

Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance

Mission confiée par le Premier ministre à

Michèle Tabarot,
Députée des Alpes Maritimes

Rapporteur

Carole Lépine
Inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales

Juillet 2008

Sommaire

1. IMPERATIFS ET OBJECTIFS	6
1.1. <i>Comment développer l'offre d'accueil dans l'intérêt de l'enfant ?</i>	6
1.1.1. Un temps de garde parentale est souhaitable dans les tout premiers mois de la vie. .	6
1.1.2. Une implication des deux parents est bénéfique au développement des enfants.	6
1.1.3. Les tout-petits ne doivent pas subir un temps de garde trop long en dehors du domicile pour permettre d'équilibrer la vie de l'enfant à la maison et sur le lieu d'accueil. .	7
1.1.4. La qualité de l'accueil est primordiale.	7
1.2. <i>Quels sont les objectifs poursuivis par le développement de l'offre d'accueil ?</i>	8
1.2.1. Réduire le risque de pauvreté des enfants et encourager la réussite sociale.....	8
1.2.2. Alimenter le moteur de la croissance	9
1.2.3. Augmenter la population active	10
1.2.4. Dynamiser le moteur de la croissance démographique	12
1.2.5. Réaliser l'égalité hommes-femmes	13
2. MALGRE LA PALETTE DES PRESTATIONS ET LES SERVICES MIS EN PLACE EN MATIERE D'ACCUEIL DES ENFANTS, DES BESOINS RESTENT NON COUVERTS.....	16
2.1. <i>Après la naissance, le nouveau né est toujours gardé dans un premier temps par sa mère.</i>	16
2.2. <i>Le système français, qui favorise le libre choix du mode de garde, demeure perfectible.</i>	16
2.2.1. Globalement, les familles sont satisfaites de l'organisation et du mode de garde qu'elles ont choisi.....	17
2.2.2. Un quart des familles qui ont choisi de garder leur(s) enfant(s) n'avaient pas d'autre solution de garde	17
2.2.3. Le complément libre choix d'activité handicape la carrière professionnelle des femmes.	18
2.2.4. Le complément libre choix du mode de garde répond aux besoins financiers des familles qui recourent à un mode de garde individuel.	20
2.2.5. Des disparités importantes subsistent sur le taux de reste à charge pour les familles en fonction du mode de garde choisi.....	22
2.3. <i>La forte demande de services de garde d'enfant est tournée principalement vers les structures d'accueil collectives.</i>	23
2.4. <i>Les français veulent concilier vie familiale et vie professionnelle.</i>	24
2.4.1. Les couples aspirent de plus en plus à la bi-activité.....	24
2.4.2. Les pères souhaitent être plus présents dans l'éducation et les soins donnés aux enfants.	24
2.4.3. Le développement du travail sur des horaires décalés est à l'origine de nouveaux besoins.....	26
2.5. <i>Les besoins peuvent être évalués entre 300 000 et 500 000 places, répartis inégalement sur le territoire.</i>	27
2.5.1. Le taux de couverture des besoins est actuellement de 51 places d'accueil à l'extérieur du domicile pour 100 enfants de moins de 3 ans.....	28
2.5.2. Les besoins de garde, dans la perspective de la mise en œuvre d'un droit de garde, sont estimés à 60 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.	29
2.5.3. Des besoins de garde différents selon les territoires	29

3.	UNE OFFRE DIVERSIFIEE MAIS QUI PRESENTE DES INSUFFISANCES.....	32
3.1.	<i>L'offre d'accueil de la petite enfance : contexte et perspectives.....</i>	32
3.1.1.	L'assistante maternelle est le mode de garde le plus répandu en France.	32
3.1.2.	La profession d'assistante maternelle sera-t'elle encore toujours attractive ?	33
3.1.3.	Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ont un rythme de croissance trop faible, au regard des besoins.	36
3.1.4.	La scolarisation des enfants âgés de 2 ans à l'école maternelle est fonction des places disponibles.....	43
3.2.	<i>Les règles sont contraignantes, ou très peu, suivant les modes d'accueil.</i>	45
3.2.1.	Les modalités d'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles sont strictement encadrées.....	45
3.2.2.	A contrario, les modalités d'exercice de la garde d'enfant par une employée à domicile sont laissées à l'appréciation des parents.	50
3.3.	<i>Un investissement important pour les finances publiques</i>	52
3.3.1.	Un effort financier important	52
3.3.2.	Le poids dominant de la branche famille et des financements publics	52
3.3.3.	Les collectivités locales, qui sont les principaux opérateurs des établissements, sont dépendantes des financements des CAF.	54
3.3.4.	Une succession de dispositifs d'aide à l'investissement	57
3.4.	<i>Une nouvelle organisation du pilotage de l'offre d'accueil est nécessaire.</i>	58
3.4.1.	Aucune collectivité n'est institutionnellement responsable de la petite enfance.	58
3.4.2.	Les outils de la planification du développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ne sont pas généralisés.....	59
3.4.3.	La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne sont pas suffisamment organisés.....	60
3.4.4.	Les procédures qui encadrent l'ouverture, le suivi et le contrôle des modes d'accueil font l'objet de nombreuses critiques.	61
3.5.	<i>L'implication des employeurs n'est pas suffisante.....</i>	65
3.5.1.	La participation des employeurs au développement de l'offre de garde demeure modeste.	65
3.5.2.	Des travaux récents montrent la possibilité d'un retour sur investissement positif, suite à la mise en place de politiques favorables à la famille.	68
3.5.3.	Les incitations fiscales et sociales ont peu d'effet sur le développement de l'offre d'accueil.	69
4.	PROPOSITIONS.....	71
4.1.	<i>Comment mettre en œuvre un droit de garde ?.....</i>	71
4.1.1.	Adopter une démarche pragmatique.....	71
4.1.2.	Accompagner les familles dans leur recherche d'un mode de garde	74
4.1.3.	Les communes et les intercommunalités devraient être responsables de la mise en œuvre du droit de garde.....	76
4.1.4.	La CNAF devrait être garante d'une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire.	77
4.2.	<i>Développer prioritairement l'offre d'accueil pour les 2-3 ans dans le cadre de la mise en œuvre de la première étape du droit de garde en créant les jardins d'éveil.....</i>	78
4.3.	<i>Recourir à des modes de garde innovants.....</i>	81
4.3.1.	Incitation au développement de crèches et de services de garde d'entreprise.....	81
4.3.2.	Favoriser le regroupement d'assistantes maternelles au sein de maisons d'assistantes maternelles	83

4.3.3. Garde parentale : un nouveau congé, partagé entre les parents, plus court et mieux rémunéré.....	84
4.3.4. Permettre aux seniors qui le souhaitent de garder des enfants.	87
4.4. <i>Desserrer les normes</i>	88
4.4.1. Augmenter le taux d’encadrement des assistantes maternelles.....	88
4.4.2. Valoriser l’expérience des personnels en crèche.....	89
4.4.3. Assouplir les conditions de qualification des directeurs des établissements.....	90
4.4.4. Plus de souplesse pour l’accueil des enfants en surnombre.....	91
4.4.5. Donner la possibilité aux communes de se saisir d’une compétence d’agrément des structures collectives municipales et des assistantes maternelles.....	91
4.5. <i>Améliorer la qualité de la relation d’accueil à l’enfant</i>	93
4.5.1. Etendre et faire évoluer le réseau des relais assistantes maternelles en relais d’accueil familial, ouverts à l’ensemble des professionnels de la garde d’enfants.....	93
4.5.2. Effectuer un suivi des employés à domicile effectuant une garde d’enfant.	94
4.5.3. Etendre la mise en place de lieux d’accueil enfants-parents et enfants-grands-parents en libre-accès.....	95
4.5.4. Privilégier l’accueil des enfants handicapés dans les établissements ordinaires.....	96
4.5.5. Compléter l’offre avec les structures de services à la personne agréées qualité et labellisées par la collectivité.....	97
4.5.6. Profiter des fonds du FSE pour améliorer la qualité de l’offre.....	97
4.6. <i>Favoriser le libre choix du mode de garde en assouplissant les contraintes financières et d’organisation</i>	99
4.6.1. Instaurer un entretien obligatoire entre l’employeur et le parent salarié à la naissance d’un enfant.....	99
4.6.2. Encourager le partage de la garde à domicile.....	99
4.6.3. Rendre la garde par une assistante maternelle agréée indépendante accessible aux familles à bas revenus.....	101
4.7. <i>Modalités de financement d’une réforme de l’offre d’accueil</i>	102
Annexes.....	104

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 12 février 2008, le Premier ministre m'a confié une mission de réflexion portant sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, ayant vocation à alimenter les objectifs fixés par la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la branche famille. Il m'était demandé d'identifier les besoins d'évolution des structures, en s'inspirant des meilleures pratiques ayant cours à l'étranger, tout en garantissant le bien-être des enfants et en favorisant la maîtrise de la dépense publique.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du droit de garde renforcé.

Trouver une place de garde pour son enfant, dans un délai très court après la naissance, ne doit plus être vécu comme une épreuve pour les familles. Il n'est pas acceptable que des femmes soient contraintes de se retirer du marché du travail parce qu'elles n'ont pas trouvé de solution de garde.

La politique d'accueil de la petite enfance s'appuie en France sur le principe de libre choix : le libre choix est d'abord celui, pour les femmes, de s'intégrer au marché du travail.

Parce que le développement des modes de garde ne peut s'envisager indépendamment d'autres politiques, telles que les mesures visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, les mesures en faveur de l'égalité homme-femmes, ou tout simplement l'égalité des chances, j'ai souhaité tracer des pistes de réflexion qui tentent de concilier ces différentes problématiques.

Dans un contexte de vieillissement de la population, le développement de l'offre de garde est un enjeu majeur de la poursuite de la croissance économique et démographique, et du maintien de régimes de retraite et de protection sociale viables.

L'effort financier consenti par la France est considérable. Plus de 7,5 milliards d'euros ont été consacrés en 2005 par les finances publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans, soit 0,4% du PIB.

Depuis 2000, la politique d'accueil de la petite enfance a connu de nombreuses réformes – mise en œuvre de plusieurs plans crèches, création de la prestation de service unique, mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant, mise en place du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant et du crédit impôt famille, assouplissement des normes – qui ont permis le développement de l'offre de garde. De fait, environ 11 000 places sont créées en moyenne chaque année dans les structures d'accueil collectives, et 35 000 assistantes maternelles sont agréées.

Pourtant, ces progrès demeurent insuffisants pour répondre à la demande des familles et au besoin d'activité des femmes. Le constat d'une insuffisance quantitative de l'offre est unanime. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif plus efficace pour la garde d'enfant, le besoin d'accueil non satisfait est évalué entre 200 000 et 400 000 places, inégalement répartis sur le territoire. L'objectif de répondre aux différents besoins à l'horizon 2012 nécessite des décisions politiques majeures afin d'apporter une réponse suffisante en quantité, en rapidité et en qualité.

Au cours de cette mission, j'ai pu comparer, lors de mes déplacements en Suède et en Norvège, leurs structures d'accueil aux crèches françaises, qui, dans leur conception et dans leur gestion, demeurent marquées par leur vocation historique de protection sanitaire infantile. C'est pourquoi j'ai centré mes préconisations sur le développement de modes de garde innovants, souples et adaptés aux besoins des enfants et des familles.

1. IMPERATIFS ET OBJECTIFS

Les premières années de la vie d'un enfant sont cruciales pour le développement cognitif, physique, social et émotionnel. Les liens sociaux, le respect des règles sociales et d'autrui se tissent dans les relations de la petite enfance, ainsi que le sentiment de sécurité avec les adultes.

La politique de la petite enfance a pour but de favoriser le développement physique et psychique de l'enfant, de permettre son épanouissement et de garantir son bien-être. Elle doit prendre en compte son environnement familial. Les modes de garde proposés aux familles doivent respecter ces principes¹.

L'intérêt de l'enfant est le fil conducteur qui a guidé ma réflexion. Dans cette perspective, il apparaît qu'un temps de garde parentale est souhaitable dans les tout premiers mois de sa vie et que l'implication des deux parents est bénéfique au développement des enfants. Les plages horaires de garde non parentale doivent respecter le rythme de l'enfant et ne pas être trop longues. Enfin, la qualité de l'accueil, quel que soit le mode de garde, est primordiale. La qualité des soins et de l'éducation des tout-petits, avec le respect que la société leur doit, est un investissement pour l'avenir.

1.1. Comment développer l'offre d'accueil dans l'intérêt de l'enfant ?

1.1.1. Un temps de garde parentale est souhaitable dans les tout premiers mois de la vie.

Les soins personnels prodigués par les parents stimulent l'éveil de leur enfant. D'après la littérature, il est souhaitable, pour un bon développement, qu'un nourrisson reçoive des soins personnels à plein temps pendant au moins les 6 à 12 premiers mois de sa vie. L'emploi maternel pourrait avoir des effets négatifs sur le développement cognitif de l'enfant², notamment lorsque l'enfant n'a pas atteint l'âge de deux ou trois ans³. C'est à partir de cet âge que la fréquentation de structures d'accueil professionnelles de bonne qualité et le contact avec les pairs stimule le développement. Pour un nourrisson, le besoin d'un contact sécurisé avec un adulte qui répond à ses besoins est primordial.

D'une manière générale, les enfants sont aussi sécurisés dans les institutions (crèches et écoles maternelles) qu'au domicile, dans la mesure où la qualité de l'attachement aux personnels est surtout liée à la sécurité de l'attachement aux parents.

1.1.2. Une implication des deux parents est bénéfique au développement des enfants.

Des travaux récents montrent que les enfants sont plus susceptibles de connaître des problèmes de développement lorsque le père n'a pas modifié ses horaires de travail, a laissé la mère prendre en charge toutes les activités de soins dispensés à la maison au lieu d'en assumer une partie, et a continué à travailler au moment de la naissance au lieu de profiter des possibilités de congé de paternité et de congé annuel pour passer du temps avec l'enfant⁴.

¹ loi n°2005-706 du 27 juin 2005 relatifs aux assistantes maternelles et aux assistants familiaux

² « Does early maternal employment harm child development ? » C.L. Baum, Université de Chicago, 2003

³ « How well do parents with young children combine work and family life », C.J. Ruhm, 2004

⁴ Dex et Ward, 2007

1.1.3. Les tout-petits ne doivent pas subir un temps de garde trop long en dehors du domicile pour permettre d'équilibrer la vie de l'enfant à la maison et sur le lieu d'accueil.

Confier un enfant à la garde pendant de longues heures au cours des deux voire quatre ou cinq premières années de sa vie est susceptible d'aggraver les problèmes de comportement (agressivité, désobéissance). Ces effets sont cependant considérablement atténués par les relations avec la famille, la sensibilité maternelle ou la présence paternelle⁵.

D'après l'étude NICHD⁶, l'optimum d'heures de garde hebdomadaire se situe entre 10h et 30h par semaine. 83 % des enfants confiés à la garde entre 10h et 30h par semaine ne montrent aucun trouble comportemental.

