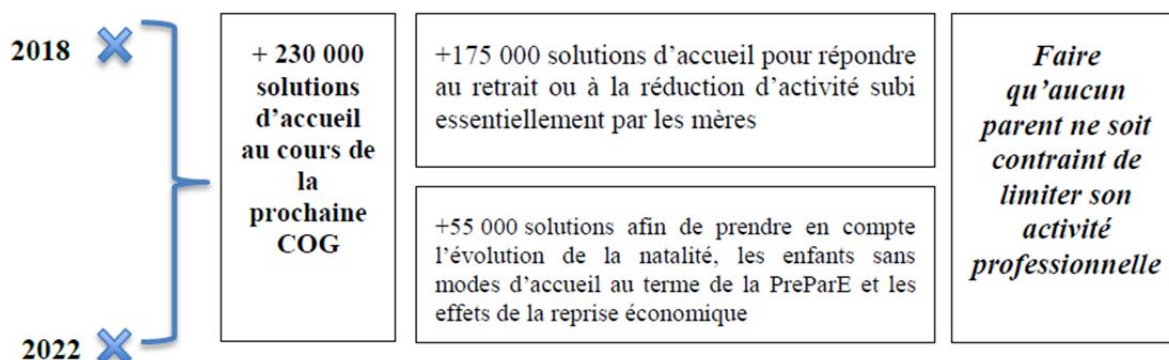
Trois objectifs prioritaires de politique publique pourraient ainsi être mis en avant et guider l'action des prochaines années pour mener une politique d'accueil du jeune enfant dynamique et consolidée :

- 1/ répondre aux besoins des familles et des jeunes enfants en termes de bien-être, d'éveil et de socialisation ;
- 2/ faciliter l'articulation vie familiale et vie professionnelle et permettre un meilleur équilibre entre les mères et les pères ;
- 3/ lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux différents modes d'accueil entre tous les enfants et toutes les familles.

Des besoins importants restent à couvrir et nécessitent des financements à la hauteur (Orientations – Partie I)

Le premier constat est que l'offre actuelle de modes d'accueil est encore loin de couvrir la demande, tant sur le plan quantitatif que dans sa diversité et sa localisation. Plusieurs estimations des besoins immédiats sont proposées dans le rapport, et un exercice de prospective à l'horizon 2022 (échéance de la prochaine COG) prenant en compte les évolutions démographiques, politiques et économiques conclut *a minima* à un besoin de 230 000 places à créer dans les cinq ans. Dans tous les scénarios envisagés, l'effort doit être porté à la fois sur le développement de l'accueil collectif et de l'accueil individuel.

Objectif de création de solution d'accueil



Des moyens financiers de la branche Famille, avec le Fonds national d'action sociale (FNAS), et des collectivités territoriales doivent être mobilisés afin de satisfaire les besoins des familles. Par rapport à une évolution tendancielle prenant en compte simplement l'évolution des prix et des salaires¹⁰, sans création de nouvelles places, qui conduirait à une augmentation du FNAS d'environ 400M€ d'ici 2022 sur le champ de la petite enfance¹¹, soit un rythme d'augmentation d'un peu moins de 2% par an, la création de ces 230 000 places nouvelles demanderait un surplus pour le FNAS, évalué entre 400M€ et 600M€ selon la répartition des créations entre accueil individuel et collectif, ce qui équivaldrait à une croissance annuelle entre 4 et 5 % des dépenses petite enfance.

¹⁰ Pour éviter la dégradation de la solvabilisation des structures collectives dans le temps, les prestations de services de la CNAF sont indexées selon la règle dite du 80 / 20 (80 % sur le salaire moyen par tête et 20 % sur l'inflation).

¹¹ Hors dépenses sur les champs parentalité, enfance, ALSH, etc. Les dépenses petite enfance représentent environ 60% du FNAS en 2016.

Les leviers permettant un développement quantitatif de l'offre d'accueil (Orientations - Partie II)

Pour atteindre ces objectifs, il faut lever les freins observés au cours des dernières années pour le développement de l'offre, tant en ce qui concerne l'accueil individuel que l'accueil collectif.