Troubles comportementaux détectés par les mères (colères, caprices, mensonges, comportement violent et imprévisible) en fonction du nombre d'heures passées dans un service de garde

Nombre d'heures	En %
Moins de 10 h	10 %
De 10 h à 30 h	17 %
Plus de 45h00	26 %

Source : NICHD

Les horaires de travail décalés des parents ont également des effets négatifs pour le développement de l'enfant, réveillé trop tôt, rentré trop tard, et gardé selon des horaires irréguliers. Des heures de travail régulières sont préférables aux horaires de travail non réguliers ou très longs⁷.

Au quotidien, les enfants ont besoin de se réveiller à une heure décente, et de ne pas passer trop de temps en dehors de leur famille. Les professionnels soulignent l'importance de la complémentarité des contextes familiaux et extra-familiaux, la nécessité d'équilibrer la vie de l'enfant à la maison et dans le lieu d'accueil, l'intérêt pour l'enfant des interactions entre parents et professionnels, et le respect des différences entre les deux lieux de vie. Les services de garde et d'éducation doivent compléter les soins parentaux.

1.1.4. La qualité de l'accueil est primordiale.

Bien plus que le mode d'accueil, la qualité des services d'accueil est essentielle pour le développement de l'enfant.

Plusieurs travaux ont eu lieu au cours des dernières années sur les effets de la garde d'enfant, qui ont abouti à des recommandations différentes. Certaines concluent que la garde dans des structures collectives apportent de plus grands bénéfices, d'autres que la garde parentale est plus bénéfique, tandis que d'autres concluent qu'il y a peu de différences entre les différents modes de garde (annexe 3).

L'absence de consensus dans la littérature s'explique par les différences de qualité dans les services d'accueil, indépendamment du mode de garde. Les travaux menés sur la qualité de l'éducation pendant la petite enfance⁸ ont montré une relation significative entre la qualité des soins de l'offre

⁵ « Les services à la petite enfance et leur impact sur les jeunes enfants de 0 à 2 ans », J. Belsky, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, Montréal, 2005

⁶ L'étude longitudinale du NICHD (National institute on child health and daycare) est la plus importante étude sur ce sujet tant par la taille de l'échantillon (1 364 enfants nés dans plus de 10 Etats américains) que par la durée de suivi (en cours depuis 1991). Cette étude a pris en compte divers modes et qualité de garde pour des enfants d'âges différents, de milieux socioéconomiques variés.

⁷ Kamerman et. al., 2003

⁸ Moss et Pence, 1994 ; Dahlberg et al., 1999 ; Petrie et.al., 2000

d'accueil et les bénéficiaires en terme de développement cognitif et social. Des soins et des programmes de bonne qualité, quel que soit le mode de garde, sont associés à de meilleurs résultats⁹ scolaires et améliorent les comportements des jeunes enfants¹⁰.

Un consensus se dégage pour considérer comme éléments de qualité nécessaires à un bon développement cognitif, social et affectif des enfants, l'attention qui leur est portée, l'adéquation aux besoins individuels et la stabilité du personnel. Des interactions de faible qualité ont une incidence sur le développement social (agression, non respect des règles), plus forte que sur les autres aspects du développement.

Heureusement, l'influence familiale demeure une meilleure variable prédictive des résultats de l'enfant que les seules expériences de garde dans la petite enfance. En outre, pour toutes les compétences dans les domaines du langage et de l'après-alphabétisation des enfants, la qualité de l'environnement d'apprentissage au domicile importe même plus que la profession, le niveau d'instruction et le revenu des parents¹¹.

1.2. *Quels sont les objectifs poursuivis par le développement de l'offre d'accueil ?*

1.2.1. Réduire le risque de pauvreté des enfants et encourager la réussite sociale

L'emploi maternel réduit le risque de pauvreté et, en conséquence, le risque que les privations ne compromettent le développement de l'enfant¹². Cependant, cette relation n'est vérifiée que lorsque certaines conditions sont réunies, notamment l'existence d'un service de garde¹³. Des investissements substantiels dans l'offre d'accueil sont corrélés à de faibles taux de pauvreté des enfants (moins de 5% des familles avec enfants en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède)¹⁴.

La fréquentation de structures d'accueil a un effet plus important chez les enfants issus de familles défavorisées¹⁵ : ces derniers sont plus sensibles aux effets positifs et négatifs des modes d'accueil. Ils tirent le maximum d'avantages des stimuli des services de garde et ne reproduisent pas les inégalités sociales présentes dans les familles¹⁶. D'après les travaux de M. Bernal et R. Keane¹⁷, pour ces enfants, l'accueil collectif semble préférable pour leur développement cognitif que les modes de garde individuels.

De nombreuses études montrent 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. Les enfants vulnérables venant d'un milieu très modeste bénéficient davantage des expériences en milieu pré-scolaire de bonne qualité¹⁸. Offrir à ces enfants un service de qualité dès leur plus jeune âge contribue à la promotion de l'égalité des chances. Les systèmes éducatifs des pays d'Europe du nord, qui ont les meilleurs résultats dans les comparaisons internationales, sont aussi ceux qui ont le plus investi dans l'éducation de la petite enfance.

⁹ NICHD, Early childcare research network, 1996, 2000, 2005 ; Sammons et. al., 2002

¹⁰ Brooks-Gunn, 2003

¹¹ S. Deylva et. al., 2004

¹² Kamerman, 2003

¹³ Esping Andersen, 2002

¹⁴ Bradshaw et Finch, 2002

¹⁵ Lanfranchi et al, 2003

¹⁶ Waldfogel, 2002 ; Morris et Michalopoulos (2000)

¹⁷ « Child care choices and children's cognitive achievement », 2006 cité par N. Datta Gupta et M. Simonsen "child outcomes and universal high quality childcare" , janvier 2007

¹⁸ Oreopoulos, 2003, Brooks-Gunn, 2003

La Suède a réformé son dispositif d'accueil de la petite enfance en 1998 et a transféré la responsabilité de l'accueil de la petite enfance du ministère de la santé et des affaires sociales vers le ministère de l'éducation et des sciences, dans l'intention de mieux lier l'éducation à l'accueil des jeunes enfants (« educare »). L'accueil à l'enfance est assuré par des équipes composées pour moitié par des enseignants et pour moitié par des assistantes maternelles. Un programme national de l'enseignement préscolaire a été fixé depuis 1998, qui reconnaît aux enfants des droits spécifiques et le fait qu'ils sont des citoyens à part entière. Les approches de travail s'orientent en fonction de thèmes et de projets, de manière à favoriser le processus d'apprentissage propre à chaque enfant.

En 2005, la Norvège a également transféré la stratégie nationale de l'accueil de la petite enfance du Ministère de la famille et de l'enfance au Ministère de l'éducation.

1.2.2. Alimenter le moteur de la croissance

Les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sont des biens publics car ils génèrent des externalités en sus du bénéfice de la consommation personnelle immédiate, notamment en contribuant de façon significative à la santé, au développement et à l'apprentissage de l'enfant, au développement du capital social et à la réduction des dépenses liées aux échecs intervenant ultérieurement dans la vie¹⁹. D'une manière générale, le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance est une source d'attractivité des territoires, qui contribue à entretenir leur dynamisme économique.

Loin d'être simplement neutre ou négatif pour les finances publiques, créer de tels services a des effets positifs sur l'économie. Selon les études internationales, le rapport est de deux à trois fois l'investissement initial :

- L'universitaire Gosta Esping-Andersen a calculé qu'une mère qui travaille rapporte plus que le double de la subvention initiale de garde pendant sa vie professionnelle au travers du système des taxes sociales et fiscales et a estimé que dix emplois sont créés pour cent femmes qui reprennent un travail²⁰.

- Une analyse réalisée sur les crèches en Suisse romande²¹ confirme le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité : pour un franc suisse investi, le rapport est de 3 francs suisses pour la collectivité et un franc suisse pour les pouvoirs publics au titre des recettes fiscales²².

Ces résultats ne sont pas applicables au cas de la France, mais montrent la possibilité d'un retour sur investissement.

En outre, le secteur de la garde d'enfant est un secteur potentiellement créateur d'emplois : à tendance inchangée, le total des personnels de la petite enfance²³ devrait passer de 510 000 à 594 000 en 2015 (84 800 créations nettes, soit un taux de croissance annuelle de 1,6%). Assurer à

¹⁹ Cleveland et Krahinsky, 2003

²⁰ "Women's labour supply and opportunity costs – the new challenge for family policy", Gosta Esping-Andersen, Universitat Pompeu Fabra

²¹ La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte, Conférence latine des déléguées à l'égalité.

²² Ce résultat ne comprend que les retombées économiques directes liées à l'existence d'une crèche (revenus et les impôts supplémentaires) : l'acquisition de revenus supplémentaires pour la famille du fait d'une plus grande participation des femmes au marché du travail, des cotisations sociales supplémentaires, liées à une plus grande disponibilité et une meilleure qualification des employés, qui leur donne accès à des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés tout au long de la vie active, des rentrées fiscales plus élevées ainsi qu'une diminution des dépenses sociales qui pourraient être dues en l'absence de revenus supplémentaires.

²³ Employés à domicile, assistantes maternelles, auxiliaires de crèches, agents de service en crèche, auxiliaires de puériculture, puéricultrices, éducateurs et aides-éducateurs en crèches

toutes les mères de jeunes enfants les moyens d'être actives supposeraient presque un doublement du volume actuel de personnels de la petite enfance (890 000 emplois, soit une hausse de +75%).²⁴

Dans le secteur public, la petite enfance, avec 130 000 emplois territoriaux, représente près de 13% de l'ensemble des recrutements envisagés par les collectivités en 2006 et demeure le principal gisement d'emplois²⁵. 22% des recrutements envisagés par les communes concernent l'éducation, l'enfance et la jeunesse.

Dans le secteur privé, le développement des crèches d'entreprise devrait permettre de créer des emplois supplémentaires.

1.2.3. Augmenter la population active

La population française vieillit : même si aucun déclin démographique n'est à redouter et que les projections de l'INSEE pour 2050 concluent plutôt à une augmentation substantielle de la population française, la stabilisation ou la croissance lente sont les scénarii les plus probables à plus long terme²⁶.

Du fait du retard de leur taux d'emploi, les femmes ayant des enfants constituent un important gisement de main d'œuvre qui pourrait réduire le risque de rétrécissement de la population active. L'augmentation de l'offre de main d'œuvre féminine est dès lors une condition importante de la poursuite de la croissance économique et du maintien de régimes de retraite et de protection sociale viables.

1.2.3.1. En dépit d'un taux d'emploi en forte progression, l'arrivée des enfants conduit au retrait des femmes du marché du travail

En dépit d'un taux d'emploi féminin en forte progression au cours des dernières décennies, la situation française peut être améliorée : elle se caractérise en effet par la subsistance d'un écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes, une forte sensibilité du taux d'emploi féminin à la présence d'enfants et par le retrait du marché du travail, temporaire ou définitif, des femmes les moins bien rémunérées.

Les nouvelles générations de femmes sont de plus en plus actives, et ce quel que soit leur niveau d'éducation²⁷. Le taux d'activité moyen des femmes âgées de 25 à 59 ans est en nette augmentation : de 60% en 1975, il est passé à plus de 82 % en 2006²⁸ (annexe 4).

Le profil-type de la vie professionnelle d'une femme fait apparaître un pic d'activité entre 45 et 50 ans. Le taux d'activité augmente continûment d'une génération sur l'autre, quel que soit le niveau de qualification. Les femmes nées en 1970 devraient connaître un taux d'activité moyen de 85 % entre leurs 25ème et 59ème années.

De ce fait, la France pourrait prochainement respecter l'engagement pris lors du sommet européen de Lisbonne, qui a fixé l'objectif d'un taux d'emploi des femmes égal à 60% en 2010²⁹. Cet objectif est presque atteint : le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans s'élève en 2006 à 57,7%

²⁴ Rapport du CAS et de la DARES : « les métiers en 2015 : prospective des métiers et des qualifications »

²⁵ prévisions du CNFPT pour 2007

²⁶ INED Population française n°429 décembre 2006 Laurent Toulemon et Isabelle Robert-Bobée : « vers une stabilisation à 70 millions d'habitants »

²⁷ INSEE économie et statistiques N° 398-39

²⁸ INSEE

²⁹ Le taux d'emploi correspond au nombre de personnes ayant un emploi par rapport à la population totale du même sexe et du même âge.

en 2006 (68,5% pour les hommes)³⁰. La France se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne.

L'arrivée des enfants conduit au retrait des femmes du marché du travail.

La différence entre le taux d'emploi des femmes avec enfants et celui des femmes sans enfants est de 10 points. Le taux d'activité des femmes baisse quand le nombre d'enfants augmente. Le taux d'activité des mères de familles nombreuses diminue de moitié par rapport à celui des mères ayant un enfant.

Taux d'activité des femmes vivant en couple selon le nombre d'enfants (2006)

	En %
1 enfant de moins de 3 ans	81,3
2 enfants dont 1 de moins de 3 ans	59,8
3 enfants ou plus dont 1 de moins de 3 ans	37,5

Source : INSEE, enquêtes emploi du 1er au 4ème trimestre 2006 - résultats en moyenne annuelle
Champ : femmes âgées de 15 à 59 ans

Entre 1990 et 2002, le taux d'activité des femmes a augmenté pour toutes les configurations familiales, à l'exception des familles monoparentales avec un jeune enfant et des femmes ayant deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans, en raison de l'ouverture des droits à l'allocation parentale d'éducation (APE) à partir du deuxième enfant³¹. De 70 % en 1994, le taux d'activité a chuté à 55% en 2002, puis est légèrement remonté à 59,8%.

1.2.3.2. Des taux d'emploi élevés sont associés à une offre d'accueil élevée.

Il existe une relation claire entre une offre de garde élevée et un taux d'emploi des femmes élevé³². En l'absence de services de garde et d'aide publique au retour sur le marché de l'emploi, les congés parentaux peuvent affaiblir le lien des femmes au marché du travail.³³ Le fait de ne pas donner aux familles les moyens d'articuler la vie familiale et la vie professionnelle conduit les femmes à arbitrer entre la mise au monde d'enfants et la recherche d'un emploi pour gagner en autonomie et augmenter les revenus du ménage³⁴. Une étude récente réalisée à Grenoble³⁵ montre que la création de 100 places de crèches permet de sauvegarder 15 emplois en équivalent temps plein.

Les politiques les plus efficaces sont celles qui combinent des congés de maternité et de paternité à la suite de la naissance, la possibilité de travailler à temps partiel et une offre d'accueil de la petite enfance³⁶. Une telle combinaison est actuellement à l'œuvre au Danemark, en Suède et en Norvège, où les taux de fécondité et de participation des femmes au marché du travail sont très élevés. Il est souhaitable de s'inspirer des pratiques nordiques pour développer une politique d'emploi « tout au long de la vie » : l'arrivée des enfants ne doit plus conduire au retrait des femmes du marché du travail. La conciliation de la vie familiale et professionnelle est un processus qui doit s'envisager tout au long de la vie (annexe 5).