En ce qui concerne l'accueil individuel par les assistantes maternelles, le rapport insiste sur la nécessité de renforcer les moyens notamment financiers, pour relancer ce mode d'accueil formel. En effet, celui-ci est le plus utilisé pour l'accueil des enfants de moins de trois ans et est paradoxalement le moins financé par les pouvoirs publics. Le premier levier est de mieux comprendre les raisons du déclin de l'attractivité de cette profession et du recours à ce mode d'accueil. Il s'agit donc d'abord d'investiguer, étudier, comprendre le phénomène. Néanmoins, plusieurs orientations peuvent d'ores et déjà être formulées pour donner un nouveau souffle à ce mode d'accueil : le renforcement du maillage territorial des relais d'assistantes maternelles (RAM) et de leur rôle de structuration de l'offre d'accueil individuel avec un soutien financier plus important de la branche famille ; la relance des crèches familiales ; la consolidation organisationnelle et pédagogique des maisons d'assistantes maternelles (MAM). Enfin, il convient de travailler sur le rééquilibrage des restes à charge par rapport à l'accueil collectif (cf. ci-dessous « financements »).

En ce qui concerne l'accueil collectif, la question des financements, tant en investissement qu'en fonctionnement, apparaît centrale pour les principaux partenaires des CAF, les communes et intercommunalités. Il s'agit d'améliorer, de rationaliser et de sécuriser les financements par rapport à la grande complexité actuelle, et à l'existence d'inégalités, notamment autour de la question des contrats enfance jeunesse (CEJ). L'objectif est aussi de mieux aider les communes en fonction de leur potentiel financier, de manière à soutenir les initiatives de celles ayant les ressources les plus limitées.

Les leviers permettant le renforcement qualitatif de l'accueil (Orientations - Partie III)

L'enjeu de la qualité vise avant tout à répondre au mieux aux besoins de développement global et de socialisation des jeunes enfants, et aux attentes dans ce sens des familles. L'objectif est d'améliorer la qualité dans tous les types d'accueil et de construire une vision commune de la qualité partagée entre tous les acteurs. Il s'agit pour cela d'aller vers une approche plus « holistique », prenant en compte la dimension relationnelle et éducative de l'accueil, favorisant la formation et l'étayage réflexif des professionnels et également la participation réelle des familles. Le suivi de la mise en œuvre effective des orientations du texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant, ainsi que la construction de repères afférents, devra faire l'objet d'une attention particulière. Cette question est au programme de travail du Conseil de l'enfance et de l'adolescence.

Pour répondre aux interrogations sur la qualité de l'offre proposée par les assistantes maternelles, le rapport préconise d'ajouter à leur pratique des temps plus collectifs, facilitant échanges d'expérience et de connaissances entre professionnels, ainsi qu'une plus grande socialisation des enfants grâce à des moments d'accueil et d'éveil en collectif. Les relais assistantes maternelles (RAM) proposent ainsi un accompagnement en réseau sur un territoire. Les crèches familiales permettent un fonctionnement en groupe dans un lieu dédié, mais en conservant un lien individualisé entre parent et assistante maternelle, de même que les maisons d'assistantes maternelles (MAM) étayées par un tiers et une organisation pédagogique consolidée. Le rapport propose également de mixer les approches en expérimentant des solutions hybrides entre les types d'accueil (individuel et collectif), dans la perspective de répondre à

des besoins spécifiques de familles ou d'enfants, mais aussi de mutualiser les compétences et faciliter les passerelles et évolutions entre les différents métiers de la petite enfance (ex : accueil mixte EAJE/ assistante maternelle, mutualisation de services RAM/EAJE, etc.).

Plus largement, le rapport préconise d'aller vers un décloisonnement des modes d'accueil dans un souci de s'adapter au rythme et besoins de l'enfant et de développer ainsi des passerelles entre eux, par exemple au moment du passage à l'école maternelle, et en relançant les modes d'accueil intermédiaires, comme les jardins d'enfants ou les classes passerelles.

En ce qui concerne la préscolarisation à 2 ans, le rapport pose comme condition qu'elle soit adaptée aux besoins de développement des très jeunes enfants, progressive et préparée entre famille et école, ainsi qu'entre modes d'accueil et école et qu'elle ait lieu dans un environnement dédié, avec des professionnels formés en conséquence. Ceci reste à consolider sur les territoires. Par ailleurs, une étude devrait être menée pour mieux comprendre les réticences des familles à confier leurs enfants en préscolarisation à 2 ans afin d'identifier les freins et d'éviter une sous-utilisation des places.