³⁰ eurostat

³¹ notes de la DARES, 2006 et 2007

³² Almqvist et Boje (1999)

³³ Rubery et. al. (1999), Blau and Ferber (2002), Kroeger (2001), Laroque et Salanié (2003)

³⁴ G. Esping-Andersen : trois leçons sur la protection sociale (la république des idées)

³⁵ « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leur enfant », E. Maurin, D. Roy, CEPREMAP, mai 2008

³⁶ Del Boca et al. 2006

1.2.4. Dynamiser le moteur de la croissance démographique

1.2.4.1. Les taux de fécondité sont élevés dans les pays où l'offre d'accueil est élevée.

La relation entre les politiques publiques et la fécondité demeure complexe et doit s'envisager avec précaution. Les recherches internationales ont montré l'existence d'une corrélation entre les taux de fécondité et le taux d'activité des femmes. Négative avant 1996, cette relation est devenue depuis fortement positive³⁷. L'effet combiné de la disponibilité de l'offre d'accueil et du coût de la garde a un impact positif sur le taux de fécondité.³⁸ Une relation positive existe également entre le taux de fécondité et différentes mesures, telles que celles visant à réduire le coût direct de l'enfant, la possibilité de choisir le travail à temps partiel et l'existence de longs congés de maternité et de paternité³⁹.

Le développement d'une politique cohérente et dense d'accueil du jeune enfant semble être un des principaux leviers pour promouvoir la natalité.

En France, en 2006, le nombre de naissances a atteint son plus haut niveau depuis 25 ans : 830 900 enfants sont nés, dépassant le pic de l'an 2000. Le taux de fécondité français reste le plus élevé d'Europe avec celui de l'Irlande (198 enfants pour 100 femmes en 2007), sans toutefois atteindre le seuil de renouvellement des générations (210).

Au 1^{er} janvier 2007, la France compte 2 400 000 enfants de moins de trois ans.

Population des enfants de moins de 6 ans au 1^{er} janvier 2007 (France entière)

Age des enfants	<1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Nombre d'enfants	826 700	802 300	794 800	792 400	795 100	807 400

Source : INSEE au 1-1-2007, cité par CNAF accueil jeune enfant 2006

La France se caractérise par une convergence sur le long terme entre les comportements réels et le nombre idéal d'enfants, c'est-à-dire que les françaises ont tendance à réaliser leur projet familial⁴⁰. La taille moyenne de la famille envisagée par les françaises âgées de 25 à 39 ans est actuellement de 2,36. De ce fait, il serait possible à terme de dépasser le seuil de renouvellement des générations de 2,1 (annexe 6).

Parmi les facteurs déterminants de la vie familiale susceptibles d'intervenir dans le projet d'avoir un enfant, les modes d'accueil sont des facteurs significatifs de l'agrandissement de la famille, mais dont l'effet sur la décision finale d'avoir un enfant est moindre que les conditions économiques et sociales des familles. Ainsi, la possibilité d'avoir une place d'accueil pour la garde d'enfant est un élément très important pour près de 3 hommes sur 10 et de 4 femmes sur 10 dans le projet d'avoir un enfant. Le fait que la mère ait un emploi joue également dans la décision.

³⁷ Brewster et Rindfuss (2000)

³⁸ Blau et Robins, 1989 ; Del Boca, 2002

³⁹ Castles, 2004 ; Gauthier and Hatzius, 1997, Adsera, 2004 ; D'Addio et D'Ercole, 2005

⁴⁰ « La fécondité en France depuis 25 ans », haut conseil à la population et à la famille, janvier 2003, travaux INED

Une comparaison empirique⁴¹ montre que les pays qui ont mis en œuvre des politiques globales en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui ont développé des systèmes intégrés d'offres de service et de droits individuels à des congés parentaux pour les hommes comme pour les femmes, ont investi dans la qualité des services de garde d'enfants et qui ont favorisé un aménagement plus souple du temps de travail, présentent en général des taux de natalité et d'emploi des femmes élevés. Les pays scandinaves présentent le taux d'emploi féminin le plus élevé, plus de 80 % des femmes de 25 à 54 ans occupant un emploi en Suède et au Danemark, tandis que les taux les plus bas sont observés dans les pays méditerranéens. Les taux de fécondité sont également supérieurs à la moyenne dans les pays qui ont développé très tôt des politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

1.2.5. Réaliser l'égalité hommes-femmes

La garde d'enfant est un des moyens d'arriver à réaliser l'égalité hommes-femmes, puisqu'elle permet aux femmes de s'extraire de leur rôle de mère pour s'investir dans une carrière professionnelle.

Cependant, la charge de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle repose encore essentiellement sur les femmes.

Le fait que de plus en plus de femmes travaillent n'a pas conduit à un nouveau partage des responsabilités au sein des couples s'agissant de la garde, des soins et de l'éducation donnée aux enfants : ce sont très majoritairement les femmes qui continuent d'assumer l'essentiel des responsabilités. Ainsi, ce sont presque toujours les mères qui habillent les enfants, leur font faire leurs devoirs, qui restent à la maison lorsqu'un enfant est malade, et qui les emmènent et vont les chercher sur leur lieu d'accueil⁴².

Les priorités professionnelles des jeunes femmes sont fortement liées, dès les premières années de la vie active, à leurs charges familiales, ce qui ne résulte pas d'un véritable choix mais de l'assignation de la sphère domestique en priorité aux femmes et notamment aux mères⁴³. L'arrivée des enfants ne fait qu'accentuer ce phénomène. Un tiers des jeunes femmes déclarent que l'arrivée de leur premier enfant a eu une ou plusieurs incidences sur leur emploi, alors que ce n'est le cas que d'un homme sur dix. Après leur première maternité, 17% des jeunes femmes passent à temps partiel, 11% changent de poste ou acceptent une mutation, 7% démissionnent de leur emploi et 4% prennent un congé parental à temps complet. Après la deuxième maternité, la moitié déclarent que leur activité professionnelle s'en est trouvée modifiée.

La spécialisation des différentes tâches domestiques et parentales au sein des couples avec enfants, largement déterminées par les stéréotypes et les normes sociales, a des effets majeurs sur le fonctionnement du marché du travail.⁴⁴ Le salaire des femmes est souvent perçu comme un salaire d'appoint dans les revenus du ménage, en raison de leurs responsabilités domestiques et familiales. De ce fait, les femmes ont tendance à travailler dans les secteurs à bas salaires, ce qui réduit d'autant les gains attendus par la reprise du travail lorsque de très jeunes enfants sont présents dans la famille. Ces dernières ont tendance à se retirer du marché du travail ou à réduire leur nombre d'heures⁴⁵, ce qui n'est pas le cas des pères, qui ont même plutôt tendance à travailler davantage lorsqu'ils deviennent pères.

⁴¹ Communication de la commission européenne « promouvoir la solidarité entre les générations » du 10 mai 2007

⁴² Etudes et Résultats, DREES, avril 2007, « Entre maison, enfant(s) et travail : les diverses formes d'arrangement entre les couples »

⁴³ T. Couppié et S. Epiphane, « vivre en couple et être parent. Impacts sur les débuts de carrière », Bref Cereq, n° 241, mai 2007

⁴⁴ Bettio, 1990

⁴⁵ Les taux d'emploi ne reflètent pas toujours cet effet, car les femmes qui prennent de longs congés parentaux sont recensées comme ayant un emploi durant ces périodes.

De ce fait, la conciliation représente la principale raison du travail à temps partiel.

Plus d'une femme sur trois, ayant des enfants et un emploi, travaillaient à temps partiel en 2003, alors qu'elles étaient moins d'une sur six parmi les femmes sans enfant⁴⁶. Une partie de la progression de l'activité féminine s'est faite sur des emplois à temps partiel. Mesuré en équivalent temps plein, le taux d'emploi féminin stagnerait depuis la génération de 1955 et n'atteindrait pas 60%.

Comparativement aux autres pays de l'Union, la France se distingue par un fort taux de temps partiel subi (près de 3 femmes sur 10), et des emplois à temps partiels courts (annexe 7). 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 chers⁴⁷.

Cette situation contribue à la persistance d'écart salariaux significatifs entre les sexes, à l'inégalité des taux d'emploi, et au fait que les femmes éprouvent des difficultés à progresser dans leur carrière. Les français en ont conscience : 77 % d'entre eux déclarent que les tâches domestiques et l'éducation des enfants handicapent la carrière professionnelle des femmes et une majorité d'entre eux considère que cette situation n'est pas normale.⁴⁸

Développer l'offre d'accueil peut permettre de progresser en matière d'égalité, à condition de favoriser le rééquilibrage des responsabilités au sein de la famille.

L'existence d'une offre de garde universelle n'est pas une condition suffisante pour assurer l'égalité des genres, puisque faire garder son enfant requiert une certaine organisation. Les enfants doivent être déposés et repris sur le lieu d'accueil, et pris en charge les heures qui ne sont pas couvertes par les structures d'accueil, même si ces dernières se recoupent avec les heures de travail des parents⁴⁹.

Des travaux, menés au niveau européen, montrent cependant que la flexibilité des horaires de travail n'a pas pour effet de mieux partager les tâches domestiques et l'éducation des enfants au sein du ménage⁵⁰. Dès lors, il convient d'inciter les couples à mieux partager les responsabilités en promouvant une approche favorable aux parents salariés, qui reconnaisse des besoins de conciliation également pour les hommes : cette évolution va de pair avec la reconnaissance croissante du rôle des pères dans le développement des enfants, et leur droit de participer à leur éducation.

⁴⁶ Eurostat, Statistiques en bref, Thème 3, Population et conditions sociales, 4/2005, Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale: des écarts entre les femmes et les hommes

⁴⁷ Mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale

⁴⁸ CREDOC, enquêtes conditions de vie et aspiration des Français, mai 2007

⁴⁹ Lewis, 2002 ; Crompton, 2006

⁵⁰ Rapport EWCO sur les conditions de travail

La France atteint les objectifs européens de Barcelone de taux d'accueil des enfants.

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone a reconnu l'importance que revêt l'accueil à l'enfance pour la croissance et l'égalité des chances et invité les États membres à « éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, à s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90% au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33% des enfants âgés de moins de trois ans ».

Le cadre de l'action européenne est triple :

- Les progrès réalisés vers la réalisation des objectifs sont suivis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. La France fait partie des cinq États membres qui ont d'ores et déjà atteint l'objectif consistant à accueillir dans des structures de garde 33% des enfants de moins de trois ans⁵¹ et des huit États membres accueillant dans des structures de garde 90% des enfants ayant entre 3 ans et celui de la scolarité obligatoire⁵² (annexe 8). Le Portugal, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et les Pays-Bas ont lancé des mesures ambitieuses en vue d'atteindre les objectifs de Barcelone et même d'aller au-delà.

- En mars 2006, le Conseil européen a réaffirmé son engagement en faveur de la réalisation des objectifs de Barcelone dans le pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. La Commission européenne a également affiché cette ambition dans sa feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 et s'est engagée à soutenir le développement de services d'accueil de la petite enfance, grâce aux fonds structurels et à l'échange de bonnes pratiques. Une communication de la Commission est attendue sur ce sujet à l'automne 2008.

- Enfin, la Commission a lancé en octobre 2006 la première phase d'une consultation formelle des partenaires sociaux sur le thème d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, sur la base de l'article 138 du Traité.

⁵¹ Belgique, Finlande, France, Suède et Danemark

⁵² Belgique, Finlande, France, Suède, Danemark, Italie, Allemagne et Espagne

2. MALGRE LA PALETTE DES PRESTATIONS ET LES SERVICES MIS EN PLACE EN MATIERE D'ACCUEIL DES ENFANTS, DES BESOINS RESTENT NON COUVERTS.

2.1. Après la naissance, le nouveau né est toujours gardé dans un premier temps par sa mère.

Dans les semaines qui suivent la naissance, le nouveau né est gardé par sa mère, qui bénéficie d'un congé de maternité d'une durée minimale légale de 16 semaines, en général 6 semaines avant et 10 semaines après l'accouchement⁵³.

En pratique, la durée du congé ne semble pas suffisante : seule une minorité de femmes prennent un congé total qui n'excède pas la durée légale. Pour les mères qui étaient actives avant la naissance et ont un premier ou un deuxième enfant, 15 % ont un congé total qui n'excède pas la durée légale ; 41% d'entre elles ont plus de 22 semaines. Pour une naissance de rang supérieur ou égal à trois, 34 % des femmes ont un congé égal à la durée légale, 28 % dépassent 32 semaines.

En outre, en cas d'état pathologique résultant de la grossesse, une période supplémentaire de congé n'excédant pas 14 jours peut être accordée sur prescription médicale : cette possibilité est largement utilisée : 70% des mères se voient accorder un congé pathologique, concernant la période post-natale dans 23% des cas. Un tiers des mères occupant un emploi prennent à l'occasion de la naissance des congés annuels ou des congés particuliers tels que ceux prévus par les conventions collectives. Au total, en moyenne, les mères d'un ou deux enfants ajoutent 38 jours de congés à un congé de maternité légal de 16 semaines, les autres mères 21 jours à un congé légal de 26 semaines.

Le besoin d'un mode de garde se pose donc en moyenne à trois mois révolus pour le premier et le deuxième enfant, et à quatre mois révolus à partir du troisième.

2.2. Le système français, qui favorise le libre choix du mode de garde, demeure perfectible.

Le libre choix du mode de garde est une notion théorique, contrainte par la disponibilité de l'offre, combinée à la capacité financière des familles, à leur organisation et aux coûts d'opportunité. De façon générale, les mères à faibles revenus sont les plus susceptibles de s'occuper de leurs enfants à temps plein, et les mères avec des revenus élevés sont les moins susceptibles de quitter leur emploi après une naissance, compte tenu du coût d'opportunité élevé que cela suppose.

Les choix des modes de garde des familles intègrent des contraintes de différentes natures. Une majorité de parents évoque des contraintes d'organisation et des contraintes financières. Les contraintes liées au manque de structures jouent dans le choix de 46 % des parents : ce critère est prépondérant pour 21 % d'entre eux.⁵⁴

⁵³ La durée légale est de 16 semaines pour un enfant de rang 1 ou 2, de 26 semaines à partir de la 3^{ème} naissance. Depuis le 7 mars 2007, il est considéré comme un ensemble de 16 semaines que la mère peut prendre comme elle le veut autour de la naissance, après accord médical. Une durée incompressible de trois semaines avant la naissance est néanmoins prévue. Des conventions collectives ou des accords de branche peuvent prévoir des dispositions plus favorables.

⁵⁴ enquête du CREDOC de septembre 2005 conduite auprès des bénéficiaires de la PAJE

2.2.1. Globalement, les familles sont satisfaites de l'organisation et du mode de garde qu'elles ont choisi

Plus de huit familles sur dix sont finalement satisfaites de l'organisation actuelle de la garde des enfants, après avoir surmonté les difficultés liées à la mise en place d'une organisation pour faire garder leur enfant. Seule une minorité de familles n'est pas satisfaite du mode de garde qu'elle a adopté⁵⁵.

Parmi les familles ne se déclarant pas du tout satisfaites, un tiers des réponses désignent l'assistance maternelle agréée, la garde par la mère seule (16%), l'accueil individuel payant (13%), l'accueil collectif (12%) et les autres parents (10%). La crèche est le mode de garde qui aurait été préféré par la plupart des familles insatisfaites (56%), notamment celles insatisfaites par leur recours à une assistante maternelle (75%) ou une garde à domicile (70%). L'assistante maternelle agréée est le deuxième mode de garde qui aurait été préféré (14%), notamment à la place d'un accueil individuel payant tel qu'une garde non déclarée (43%).

Le manque de place est la principale raison évoquée par les familles qui explique qu'elles n'ont pas pu recourir au mode de garde qu'elles considéraient comme le plus satisfaisant (30% des citations), devant l'incompatibilité des horaires ou des problèmes de distance (21%), un service inexistant (15%), le refus de la demande (12%) et enfin le coût trop élevé (11%). Le manque de place est particulièrement évoqué par les familles n'ayant pu recourir à la crèche (43%), l'incompatibilité des horaires concerne davantage les assistantes maternelles (40%), l'inexistence du service pour les familles qui auraient souhaité recourir à l'accueil collectif (46%). Le coût est le principal obstacle à la garde à domicile (48%). Les familles qui n'ont pas eu accès à l'école maternelle évoquent en premier lieu le refus de leur demande d'inscription (47%).

2.2.2. Un quart des familles qui ont choisi de garder leur(s) enfant(s) n'avaient pas d'autre solution de garde

Le principal motif du recours à un mode de garde évoqué par les familles est « l'épanouissement des enfants » (44%). « L'absence d'autre solution de garde » est la seconde raison principale évoquée par les familles (18% des cas), ce qui témoigne de la fréquence des choix contraints.

Pour 25% des parents qui se sont arrêtés pour garder leur enfant, l'absence d'autre solution de garde est la principale raison pour laquelle ils ont choisi de garder leur enfant. Toutes raisons confondues, l'absence d'alternative est citée par 31% des familles (annexe 9). Ces chiffres rejoignent ceux de la DARES⁵⁶, qui estime à un tiers des femmes la proportion de celles qui se sont arrêtées pour des raisons liées à des difficultés de garde.

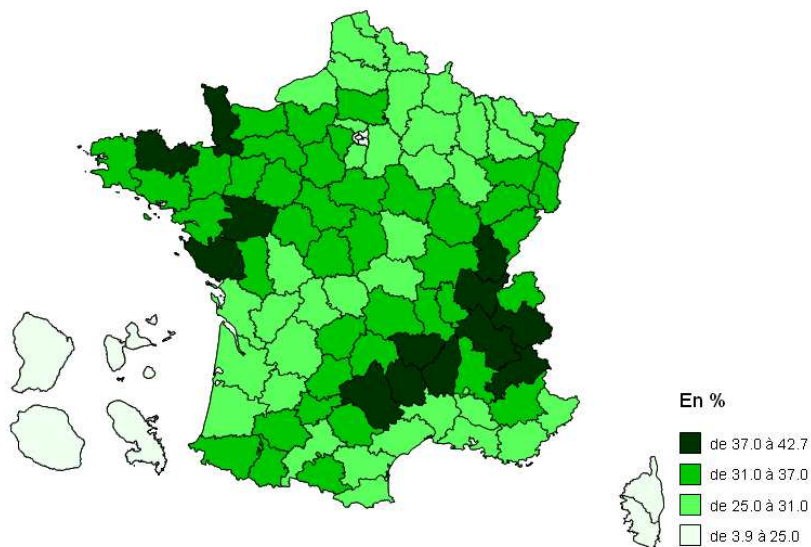
De même, la CNAF estime à un tiers le nombre de familles bénéficiaires du complément de libre choix d'activité qui déclarent qu'elles ont arrêté de travailler parce qu'elles n'avaient pas trouvé de mode de garde qui leur convenait⁵⁷. Ainsi que l'illustre la carte ci-dessous, ces bénéficiaires sont plus nombreux dans les départements de l'Ouest, du Sud-Est (à l'exception du littoral méditerranéen) et de l'Est de la France. Cependant, outre le fait que le niveau départemental n'est pas un niveau d'analyse adapté à la détermination territoriale des besoins, aucune étude ne permet de déterminer la répartition territoriale des gardes parentales subies.

⁵⁵ Enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES 2002

⁵⁶ DARES, Premières synthèses juillet 2003 : « pourquoi certaines femmes s'arrêtent elles de travailler à la naissance d'un enfant »

⁵⁷ CNAF, essentiel n°92, août 2006

Répartition des enfants de moins de 3 ans dont la famille bénéficie de l'APE, du CLCA ou du COLCA (2007)



Source : CNAF + MSA – Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2007.

2.2.3. Le complément libre choix d'activité handicape la carrière professionnelle des femmes.

Après le congé maternité, durant le congé parental d'éducation (article L 122-28-1 du code du travail), le salarié peut percevoir une des deux prestations suivantes, dans le cadre de la PAJE : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA).

Le CLCA est une prestation familiale qui s'apparente à un revenu de remplacement pour les femmes qui s'arrêtent de travailler pour garder leur enfant, que cet arrêt soit volontaire ou subi. Son montant, de par son caractère modeste, est par ailleurs désincitatif pour les mères actives à hauts revenus (ou les pères) qui auraient souhaité s'arrêter de travailler pour garder leur(s) enfant(s), ne serait-ce que pour une courte période. C'est dans cet esprit qu'a été créée en 2006 le COLCA : permettre un congé parental plus court mais mieux rémunéré.

2.2.3.1. D'une durée trop longue, le CLCA est potentiellement une « trappe à inactivité », qui handicape la carrière professionnelle des femmes

Créée en 1985, l'allocation parentale d'éducation, qui a été remplacée en 2004 par le complément de libre choix d'activité, permet à un père ou à une mère de s'éloigner du marché du travail pendant une durée maximale de trois ans. Ce congé s'adressait à l'origine aux familles de trois enfants mais il a été étendu en 1994 à celles de deux enfants, puis dès le premier enfant (durée limitée à 6 mois). Depuis ces réformes, le nombre de bénéficiaires a sensiblement augmenté : le nombre de bénéficiaires du CLCA s'élève à 578 000 en septembre 2007.

Le montant mensuel du CLCA perçu par la famille dépend de la réduction d'activité réalisée par le parent qui sollicite le bénéfice de cette prestation. Il s'agit d'un montant forfaitaire.

Au 1^{er} janvier 2008, et après déduction de la CRDS au taux de 0,5% :

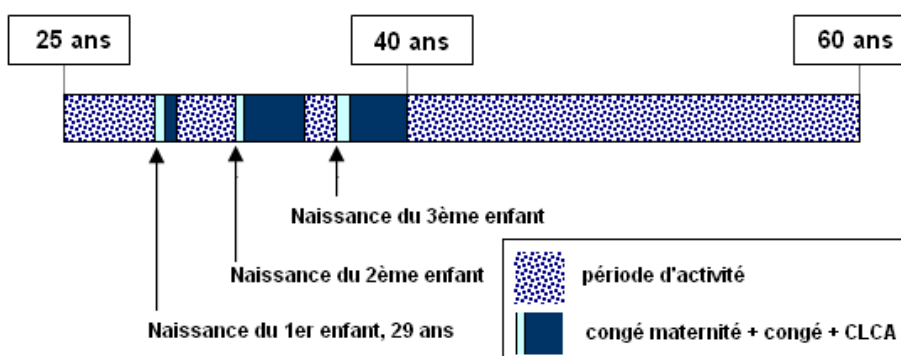
- pour un arrêt total d'activité, il est de 363,27 € en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 536,03 € sinon.

- pour une activité professionnelle inférieure ou égale à un mi-temps (ou une formation professionnelle rémunérée), il est de 234,83 € en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 407,60€ sinon.
- pour une activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, il est de 135,46 € en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 308,23 € sinon.

Si ces congés permettent souvent aux femmes de profiter pleinement de leurs enfants, ils pèsent sur leur carrière : parce qu'ils sont peu rémunérés (530 euros par mois au maximum), ils s'adressent en priorité aux demandeuses d'emploi indemnisées et aux femmes peu qualifiées en situation de précarité. De fait, les familles bénéficiaires du CLCA se situent dans les tranches de revenus les plus basses : 80% ont des revenus compris 0 et 3 SMIC et 50% entre 0 et 2 SMIC.

Il est possible de cumuler plusieurs congés de libre choix d'activité : ainsi, si la naissance du troisième enfant intervient avant les 3 ans du deuxième enfant, la mère peut rester en congé jusqu'à la date anniversaire des 3 ans du troisième enfant, ce qui porte potentiellement la durée du retrait du marché du travail à 6 années. Ces congés parentaux de longue durée pose des problèmes de réintégration sur le marché du travail : le capital humain diminue, les coûts supportés par les employeurs augmentent et les perspectives de carrière peuvent s'en trouver compromises. L'effet actualisé d'une interruption de deux ans sur une carrière se traduit par une évolution de la rémunération moins favorable, dont le coût est estimé pour une femme à 27 000€⁵⁸. Une femme peut difficilement faire carrière si sa vie professionnelle est interrompue par des périodes de congés de longue durée. Le graphique ci-dessous illustre le cas d'une femme qui prendrait l'ensemble des congés disponibles pour garder ses enfants.

Représentation théorique de la vie professionnelle d'une femme entre 25 à 60 ans avec 3 enfants qui prend tous ses droits à congé pour garder ses enfants



Source : mission

Notes : lorsque le troisième enfant naît, l'aîné a en moyenne 8 ans et le cadet 4 ans et demi⁵⁹, les femmes ajoutent en moyenne entre 21 et 38 jours de congé au congé de maternité selon le rang de l'enfant (note de la délégation interministérielle à la famille)

En outre, cette prestation peut constituer un élément défavorable à la reprise d'activité. Les travaux de l'OCDE⁶⁰ montrent qu'en France, pour les parents isolés gagnant un salaire modeste et faisant garder leurs enfants, le passage à l'emploi n'entraîne pas de gain net de revenu. Pour les couples, les gains nets de revenus apportés par le passage à l'emploi pour le second parent dans les familles faisant garder leur enfant représentent près de la moitié du revenu brut du nouvel emploi. La perte

⁵⁸ « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leur enfant », E. Maurin, D. Roy, CEPREMAP, mai 2008

⁵⁹ enquête Etudes des relations familiales et intergénérationnelles, INED, INSEE, 2006. Champ : les familles ayant un enfant de rang 3, né en 2003, 2004, 2005. Seuls les enfants cohabitants ont été retenus

⁶⁰ OCDE, « bébés et employeurs », 2007. L'OCDE a réalisé ces calculs en prenant 2004 pour année de référence, avant le remplacement de l'APE par le CLCA. Le montant de ces deux prestations sont identiques : la réforme de la PAJE ne remet pas en cause les conclusions de ces travaux.

des droits aux prestations du type CLCA contribuent, avec les frais de garde d'enfant et la charge fiscale, à réduire les gains nets tirés du travail (annexe 10).

Le coût du CLCA s'élève en 2007 à 2,3 Md€ (tous régimes, métropole et DOM).

2.2.3.2. Les conditions d'accès du COLCA sont trop restrictives

Cette prestation, créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, est accessible seulement à partir de la naissance du troisième enfant. Le COLCA peut être versé pour une durée limitée à douze mois à compter de la naissance de l'enfant.

Le montant mensuel du COLCA est majoré par rapport au montant du CLCA : au 1^{er} janvier 2008, il est de 593,77 € en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 766,53 € sinon.

De fait, avec 2 300 familles bénéficiaires au 31/12/2007, cette prestation ne semble pas avoir rencontré son public.

Le coût du COLCA s'élève en 2007 à 17 M€ (tous régimes, métropole et DOM).

2.2.4. Le complément libre choix du mode de garde répond aux besoins financiers des familles qui recourent à un mode de garde individuel.

Le complément libre choix du mode de garde (CMG), qui a pour but de compenser le coût de la garde d'enfant de moins de 6 ans⁶¹, est l'une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Il est destiné aux familles qui choisissent de faire garder leur enfant par une assistante maternelle ou une employée à domicile, ou qui font appel à une association ou une entreprise qui emploie des assistantes maternelles ou des gardes à domicile (voir ses caractéristiques détaillées en annexe 11).

Le montant de la prise en charge de la rémunération de l'assistante maternelle ou de l'employée varie selon les ressources, l'âge des enfants, et le statut de la personne (employée par la famille, l'association ou l'entreprise). Ainsi, pour une famille avec un enfant de moins de 3 ans, le montant du complément varie de 162,20 € à 378,49 € selon le revenu.

La branche famille prend en charge la totalité des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par une assistante maternelle, et 50% des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par une employée à domicile dans la limite d'un plafond⁶².

Depuis 2007, le bénéfice du complément est ouvert aux familles qui recourent à une micro-crèche pour assurer la garde de leurs enfants, selon le même barème que pour l'emploi d'une employée à domicile⁶³ (uniquement les micro-crèches fonctionnant en financement libre).

Le coût du complément s'élève en 2007 à 3,7 Md € (tous régimes, métropole et DOM).

Le nombre de bénéficiaires a été multiplié par cinq entre 2004 et 2007. Le complément libre choix du mode de garde est utilisé principalement pour le recours à un(e) assistant(e) maternel(le) dans plus de 9 cas sur 10 (566 000 familles bénéficiaires).

Le CMG-garde à domicile concerne 46 000 familles, soit 7 % des familles bénéficiaires du complément. Les gardes d'enfants qui travaillent au domicile des parents peuvent être employées

⁶¹ né, adopté ou recueilli en vue d'adoption depuis le 1^{er} janvier 2004

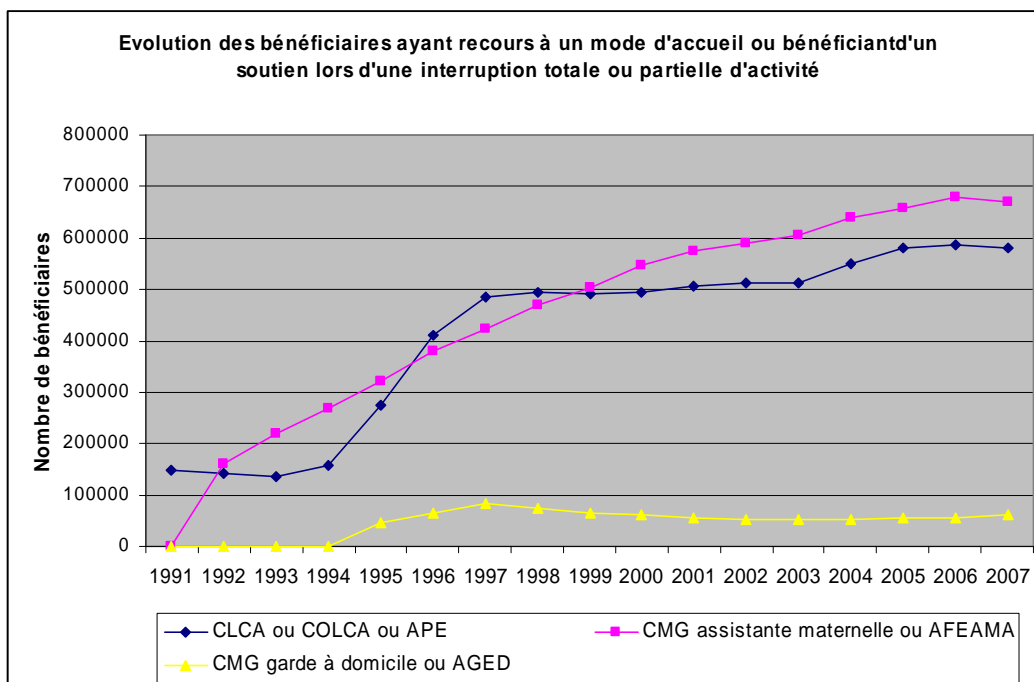
⁶² 402 € par mois, jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant, 201 € par mois, pour un enfant de 3 à 6 ans

⁶³ loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, décret n° 2007-959 du 9 mai 2007

par une seule famille (c'est le cas de 87 % d'entre elles), ou par plusieurs familles (garde partagée). Leur nombre est estimé à 51 000 fin 2006⁶⁴.

La prestation permet une couverture satisfaisante des besoins des parents. Seul un parent sur dix aurait préféré un autre mode de garde.

Evolution du nombre de 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

En valeur absolue, les deux tiers des bénéficiaires du CMG ont des revenus mensuels compris entre 0 et 3 SMIC. Cependant, le constat d'une allocation accessible aux familles à bas revenus doit être relativisé : le CMG demeure une prestation proportionnellement plus utilisée par des familles situées dans le 4^{ème} et 5^{ème} quintile des revenus (70% pour le CMG-assistante maternelle, 96% pour le CMG-garde à domicile). Un examen plus détaillé montre que l'aisance financière est un facteur déterminant pour le choix du mode de garde à domicile : 86% des bénéficiaires ont des revenus situés dans le 5^{ème} quintile, contre 37 % des bénéficiaires du CMG-assistante maternelle. L'assistante maternelle représente le mode de garde individuel le plus accessible pour une large partie de la population aux revenus intermédiaires.

⁶⁴ INSEE première n°1173

Nombre de CMG assistante maternelle et garde à domicile versés en décembre 2007

	Effectifs
Complément Mode de Garde "assistante Maternelle"	
- niveau inférieur de ressources	82 465
- niveau médian de ressources	378 209
- niveau supérieur de ressources	102 455
Total	563 129
<i>Nombre d'enfants de 0 à -3 ans</i>	510 466
<i>Nombre d'enfants de 3 à -6 ans</i>	145 727
Complément Mode de Garde "garde à domicile"	
Bénéficiaires avec présence d'enfants de - 3 ans (**)	
- niveau inférieur de ressources	1 610
- niveau médian de ressources	7 668
- niveau supérieur de ressources	26 831
Bénéficiaires avec présence d'enfants de 3 à 6 ans (**)	
- niveau inférieur de ressources	653
- niveau médian de ressources	2 139
- niveau supérieur de ressources	5 992
Total	44 893

Source : CNAF – FILEAS 2007

Enfin, la répartition géographique des bénéficiaires du complément est liée aux disparités d'offre d'accueil et de richesse sur le territoire métropolitain : les trois quarts des bénéficiaires du mode de garde pour l'emploi d'une garde à domicile résident en Ile-de-France. Les parents percevant le CMG pour l'emploi d'une assistante maternelle vivent moins souvent dans les grandes villes et l'agglomération parisienne.

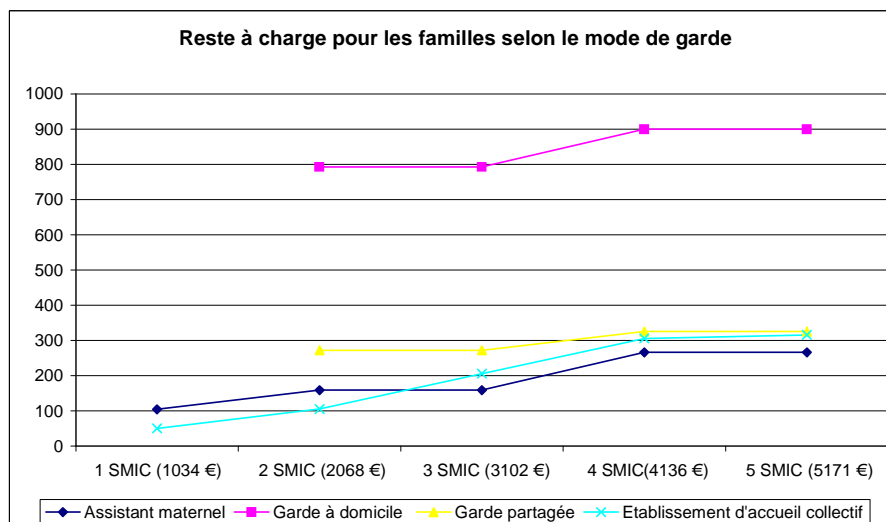
2.2.5. Des disparités importantes subsistent sur le taux de reste à charge pour les familles en fonction du mode de garde choisi.

Comparativement aux pays voisins, le système français de prestations permet de diminuer significativement le coût net de la garde, quelle que soit la configuration familiale (annexe 12). Cependant, des disparités importantes subsistent selon les revenus des familles : en dépit d'un montant restant à charge qui croît avec le revenu, le taux d'effort⁶⁵ demeure sensiblement inférieur pour les familles aisées par rapport à celui des familles modestes ou à bas revenus. Pour ces familles, il n'est pas possible de choisir de faire appel à une garde à domicile, du fait d'un effort financier trop important. L'effort financier est supportable si elles font appel à une assistante maternelle, mais l'écart demeure important par rapport aux familles plus aisées : le reste à charge d'une famille avec des revenus mensuels de 1 SMIC est de 104€ mensuels, soit un taux d'effort de 9%, plus du double de celui d'une famille dont les revenus sont de 7 SMIC (annexe 13).

Ainsi, le niveau de vie a une influence directe sur le choix du mode de garde. Dans les familles modestes ou à bas revenus, l'enfant est le plus souvent gardé par l'un des parents. Les familles appartenant aux troisième et quatrième quintiles de niveau de vie ont davantage recours que la moyenne aux modes de garde par un parent, une assistante maternelle agréée ou la crèche. Enfin, les familles les plus aisées, situées dans le cinquième quintile, sont celles qui recourent le plus à un mode de garde en accueil individuel ou à une garde à domicile (annexe 13).

⁶⁵ rapport entre les dépenses restant à la charge des parents et leur revenu net, allocation de base de la PAJE incluse

Reste à charge pour les familles selon le mode de garde



Source : calculs CNAF, DSER - Législation 2007

Notes : Dans le cas type sur le coût d'un assistant maternel, la rémunération horaire est de 3,31 € - soit l'équivalent de 3,5 Smic par jour - (bien que la rémunération des assistantes maternelles présente de fortes disparités). De plus, on retient les hypothèses de 3 € d'indemnité d'entretien et 3 € de frais de repas par jour de garde. Pour la garde à domicile, sont présentés deux scénarios selon que l'enfant est gardé seul ou que la famille partage la garde avec une autre famille. Les 9 h de garde journalière se décomposent en 8 h de travail effectif et 1 h de présence responsable. Dans les deux cas, la rémunération considérée est de 1,2 SMIC horaire (la rémunération des 5 semaines de congés payés étant assurée) et les cotisations sont calculées sur la base du salaire réel. Pour les établissements d'accueil collectif, on retient la donnée moyenne de 8,47 € / h pour le prix de revient réel.

2.3. La forte demande de services de garde d'enfant est tournée principalement vers les structures d'accueil collectives.

Plusieurs facteurs sociologiques contribuent à l'augmentation de la demande de garde :

- l'augmentation des couples biactifs ;
- l'absence de relais ou de solidarité familiale ;
- le nombre croissant de familles monoparentales ou recomposées ;
- l'allongement des temps de transport pour les familles contraintes de s'installer en deuxième ou troisième couronne des pôles urbains en raison de la hausse du coût de l'immobilier.

Un autre facteur clé de l'accroissement de la demande de garde est le fait que les femmes ont leur premier enfant de plus en plus tard, à un âge où la propension à utiliser les services d'accueil de la petite enfance est supérieure. Leur motivation pour reprendre leur travail après la naissance est plus importante et les revenus qu'elles peuvent consacrer à la garde des enfants sont supérieurs à ceux dont dispose une jeune femme de 20 ans.

Cette situation se traduit depuis dix ans dans les enquêtes d'opinion des français par une plus forte demande de services ou d'équipements collectifs, qui sont préférés aux aides en espèce par 7 français sur 10 (annexe 14).⁶⁶

Presque un français sur deux estime qu'il est primordial de développer conjointement les services d'accueil des enfants et aménager le temps de travail des parents, un sur trois considère que la meilleure action est de favoriser l'arrêt d'activité de l'un des parents pendant la période où les

⁶⁶ H. Paris, Recherches et prévisions, N°87, mars 2007

enfants sont en bas âge et enfin, un sur cinq qu'il faut améliorer le nombre et la qualité des services d'accueil des enfants hors du domicile⁶⁷.

Pour 4 français sur 10, la crèche est considérée comme le mode de garde le plus bénéfique pour un enfant en bas âge, et le moins coûteux par la moitié d'entre eux (annexe 15).

Lorsque les deux parents de jeunes enfants travaillent, l'assistante maternelle agréée est le mode de garde le plus satisfaisant (34 %), devant la crèche collective (26 %), la garde par les grands-parents (26 %), et la garde à domicile par une personne rémunérée (7 %). Dès qu'un enfant est présent dans le foyer des personnes interrogées, la satisfaction est encore plus marquée pour l'assistante maternelle agréée (40 %).

La garde non déclarée et la crèche collective sont considérées comme les modes de garde présentant le plus d'inconvénients : pour les gardes non déclarées, les inconvénients sont le manque de qualification et de garanties offertes ; pour les crèches, les risques de contagion et l'inadaptation des horaires.

2.4. Les français veulent concilier vie familiale et vie professionnelle.

2.4.1. Les couples aspirent de plus en plus à la bi-activité.

Près de 6 enfants de moins de 3 ans sur 10 vivent dans des familles dont les deux parents sont actifs. Cette tendance, régulière depuis des décennies, témoigne d'une évolution de la famille vers une moindre spécialisation des rôles du père et de la mère dans la sphère familiale, vers une plus forte implication des pères, et du déclin progressif du modèle de la mère au foyer.

L'idée selon laquelle les femmes doivent travailler dans tous les cas où elles le désirent n'a cessé de progresser depuis la fin des années 1970. Cette opinion, au départ minoritaire, a peu à peu détrôné une position plus traditionaliste qui voudrait que les femmes ne travaillent jamais lorsqu'elles ont des enfants en bas âge. Elle suscite désormais un large consensus, rassemblant 62 % de la population au début 2006, contre seulement 30 % en 1979.

L'attitude face au travail des femmes continue de générer des clivages. Ainsi, les personnes qui pensent que les femmes devraient travailler quand elles le désirent sont plus nombreuses parmi les jeunes, les diplômés du supérieur, les classes sociales plutôt favorisées, les bénéficiaires de hauts revenus et les habitants des grandes agglomérations. A contrario, ceux qui défendent des positions plus traditionnelles sont plus âgés et appartiennent aux catégories moins favorisées (non diplômés, ruraux, retraités, titulaires de bas revenus).

Les opinions des français ne diffèrent pas sensiblement de celles de leurs voisins nordiques sur l'emploi maternel (annexe 15).

2.4.2. Les pères souhaitent être plus présents dans l'éducation et les soins donnés aux enfants.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le congé de paternité, d'une durée de 11 jours successifs (18 en cas de naissances multiples), est ouvert aux pères actifs, dans les quatre mois qui suivent la naissance ou l'adoption d'un enfant.

Près de 7 pères sur 10 ont pris leur congé de paternité, mais les pères demeurent peu impliqués dans l'effort de garde de leurs enfants : seuls 2,5% des bénéficiaires du CLCA sont des hommes.

⁶⁷ Suivi barométrique de l'opinion des Français la santé, la précarité, la famille et la solidarité, BVA, décembre 2007

Congé de paternité en France

	2004
Nombre de pères bénéficiaires	369 000
Taux de recours	66,4 %
Nombre de jours moyens pris	10,8

Champ : régime général, travailleurs agricoles ou indépendants - données indisponibles pour la fonction publique, les régimes spéciaux

Source : DREES, *Etudes et résultats* n° 442, novembre 2005

Plusieurs raisons expliquent que les pères ne prennent pas davantage de congé parental, au premier rang desquelles la perte de salaire qui y est associée, cette perte étant d'autant plus élevée pour l'économie familiale que les revenus du père sont en général supérieurs à ceux de la mère. La crainte de compromettre leurs perspectives de carrière et de revenus futurs, l'absence de volonté de s'occuper des enfants, la vision d'une répartition sexuée des tâches liées à l'éducation et aux soins des enfants font également partie des raisons pour lesquelles les pères ne prennent pas de congé parental.

En outre, les françaises assurent toujours l'essentiel des tâches domestiques et d'éducation des enfants. Les pères français participent trois fois moins que les mères aux soins des enfants et deux fois moins que les pères suédois ou norvégiens (annexe 16).

Plusieurs enquêtes illustrent l'évolution des mentalités concernant la prise en compte croissante du rôle du père dans l'éducation des enfants, rôle qui n'est plus aujourd'hui dévolu uniquement aux femmes :

- 58 % des Français demandent à ce que les hommes puissent bénéficier d'aménagement du temps de travail au même titre que les femmes (plus 10 points par rapport à 2000)⁶⁸. Les plus jeunes se positionnent nettement pour l'absence de critères sexués (66 %).⁶⁹
- Près de 7 pères sur 10 déclarent être prêts à interrompre leur activité professionnelle pour garder et éduquer leur enfant (29% pour une durée inférieure à 1 an, 21% entre 1 an et 3 ans, 20% pour une durée supérieure à 3 ans, voir en annexe leurs profils)⁷⁰.
- 89 % des Français estiment que les pères devraient prendre une plus large part dans les tâches domestiques et 93 % des Français considèrent qu'ils devraient s'impliquer davantage dans les soins et l'éducation des enfants.⁷¹
- Pour 60 % des Français, les enfants « souffrent souvent du fait que leur père est trop souvent préoccupé par son travail ». 25 % sont d'avis contraire⁷².

⁶⁸ Suivi barométrique de l'opinion des Français sur la santé, la précarité, la famille et la solidarité, BVA, décembre 2007

⁶⁹ Suivi barométrique de l'opinion des Français la santé, la précarité, la famille et la solidarité, bva, décembre 2007

⁷⁰ Enquête « Congés autour de la naissance » de la DREES menée en avril-juin 2004 auprès de 2000 pères et 2000 mères ayant eu des enfants en novembre-décembre 2003

⁷¹ CREDOC, enquêtes conditions de vie et aspiration des Français, mai 2007

⁷² note CNAF DSER 12 novembre 2007, Exploitation de l'enquête ERFI : « Liens entre projet familial, vie professionnelle et sociale, politique familiale »

2.4.3. Le développement du travail sur des horaires décalés est à l'origine de nouveaux besoins.

Le travail sur horaires « atypiques » regroupe des configurations de travail différentes suivant leur caractère décalé, leur variabilité en fonction des jours, des semaines ou des périodes de l'année, et leur plus ou moins grande prévisibilité⁷³. En pratique, les horaires décalés se traduisent par des horaires de travail tôt le matin ou tard le soir, sur des plages horaires du week-end ou de la nuit, ou encore morcelés. Certains secteurs d'activité comportent une contrainte de service en continu, tels que les services hospitaliers, d'autres se caractérisent par des organisations de travail flexible (emploi de la grande distribution, services aux personnes, nettoyage et restauration...) et cumulent deux formes de contrainte : le temps partiel subi et les horaires décalés.

Le rapport de la Commission européenne sur la situation de l'emploi en 2006 insiste, pour le cas français, sur la récente évolution du recours aux horaires décalés. Le travail posté, qui concerne essentiellement l'emploi industriel masculin, représente 8,4% en France. Le travail le dimanche et la nuit représentent respectivement 14% et 7,1% en 2005. Si le travail posté a tendance à régresser en pourcentage sur la période 2001-2005 (- 1,3 point), comme dans la plupart des pays de l'Union, en revanche, le travail le dimanche et la nuit ont considérablement augmenté au cours de la période, en hausse respectivement de 52% et 54 %. La levée de l'interdiction du travail de nuit des femmes, prévue par la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, a contribué à cette évolution.

Le développement du travail sur des horaires décalés, pour les parents de jeunes enfants, se traduit par des difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale, et crée des besoins nouveaux en terme d'accueil et de soins aux enfants⁷⁴. Les difficultés d'articulation des temps sont accrues lorsque les horaires décalés ne sont pas planifiés et sont imprévisibles, ce qui nécessite des efforts constants d'adaptation et n'est pas sans conséquence sur la capacité des services de garde à répondre aux besoins des parents⁷⁵.

La conciliation de la vie familiale et professionnelle est rendue encore plus difficile lorsque les parents cumulent plusieurs emplois. 4,1% des femmes employées et 1,9 % des hommes cumulent deux emplois (2005)⁷⁶.

Le nombre d'enfants de moins de 7 ans et demi dont les parents travaillent, et dont au moins un des parents est concerné par des horaires irréguliers ou décalés est estimé à 2 millions⁷⁷. Pour ces enfants, la probabilité d'être gardés pendant les plages horaires non standard, le matin avant 8 heures, le soir après 19 heures, la nuit ou encore le week-end, est accrue. 17% des 0-7 ans dont les parents exercent une activité professionnelle sont ainsi gardés par des tiers le week-end, et 7% gardés la nuit en semaine : les grands-parents prennent en charge leurs petits-enfants dans la plupart des cas. Par ailleurs, 29% des enfants dont les parents travaillent sont parfois gardés en semaine, le matin entre 6 heures et 8 heures, et 17% le soir, entre 19 heures et 22 heures. Professionnels et membres de la famille se partagent alors la garde des enfants⁷⁸.

⁷³ L'expérimentation d'une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles, A. Campéon, B. Le Bihan, C. Martin, Recherches et prévisions n°80, juin 2005

⁷⁴ La garde des enfants en dehors des plages horaires standard, Etudes et résultats n° 551, janvier 2007, S. Bresse, B. Le Bihan, C. Martin

⁷⁵ Pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés, Service du droits des femmes et de l'égalité et délégation interministérielle à la famille, septembre 2007

⁷⁶ rapport de la Commission européenne sur l'emploi en Europe en 2007

⁷⁷ La garde des enfants en dehors des plages standard, Etudes et résultats n°551, janvier 2007

⁷⁸ La garde des enfants en dehors des plages standard, Etudes et résultats n°551, janvier 2007

D'une manière générale, les heures d'ouverture des structures d'accueil ne correspondent pas toujours aux horaires de travail, compliquant l'articulation des temps pour les parents qui souhaitent travailler à temps plein, et obligeant parfois les femmes à prendre un emploi à temps partiel. De plus, la fermeture de certaines structures pendant les vacances scolaires peut poser un problème pour les salariés qui ont un nombre de jours de congés limité.

Les plages horaires d'ouverture des structures d'accueil en Europe :

Au Royaume-Uni, la plupart des crèches sont ouvertes du lundi au vendredi entre 8h00 et 18h00, au Danemark, les crèches sont ouvertes généralement de 6h30 à 17h00, en Slovénie de 5h30 à 16h00. Dans certains Länder en Allemagne, l'accueil des enfants est seulement possible à temps partiel, ce qui n'est pas compatible, dans la plupart des cas, avec des horaires de travail. Au Pays-Bas, l'offre d'accueil privée offre des plages horaires plus larges que les structures publiques.

Au total, seuls deux pays obtiennent un taux de satisfaction important s'agissant de la flexibilité des horaires d'ouverture des structures d'accueil : la Suède (amplitude horaire d'ouverture de l'ordre de 10h à 12h, choix possible entre une garde à temps plein ou à temps partiel, garde possible après l'école maternelle) et la Lettonie (ouverture de 7h00 à 19h00, possibilité d'une structure de d'accueil de substitution pendant la période de fermeture en été).

2.5. Les besoins peuvent être évalués entre 300 000 et 500 000 places, répartis inégalement sur le territoire.

Depuis 2000, la politique d'accueil de la petite enfance a connu de nombreuses évolutions :

- la succession de plusieurs plans crèches ;
- la réforme des modalités de financement accordées par la branche famille en direction des établissements et des structures d'accueil des jeunes enfants, avec la mise en place de la prestation de service unique (PSU) en 2001, généralisée en 2005 ;
- la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à partir du 1er janvier 2004, articulée autour d'une allocation de base et de compléments dits de libre choix du mode de garde et du libre choix d'activité, versée dès le premier enfant ;
- la création d'un crédit d'impôts pour frais de garde d'enfant (2004) ;
- la création du complément optionnel de libre choix d'activité, congé parental plus court mais mieux rémunéré à partir du troisième enfant, mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006,
- l'évolution de la réglementation relative aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants (décret du 1er août 2000 et du 27 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants de moins de 6 ans modifiant le code de la santé publique),
- l'augmentation de 50€ du complément libre choix du mode de garde pour les familles modestes, en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Cette politique a eu pour effet de développer l'offre de garde et sa prise en charge par les finances publiques, tandis qu'une part croissante de la garde non déclarée se légalisait sous l'effet des incitations financières et fiscales diverses. Mais ces progrès demeurent insuffisants pour répondre à la demande des familles et au besoin d'activité des femmes.

2.5.1. Le taux de couverture des besoins est actuellement de 51 places d'accueil à l'extérieur du domicile pour 100 enfants de moins de 3 ans.

L'évaluation des besoins constitue une première difficulté. Une approche, largement partagée, estime qu'il existe environ 51 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans, mais elle comporte des limites méthodologiques⁷⁹ :

- La proportion de parents d'enfants non gardés à la recherche d'une solution de garde hors du foyer est mal connue,
- tous les modes de garde n'offrent pas le même service aux familles, en particulier l'école maternelle qui ne fonctionne que quelques 140 jours par an, avec un niveau d'accueil périscolaire très variable ;
- L'adéquation des places existantes à la demande est mal mesurée. Une place de crèche peut accueillir plus d'un enfant, du fait des placements à temps partiel, à l'inverse, les places existantes peuvent ne pas être occupées. Les places disponibles chez les assistantes maternelles sont celles de l'agrément, mais toutes les assistantes maternelles ne sont pas disponibles pour accueillir des enfants en nombre correspondant⁸⁰ ;
- L'adéquation géographique de l'offre à la demande n'est pas mesurée de façon exhaustive et localisée. La couverture est aujourd'hui très inégale (de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements, école maternelle à 2 ans non comprise), alors que le besoin de garde est par définition un besoin de proximité.

Couverture de la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans à fin 2005

Nombre de places	Pour 100 enfants	Total en nombre de places
Accueil collectif	11	256 800 (265 000 fin 2006) ⁸¹
Service d'accueil familial	3	62 100 (63 000 fin 2006)
Assistante maternelle	30	- 689 000 places disponibles estimées auprès de 263 000 assistantes employées, - 1 million de places théoriques pour 399 000 assistantes agréées
Ecole maternelle (ratio rapporté à l'ensemble des enfants de moins de trois ans)	3	167 500 (rentrée 2007)
Capacité théorique d'accueil totale	47	999 500 (à comparer à 2, 287 millions d'enfants de moins de trois ans au 1-1-2005, dont environ 9% pris en charge au titre du congé maternité)
Capacité totale, y compris valorisation des places en accueil collectif	51	La place en accueil collectif est occupée en moyenne par 1,3 enfants du fait des gardes à temps partiel.

Source : chiffres DREES-PMI-2005, l'accueil du jeune enfant en 2006, observatoire national de la petite enfance – CNAF automne 2007

⁷⁹ Voir en annexe, une autre approche, à partir des modes de garde déclarés par les parents et du nombre de places dans les établissements. L'écart entre les différentes méthodes tient aux différences entre modes de garde principal ou non et au taux d'utilisation des places, compte tenu des partages horaires entre les deux parents, des temps partiels.

⁸⁰ Les données CNAF sur l'AFEAMA et le complément PAJE mesurent le volume de « consommation » des places, mais ne disent rien sur les places disponibles.

⁸¹ Source : Etudes et résultats n°608 novembre 2007 DREES

2.5.2. Les besoins de garde, dans la perspective de la mise en œuvre d'un droit de garde, sont estimés à 60 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des raisons liées aux modes de garde⁸². On peut donc estimer que pour 17% des enfants, un problème de garde existe, soit que l'offre est insuffisante, soit qu'elle n'est pas adaptée. Par addition aux 48 places pour 100 enfants déjà gardés, l'objectif théorique serait donc de 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans. Le besoin semble cependant plus prégnant quand l'enfant atteint sa deuxième année.

Compte tenu de ces éléments, il paraît raisonnable de proposer la fixation d'un taux d'objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans, avec un taux plus élevé de 65% pour les enfants à partir de deux ans. A situation inchangée de scolarité, cela représente un besoin de places d'environ 322 000. Cette approche est cohérente avec celle de la plupart des experts qui estiment à 400 000 environ, le nombre maximum de places d'accueil correspondant à des besoins non couverts⁸³. Si les enfants de moins de 2 ans n'étaient plus scolarisés à l'école maternelle, ce chiffre avoisinerait les 500 000.

2.5.3. Des besoins de garde différents selon les territoires

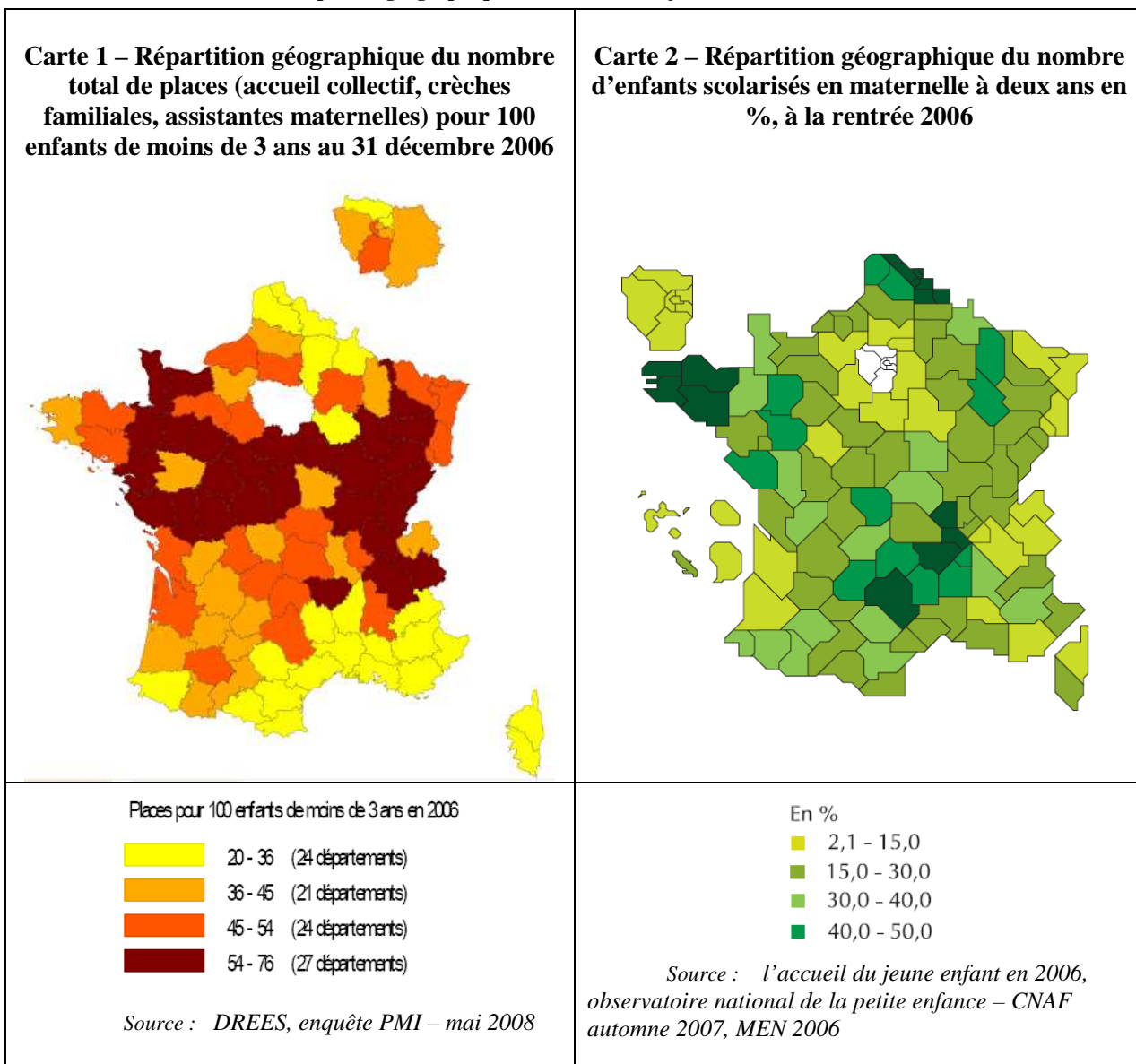
Un des défis à relever dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit de garde est celui de la diversité, tant de l'organisation que du niveau quantitatif de l'offre d'accueil sur le territoire. Les cartes présentées ci-dessous permettent une approche territoriale des besoins non couverts, qui montre que les départements du Nord et du Sud de la France sont dans une situation défavorable.

Toutefois, ces cartes réalisées au niveau du département n'illustrent que partiellement la réalité des besoins qui se mesure à l'échelle intercommunale, communale, voire infra-communale selon les lieux.

⁸² DARES – Premières synthèses juillet 2003 : pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? D. Méda, M. Wirenink, MO Simon.

⁸³ Note H Paris, CNAF-DSER 10-10-2007 ; Note du 12-07-2007 DIF, DGAS, DSS, DREES, CNAF.

Disparités géographiques de l'accueil des jeunes enfants



Au-delà de cette diversité territoriale, les besoins d'accueil se manifestent aussi bien dans le monde urbain que dans le monde péri-urbain et rural⁸⁴. Cependant, le développement d'une offre de garde en milieu rural, comme en milieu urbain, n'est pas aisé et les élus, conscients des enjeux économiques et sociaux que représentent les structures d'accueil, sont fréquemment confrontés à deux difficultés majeures :

- l'importance des dépenses à engager pour la création de telles structures, malgré les aides de la CAF,

⁸⁴ Au sein des familles résidant en milieu rural, de plus en plus de mères exercent une activité professionnelle, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du monde agricole. Actuellement, plus du tiers des salariés du régime agricole sont des femmes, dont les deux tiers ont moins de 40 ans et occupent un emploi permanent. Chez les non-salariés agricoles, un quart des chefs d'exploitation sont des femmes, dont un cinquième a moins de quarante ans. Un nombre croissant de familles en milieu rural a donc besoin de faire garder leurs enfants, comme le confirme l'évolution du nombre de familles percevant l'allocation pour garde d'enfant au sein des ressortissants du régime agricole (1 famille sur 7 en 1993 contre 1 sur 3 en 1999 et un peu moins de 1 sur 3 en 2005).

- les perspectives de fréquentation des équipements, qui doivent être suffisamment importantes pour qu'une ouverture soit envisageable.

La diversité territoriale nécessite la mise en place de politiques locales adaptées et la possibilité pour les acteurs locaux de mobiliser rapidement et de façon coordonnée leurs moyens de développement de l'offre et d'orientation de la demande.

En conclusion, le constat d'une insuffisance quantitative de l'offre est unanime. Ni les réponses apportées par les plans crèches, ni la poursuite des efforts actuels de coordination, d'incitation au métier d'assistante maternelle et d'optimisation de l'occupation des structures, n'apparaissent susceptibles d'apporter une réponse suffisante en quantité et en rapidité pour atteindre l'objectif de couverture des besoins dans le cadre d'un droit de garde.

Le besoin d'accueil non satisfait est évalué entre 300 000 et 400 000 places : comparé au rythme actuel de création de 11 000 places de crèches par an et de 35 000 nouveaux agréments d'assistantes maternelles⁸⁵, l'écart est considérable entre le rythme de croissance actuel et celui qu'il faudrait atteindre pour répondre à la demande de garde.

⁸⁵ Ces chiffres sont bruts et ne tiennent pas compte des places supprimées et des assistantes maternelles agréées qui décident de ne plus exercer.

3. UNE OFFRE DIVERSIFIEE MAIS QUI PRESENTE DES INSUFFISANCES

3.1. L'offre d'accueil de la petite enfance : contexte et perspectives

Les réponses au questionnaire envoyé aux conseillers sociaux montrent la diversité de l'offre d'accueil de la petite enfance (annexe 17). Une étude statistique de l'Union européenne⁸⁶ dénombre plus de 136 modes de garde dans 15 Etats membres. La plupart des autres Etats membres disposent de 5 à 11 modes de garde, tous différents d'un pays à l'autre⁸⁷. Ils prennent généralement la forme de services d'accueil dans des structures collectives, de services d'accueil réalisés au domicile du prestataire ou de la famille.

3.1.1. L'assistante maternelle est le mode de garde le plus répandu en France.

En France, en dehors de la garde parentale, l'accueil par une assistante maternelle est le mode de garde le plus répandu : 18,5% des enfants passent la journée principalement en sa compagnie. En deuxième position, les crèches accueillent 9 % des enfants. Viennent ensuite, les enfants inscrits à l'école maternelle (5,5%), ceux confiés à leurs grands-parents ou gardés par un autre membre de la famille (5%). Les crèches familiales et les employées à domicile veillent respectivement sur près de 2% des enfants. La garde non déclarée concernerait 1,4 % des enfants.

Mode de garde principal des enfants âgés de 3 mois à 3 ans (2005)

Mode de garde	En %
Parents	57
Assistante maternelle agréée	18,5
Crèches	8,7
Ecole maternelle	5,5
Grands-parents, famille	5,1
Crèches familiales	1,9
Garde d'enfant à domicile	1,9
Garde non déclarée	1,4
Total	100

Source : *Estimations de la mission de révision générale des politiques publiques –politique familiale famille à partir des données DREES*

Les couples où la mère travaille ont en majorité recours à des assistantes maternelles jusqu'à la scolarisation de leurs enfants, tandis que les mères élevant seules leurs enfants s'appuient davantage sur la famille, les amis ainsi que sur les modes de garde collectifs.

Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents (en %)

	Mère isolée ayant un emploi	Couple biactif
Services de garde rémunérés :	50	61
Garde collective	31	20
Garde individualisée	19	41
Autres modes de garde :	50	39
Famille, voisins, amis	44	21

⁸⁶ Development of a methodology for the collection of harmonised statistics on childcare, eurostat, juillet 2003

⁸⁷ Il n'existe pas de définition commune pour une nourrice, ou pour une puéricultrice.

Père	-	6
Mère	6	2
Ensemble	100	100

Source : INSEE, enquête Emploi et module conciliation entre vie familiale et professionnelle, 2006

Note : pour les couples où les deux personnes ont un emploi, le tableau ne détaille que les réponses données par les mères

Lecture : 50% des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) quand elles travaillent

Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de 6 ans dans le ménage

La crèche est le mode de garde prédominant dans les grandes villes et l'agglomération parisienne. Le nombre de places chez les assistantes maternelles s'amenuise avec la taille de l'unité urbaine, en raison notamment de l'exigüité des logements, qui ne permet pas d'obtenir l'agrément. C'est pourquoi le recours à l'assistante maternelle est plutôt le fait des familles résidant dans les communes rurales. Les grands-parents sont plus souvent sollicités dans les villes de petite ou de moyenne taille.

La garde par les grands-parents :

Les familles ayant de faibles revenus sont celles qui ont le plus recours aux grands-parents pour garder leurs enfants. Ce choix s'explique en partie par une plus grande proximité : ces parents sont moins éloignés géographiquement de leur famille d'origine. 62 % des enfants des familles du 1^{er} quartile de niveau de vie résident à moins de 30 minutes de trajet du domicile de l'un de leurs grands-parents, contre 45% des enfants du 4^{ème} quartile. Même à éloignement identique, le recours aux grands parents est moins fréquent lorsque les ressources augmentent.

A revenus identiques, les familles monoparentales sollicitent davantage les grands-parents en tant que mode de garde principal que ceux vivant en couple. Leurs contraintes professionnelles, souvent prégnantes en l'absence d'un conjoint, peuvent les conduire à choisir un mode de garde plus souple du point de vue des horaires ou à privilégier une formule permettant une présence affective importante auprès de leur enfant.

3.1.2. La profession d'assistante maternelle sera-t'elle encore toujours attractive ?

Les assistantes maternelles indépendantes, employées par des parents, constituent le premier mode de garde des enfants de moins de six ans. Elles accueillent près de 689 000 enfants. Près de 62 000 enfants sont accueillis par des assistantes maternelles employées par des collectivités territoriales dans les crèches familiales (2005).

3.1.2.1. Une professionnalisation progressive

Les assistantes maternelles accueillent des enfants à leur domicile. La prise en charge individuelle par une nourrice a pendant longtemps représenté le seul mode de garde : les établissements concernant la toute petite enfance n'ont pu se développer qu'à partir du moment où l'allaitement artificiel par biberon a permis de se passer des nourrices, au XIX^{ème} siècle. Le législateur s'est préoccupé de cette profession pour la première fois à la fin du XVIII^{ème} siècle en instaurant un code de ses droits et devoirs, avant qu'elle ne fasse, par la suite, l'objet d'une surveillance médico-sociale prévue par la loi. Avec l'ordonnance de 1945, cette fonction s'élargit vers une mission de garde et de soins, dans le but de faire baisser la mortalité infantile.

Le métier d'assistante maternelle a connu de profondes transformations depuis la fin des années 1970. La loi du 17 mai 1977 a transformé l'activité de nourrice en activité réglementée sous le titre d'assistante maternelle, dont l'exercice est désormais soumis à agrément. La loi du 12 juillet 1992 et ses textes d'application précisent les modalités de l'agrément fixé pour cinq ans, limitent le nombre d'enfants accueillis à trois, revalorisent la rémunération des assistantes maternelles

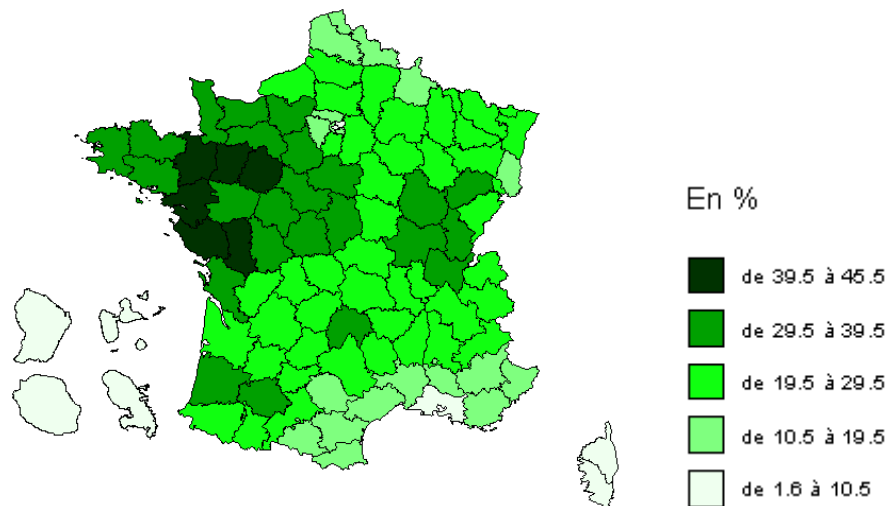
agréées, rendent la formation obligatoire pour l'accueil non permanent et créent une réduction fiscale pour les parents employant ces personnels. L'instruction des agréments est confiée aux services départementaux de protection maternelle et infantile.

La création de l'AFEAMA en 1991, puis la mise en place de la PAJE en 2004 ont incité les familles à recourir plus souvent à des professionnelles agréées et déclarées pour la garde de leurs enfants. Cette politique incitative est couronnée de succès : de plus en plus de parents recourent aux assistantes maternelles. Le nombre des assistantes maternelles en activité passe de 70 000 en 1990 à près de 290 000 à 2005, soit une multiplication par 4 en 10 ans.⁸⁸

Ce dispositif a été complété en 2005, poursuivant une logique de professionnalisation du métier d'assistante maternelle. Dans un premier temps, une convention collective des assistantes maternelles a été signée, définissant les obligations de l'employeur et du salarié. Dans un second temps, la réforme du statut des assistantes maternelles⁸⁹ a redéfini les modalités d'agrément, doublé le nombre d'heures de formation (qui passent de 60 à 120 heures après obtention de l'agrément), rendu le contrat de travail obligatoire et prévu une rémunération horaire pour remplacer le précédent dispositif de rémunération à la journée. Elle encadre la durée de travail des assistantes maternelles et crée des obligations supplémentaires pour les services départementaux de protection maternelle et infantile, s'agissant de l'information et de la formation des assistantes maternelles.⁹⁰

L'agrément est 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, logement salubre et suffisamment grand, etc.). Au 31 décembre 2005, 377 000 agréments étaient en cours de validité et correspondaient à une capacité d'accueil théorique à la journée de 968 000 enfants. Les assistantes maternelles étaient autorisées à accueillir en moyenne 2,6 enfants. 38% des assistantes maternelles accueillent au moins trois enfants (2006)⁹¹.

Répartition des enfants de moins de 3 ans dont la famille bénéficie de l'AFEAMA ou du CMG assistante maternelle au 31 décembre 2007



Source : CNAF – Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2007.

⁸⁸ DREES, Les assistantes maternelles en 2005, Etudes et Résultats, n°581, juin 2007.

⁸⁹ loi du 27 juin 2005

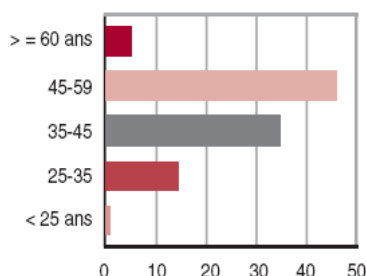
⁹⁰ décret n° 2006-464 du 20 avril 2006 relatif à la formation des assistantes maternelles

⁹¹ INSEE Première, n°1173, janvier 2008

3.1.2.2. Le risque de pénurie peut favoriser le recours accru à du personnel non déclaré.

Globalement, avec potentiellement 80 000 départs en retraite d'ici 2015, le vieillissement des assistantes maternelles fait peser un risque de pénurie pour cette profession.

Répartition par âge des assistantes maternelles



Champ : salariés employés directement par des particuliers

Note de lecture : 5% des assistantes maternelles ont 60 ans ou plus.

Source : INSEE première n°1173, janvier 2008 – Données CNAV, déclarations CESU, PAJE, calculs INSEE

Sur un effectif total de 260 000 assistantes et même avec un taux de renouvellement identique à celui qui prévaut actuellement, un déséquilibre important se ferait jour, équivalent à une réduction de 18 % de l'offre actuelle. Le taux de renouvellement devrait même baisser : le vivier traditionnel de recrutement des assistantes maternelles (femmes de 40 ans et plus sans diplôme, reprenant une activité après avoir élevé leurs enfants) va se tarir, du fait de la hausse du niveau de qualification des femmes. D'ores et déjà, l'absence d'autres solutions de garde disponibles à proximité du domicile obligent certains parents à recourir à une garde non déclarée.

L'étude du CREDOC pour la DREES sur le métier des assistantes maternelles⁹², révèle que ces dernières, à 99% des femmes, globalement peu diplômées et disposant d'une faible expérience professionnelle, choisissent plus souvent ce métier par défaut que par vocation. Elles valorisent pourtant en définitive ce métier comme un choix. Elles déplorent leur isolement ainsi qu'un manque de suivi et d'information. À cet égard, la convention collective signée en 2005 demeure mal connue. Plus globalement, les assistantes maternelles déplorent la faible reconnaissance de leurs compétences et de leurs savoir-faire par la société.

La rémunération des assistantes maternelles n'est pas une source de motivation, sauf pour une petite partie d'entre elles (10%), dont les revenus sont supérieurs à 1 200 € net par mois⁹³, notamment sur certains territoires (Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Le salaire mensuel net des assistantes maternelles est en moyenne de 700 euros et de 815 euros pour celles qui travaillent à temps plein⁹⁴.

Salaire mensuel net perçu en 2006

	Assistants maternelles	Gardes d'enfant à domicile
1 ^{er} décile	100	24
Médiane	555	194
9 ^{ème} décile	1 176	962

Champ : salariés employés directement par des particuliers

Note de lecture : en 2006, 10% des assistantes maternelles ont perçu un salaire mensuel inférieur à 100 € ; 50 % ont touché un salaire mensuel inférieur à 555 €, 10% ont perçu un salaire mensuel supérieur à 1 176 €.

⁹² Etudes et résultats n° 636 mai 2008

⁹³ Les rémunérations des assistantes maternelles, dans le cadre de l'imposition sur le revenu, sont par ailleurs soumises à un régime de déclaration des revenus particulier, permettant de déduire forfaitairement les frais d'entretien et d'hébergement des enfants.

⁹⁴ Enquête emploi 2005, INSEE, cité par Etudes et résultats n°581, juin 2007, DREES, sur les assistantes maternelles en 2005

Source : INSEE première n°1173, janvier 2008 – Données CNAV, déclarations CESU, DNS, PAJE, calculs INSEE – calculs mission

En outre, il a été rapporté lors des auditions que la longueur du délai entre le dépôt de la demande d'agrément et le jour où l'assistante accueille son premier enfant décourage les vocations. Ce délai, selon les départements, varierait entre 9 mois et 1 an, en raison du délai d'attente de l'agrément, et du délai d'attente pour la formation⁹⁵.

Dans ce contexte, il me semble donc nécessaire de mener une réflexion pour rendre ce métier plus attractif en tenant compte notamment de la contrainte que représente la taille des appartements en milieu urbain.

3.1.3. Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ont un rythme de croissance trop faible, au regard des besoins.

Les établissements d'accueil des jeunes enfants se sont développés avec l'apparition des tétines de caoutchouc au milieu du XIXe siècle et de la pasteurisation des laits de substitution. Les pouponnières recueillent des enfants placés, abandonnés ou malades, tandis que les crèches, qui apparaissent au tournant du XIXe-XXe siècle et se développent dans l'entre-deux-guerres, assurent l'accueil à la journée d'enfants bien portants non sevrés.

Le succès de ce mode d'accueil auprès des familles se traduit par la coexistence de plusieurs types d'établissement, selon le mode de gestion (municipale, parentale, familiale) et selon le caractère permanent ou non de la garde (annexe 18) :

- crèche collective (établissement d'accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans),
- halte-garderie (établissement d'accueil occasionnel),
- jardin d'enfants (établissement d'accueil régulier d'enfants de 3 à 6 ans),
- crèche familiale (service d'accueil familial),
- établissement multi-accueil, qui offre une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif (crèche, jardin d'enfants, halte-garderie ou accueil polyvalent).

Un exemple unique de la diversité des établissements : la Maison Intergénération (Villevêque, Soucelles, Corzé, Maine-et-Loire)

Deux équipes, issues d'une maison de retraite en reconstruction et d'une halte-garderie, dont les publics (seniors résidents et petits enfants) se rencontraient régulièrement autour d'une activité, ont imaginé un concept innovant : une structure intergénérationnelle, rassemblant sur un même site tous les âges de la vie, dont l'objectif est de favoriser les liens entre les générations. Les professionnels et les usagers ont été consultés pour la conception et l'aménagement de cette nouvelle structure. La mise en présence des générations est induite par la conception des locaux (couloirs, espace polyvalent, espace promenade, etc). Le projet pédagogique prévoit des activités, proposées aux petits et aux grands, qui sont un prétexte à l'échange.

3.1.3.1. Une évolution positive du nombre de places, de près de 3% par an

Les crèches collectives, les haltes-garderies, les jardins d'enfants et les structures d'accueil regroupent 264 000 places destinées à l'accueil collectif des enfants de moins de six ans, soit une augmentation de près de 3 % par rapport à 2005, en ligne avec le rythme observé sur la période 2002 – 2006.

Au total, les places en crèche collective représentent 56 % de l'ensemble des places de l'accueil collectif (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants, accueil polyvalent). La tendance observée les

⁹⁵ une assistante maternelle ne peut accueillir son premier enfant avant d'avoir effectué les 60 premières heures de formation

années précédentes à l'augmentation du nombre de places offertes par les établissements multi-accueil se renforce. Elles représentent près de la moitié du total de l'accueil collectif. Leur progression est liée à la forte hausse du nombre de places d'accueil polyvalent (qui ont quadruplé en 5 ans), et qui permettent de répondre aux besoins différenciés des parents. Ces places, qui ne reçoivent pas d'affectation définie à l'avance, peuvent être utilisées en fonction des besoins soit comme des places de crèches, soit comme des places de garderie.

Nombre de places d'accueil collectif et en crèches familiales de 2001 à 2005

France métropolitaine

Type de place par structure	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (en %)
	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006	2002/2006
Crèches collectives	144 923	143 312	142 144	144 510	148 071	2,5	0,5
De quartier	93 256	92 555	88 520	84 152	79 041	-6,1	-4,1
De personnel	14 783	11 598	12 300	11 708	11 189	-4,4	-6,7
Parentales	3 474	3 389	2 932	2 788	2 595	-6,9	-7
Multi-accueil	33 410	35 770	38 392	45 862	55 246	20,5	13,4
Haltes-garderies	69 905	68 427	62 863	56 754	55 881	-1,5	-5,4
Traditionnelles	48 816	47 767	43 871	39 395	37 104	-5,8	-6,6
Parentales	2 820	2 735	2 009	1 907	1 690	-11,4	-12
Multi-accueil	18 269	17 925	16 983	15 543	17 087	10,6	-1,7
Jardins d'enfants	9 659	9 138	8 862	8 566	7 834	-8,5	-5,1
Mono-accueil	9 098	8 422	8 119	7 808	7 601	-2,7	-4,4
Multi-accueil	561	716	743	758	233	- 69,3 *	-19,7
Accueil polyvalent	12 609	20 025	33 244	46 891	52 210	11,3	42,6
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	237 096	240 902	247 113	256 721	263 996	2,8	2,7
Crèches familiales :							
Places	62 275	62 192	62 449	62 153	62 381	0,4	0
Enfants inscrits	59 268	58 402	59 552	59 719	59 922	0,3	0,3
Nombre d'assistantes maternelles en activité	24 156	23 749	23 858	24 333	24 343	0	-0,2

Source : enquête PMI, DREES

Note : les places des établissements multi-accueil sont ventilées en fonction du mode de garde pour lesquelles elles sont utilisées.

(*) La forte baisse 2005-2006 est due à une reclassification des places dans un département de Midi-Pyrénées.

Le nombre d'établissements d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans continue d'augmenter, passant de 8 800 en 2005 à plus de 8 900 en 2006 (+1,3 %). Cette évolution résulte du développement soutenu des structures multi-accueil, alors que le nombre de crèches, de haltes-garderies et de structures mono-accueil diminue.

Nombre d'établissements d'accueil collectif et de crèches familiales de 2001 à 2005

France métropolitaine

	Nombre d'établissements					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (en %)
	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006	2002/2006
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	5 685	5 666	5 298	4 913	4 586	-6,6	-5,2
Crèches collectives	2 539	2 548	2 401	2 277	2 096	-7,9	-4,7
De quartier	2 078	2 114	1 989	1 885	1 719	-8,8	-4,6
De personnel	220	209	217	206	204	-0,9	-1,9
Parentales	241	225	195	186	173	-7	-8
Haltes-garderies	2 929	2 911	2 699	2 449	2 303	-5,9	-5,8
Traditionnelles	2 715	2 711	2 555	2 315	2 190	-5,4	-5,2
Parentales	214	200	144	134	113	-15,7	-14,8
Jardins d'enfants	217	207	198	187	187	0	-3,7
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	2 400	2 712	3 273	3 915	4 360	11,4	16,1
Traditionnelles	1 765	2 103	2 716	3 363	3 811	13,3	21,2
Parentales	430	411	349	329	311	-5,4	-7,8
Collectives / familiales	205	198	208	223	238	6,8	3,8
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	8 085	8 378	8 571	8 827	8 946	1,3	2,6
CRECHES FAMILIALES	921	914	875	848	842	-0,7	-2,2

Source : enquête PMI, DREES

3.1.3.2. Les capacités d'accueil collectif et en crèches familiales sont diversement réparties sur le territoire.

Concernant l'accueil collectif, le taux d'équipement varie de 2 à 32 places pour 100 enfants de moins de trois ans⁹⁶. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements dont le niveau d'équipement est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Pour l'accueil collectif, trois départements (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places supérieures à 20 pour 100 enfants de moins de trois ans. Plus généralement, les départements les mieux dotés en accueil collectif sont en milieu urbain.

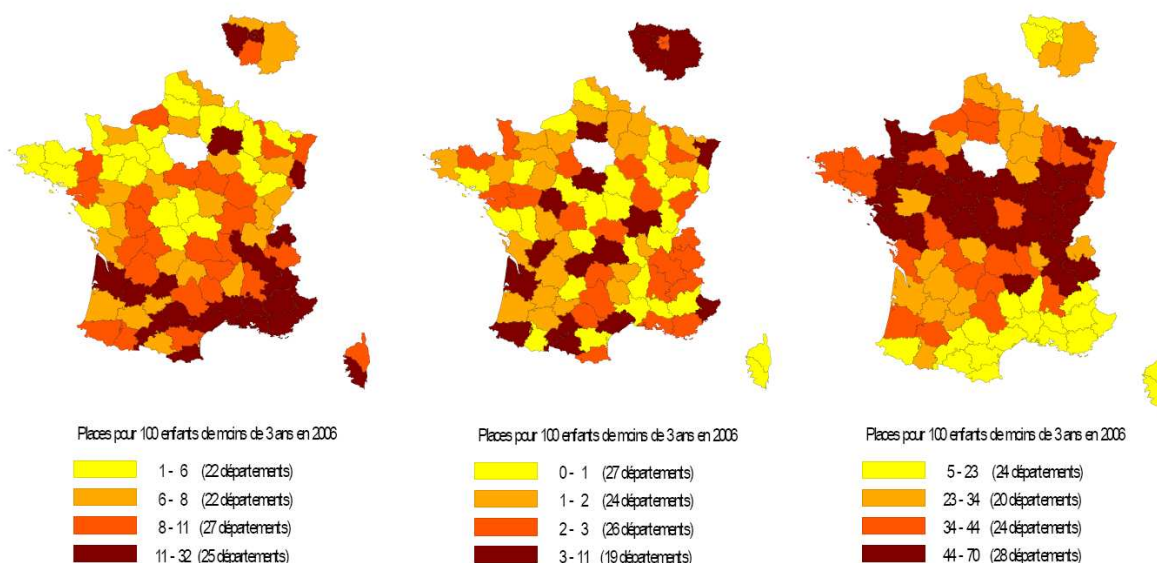
⁹⁶ Études et résultats n°125, mai 2008. « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2006 », G. Bailleau, DREES.

Répartition géographique du nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2006

Carte 1 : places d'accueil collectif

Carte 2 : crèches familiales

Carte 3 : assistantes maternelles



Source : DREES, enquête PMI 2006. Champ : France métropolitaine

S'agissant des crèches familiales, le nombre moyen de places varie de 0 à 11 places pour 100 enfants suivant les départements. Sept départements, situés notamment en grande couronne parisienne, offrent plus de 5 places pour 100 enfants. Les crèches familiales sont généralement considérées comme un mode d'accueil adapté aux besoins des parents, offrant notamment des solutions pour les parents qui travaillent avec des horaires décalés. Ces structures sont particulièrement appréciées pour les enfants les plus jeunes⁹⁷. Toutefois, il a été souligné lors des auditions l'inadéquation des récentes modifications réglementaires (coût en heures supplémentaires⁹⁸, plafond horaire) et de la référence au statut des assistantes maternelles indépendantes, dans la mesure où la commune est l'employeur unique, ce qui remet en cause l'existence même de ce type de crèche. Ces évolutions ont provoqué une inflation des coûts dans certaines collectivités.

Certains départements du sud de la France conjuguent un équipement plus dense que la moyenne nationale en accueil collectif et en crèches familiales. À l'inverse, dans la moitié nord de la France, plus particulièrement dans l'Aisne, la Haute-Marne, la Meuse, le Pas-de-Calais, et dans la Haute-Saône et la Sarthe, les taux d'équipement sont parmi les plus faibles à la fois pour l'accueil collectif et l'accueil en crèches familiales. Globalement, sur l'ensemble de la métropole, un département sur deux offre une capacité d'accueil en établissements collectifs et familiaux inférieure à 10 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

Une complémentarité territoriale existe entre l'accueil collectif et le recours aux assistantes maternelles. Certains départements faiblement pourvus en places d'accueil collectif ou en crèches familiales possèdent un nombre de places élevé d'assistantes maternelles (départements des Pays de la Loire, Centre et Franche-Comté). À l'inverse, certains départements faiblement dotés en places d'assistantes maternelles ont développé l'accueil collectif (Île-de-France, régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse). En revanche, des départements situés dans le nord de la France – Aisne, Ardennes, Nord, Pas-de-Calais, Eure – connaissent une situation simultanément défavorable pour ces trois modes de garde.

⁹⁷ Enquête de la mission de révision générale des politiques publiques – politique familiale famille auprès des communes – « avis de 47 petites et grandes villes » - mars 2008

⁹⁸ Comptabilisation des heures supplémentaires par employeur pour les assistantes maternelles indépendantes, alors qu'en crèche familiale elles n'ont qu'un employeur

Au total, l'ensemble des trois modes de garde permet d'offrir en moyenne 45 places d'accueil hors du domicile des parents pour 100 enfants de moins de trois ans.

Les départements les moins bien pourvus en capacité d'accueil hors du domicile des parents se situent dans le nord de la France (frontière belge), au sud (littoral méditerranéen) et en Île-de-France. Les départements les mieux dotés se situent dans la zone centrale du pays, de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire jusqu'en Franche-Comté et Rhône-Alpes.

3.1.3.3. Les crèches d'entreprise demeurent peu nombreuses.

Les crèches d'entreprise demeurent peu nombreuses. Seules 8% des places en crèches collectives relèvent des crèches « de personnel », majoritairement dans des établissements publics (hôpitaux) ou les grandes entreprises (2005).

Les formes de participation des entreprises aux structures collectives sont multiples. En réalité, chaque structure résulte d'une forme de partenariat spécifique, selon le type d'acteurs à l'origine du projet, la présence d'une ou plusieurs entreprises, les sources de financement, la localisation, les partenaires et leurs rôles respectifs dans les décisions ou la gestion du service, et l'évolution du partenariat depuis sa création (annexe 18).

Un exemple d'une structure multi-accueil inter-entreprises : « la Souris verte ».

Dans le Douaisis, les entreprises, notamment les TPE/PME, partant du constat de l'inadéquation des modes de garde aux exigences de l'organisation du travail à horaires décalés, de la nécessité d'innover en matière de gestion des