La question des modes de financement

Tant du point de vue des familles, que de celui des gestionnaires de structures ou des collectivités locales, les questions de financement sont centrales.

Pour la famille, c'est la question des restes à charge (RAC) qui est importante : combien me reste-t-il à déboursier une fois déduites les différentes aides dont je peux bénéficier ? En dehors de la garde par les parents eux-mêmes, dont les coûts réels sont difficiles à évaluer, les modalités de financement et les RAC sont très différents selon le mode d'accueil utilisé. En EAJE, le principe est celui d'un paiement par les familles proportionnel au revenu et au nombre d'heures consommées sur un barème national, alors qu'en accueil individuel l'indemnisation est forfaitaire et très peu modulée en fonction du revenu et du nombre d'enfants, le coût du service étant négocié entre parents et assistantes maternelles¹². Le constat est ainsi celui d'une grande hétérogénéité et complexité et d'un soutien beaucoup plus fort sur l'accueil collectif. Pour réduire ces inégalités de traitement, le rapport fait un ensemble de propositions visant à aller vers une convergence des restes à charge : combiner une diminution du RAC chez une assistante maternelle et une augmentation de la participation des familles en EAJE tout en préservant les familles monoparentales et en situation de pauvreté (Orientations – Partie IV-A).

Pour les gestionnaires, l'enjeu est celui de l'équilibre financier de leur structure, en fonction des coûts du service et des différents financements mobilisés (familles, branche famille, collectivités, éventuellement entreprises), et la capacité d'en prévoir l'évolution à moyen terme. Le rapport souligne deux sujets importants. D'abord la très grande inégalité des financements publics selon le type de structure, si l'on prend en compte le financement indirect par l'Etat via le crédit d'impôt famille destiné aux entreprises qui financent des places de crèche, et les déductions fiscales pour frais de garde accordées aux parents. Comme le soulignait le rapport IGAS-IGF sur l'accueil de la petite enfance¹³, ces mécanismes peuvent conduire à des taux de rentabilité élevés pour des structures faisant appel à des entreprises réservataires, du fait de l'importance des financements publics, qui méritent d'être interrogés. Tout en veillant à ne pas freiner la dynamique de création de places par les acteurs privés à l'œuvre, deux options pourraient être envisagées en la matière, soit de maintenir le niveau de financement actuel mais en renforçant les contreparties demandées aux structures, soit de rationaliser le niveau de

¹² Dans le cadre convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur.

¹³ Rapport IGAS/IGF « La politique d'accueil du jeune enfant : Revue de dépenses », juin 2017.

financement. Le second sujet concerne la maîtrise des coûts des structures, qui apparaît fondamentale pour pérenniser les structures existantes et ne pas freiner les projets de création futurs. Les écarts de prix de revient selon les types de structures sont très importants, ce qui conduit à préconiser le renforcement des politiques d'accompagnement et de contrôle budgétaire du côté des CAF, en s'appuyant sur une fonction de « délégué gestion structure petite enfance » à créer (Orientations – Partie II-B-2).

Pour les collectivités territoriales, et en premier lieu les communes et intercommunalités, la question principale est celle de la soutenabilité des financements en investissement, mais surtout en fonctionnement, la réticence à s'engager dans des financements pérennes de structures à forte composante en personnel étant analysée comme la principale raison du frein actuel au développement de l'offre, notamment pour les communes ayant les ressources financières les plus contraintes. La principale proposition en la matière est de conserver le système actuel de la PSU, en lui ajoutant des bonus pour la prise en charge de publics spécifiques (enfants handicapés, horaires atypiques,...), mais en remplaçant le système des contrats enfance jeunesse (CEJ), générateur de fortes inégalités entre communes selon qu'elles en bénéficient ou non, par une dotation versée à l'ensemble des communes ou intercommunalités concernées, et prenant en compte leur potentiel financier, avec une majoration éventuelle pour favoriser la mixité du public accueilli (Orientations – Partie II-B-2).

La réduction des inégalités sociales et territoriales (Orientations – Partie IV)

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

Cette égalité d'accès à un mode d'accueil se décline autour de trois orientations :

1. par la recherche d'une plus grande égalité d'accès financière et par un rapprochement des restes à charge des familles quel que soit le mode d'accueil (cf. ci-dessus) ;
2. par la recherche d'une plus grande égalité d'accès territoriale (Orientations – Partie IV-B) ; celle-ci pourrait passer par des aides à l'investissement majorées dans les zones déficitaires et prioritaires (aides au rattrapage territorial), complétées éventuellement par un appel à projets national confié à l'ANRU ; pour les dépenses de fonctionnement, le rapport propose des aides dont le montant est corrélé au potentiel financier des communes, complétées par des bonus en fonction des publics accueillis (familles pauvres notamment qui sont surreprésentées dans les QPV) ;
3. par une réduction des autres inégalités sociales d'accès à un mode d'accueil liées à la situation familiale ou professionnelle des parents, ou encore liées à la situation de l'enfant (Orientations – Partie IV-C).

Il s'agit tout d'abord de clarifier les objectifs d'accueil et les obligations posées à la charge des structures ou professionnels de la petite enfance et de fixer des indicateurs mesurables de suivi.

Il faut rendre également les critères et procédures d'attribution des places en crèches plus transparents, tout en sécurisant les gestionnaires d'un point de vue financier sur l'accueil de familles ayant des besoins spécifiques (accueil des familles en situation de pauvreté, ou en parcours d'insertion, ayant un enfant porteur de handicap ou atteint de maladie, accueil en horaires atypiques et en urgence).

Pour accompagner les familles les plus pauvres, dont on sait qu'elles ont plus de réticences pour confier leur enfant à une structure extérieure au foyer, il est nécessaire de prévoir le dé-

veloppement d'une offre suffisante de structures de soutien à la parentalité, allant au-devant des familles et travaillant en réseau, proposant aux familles une offre adaptée, dans une logique d'égalité des chances pour les enfants.

Réformer la gouvernance (Orientations – Partie V)

Enfin, la politique d'accueil du jeune enfant doit être plus transparente et structurée pour les familles mais également pour les opérateurs et acteurs de cette politique. L'éparpillement des compétences et des acteurs, la multiplicité des financements et des dispositifs nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de cette politique. Les résultats en demi-teinte de la dernière COG sont aussi à rechercher de ce côté-là et peuvent laisser penser que la gouvernance actuelle s'essoufflerait.

Une meilleure organisation de la gouvernance est ainsi préconisée, notamment au niveau local. L'idée, en première intention, est de renforcer l'élaboration collective des priorités entre les acteurs concernés (collectivités territoriales, Etat, CAF et MSA, représentants des gestionnaires et professionnels) au travers de schémas départementaux des services aux familles (SDSF) consolidés qui auraient un rôle structurant. Ces SDSF auraient ensuite vocation à être déclinés au travers des conventions territoriales globales (CTG), signées entre les communes et intercommunalités concernées d'une part, les CAF d'autre part, et ayant vocation à contractualiser la mise en œuvre concrète des orientations arrêtées. La désignation d'un acteur chargé de coordonner la déclinaison opérationnelle du SDSF et son suivi apparaît *a minima* nécessaire pour mettre en place localement des réponses appropriées aux besoins des familles et il est proposé que la CAF assume ce rôle.

Si l'orientation ci-dessus ne suffit pas pour atteindre les résultats attendus, il faudra envisager une réforme plus en profondeur de la gouvernance ; plusieurs scénarios évolutifs dans le temps sont esquissés à cet effet. Ils visent en premier lieu, à attribuer la compétence petite enfance à un acteur identifié (communes, intercommunalités, Etat / communes) avec la nécessité dans tous les cas de préciser le contenu et les missions de la compétence transférée, l'acteur responsable et les conditions de ce transfert de compétence (notamment les questions financières) puis dans un second temps, à créer un droit pour les familles (par exemple, au bénéfice des enfants de plus de deux ans ou des publics prioritaires puis à terme de l'ensemble des enfants).

Conclusion à l'issue de la séance :

Le présent rapport est adopté par consensus par les membres présents du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA.

Les deux Conseils soulignent que le rapport fait des propositions formant un ensemble cohérent et équilibré pour soutenir et relancer l'accueil du jeune enfant dans toutes ses dimensions.

Ils pointent en outre que le financement de ces propositions pourrait être abrité par les excédents prévisionnels de la branche famille et qu'elles sont de nature à favoriser l'emploi des parents, ce qui diminue le risque de pauvreté des familles et permet d'accompagner et renforcer la croissance économique.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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

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



Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie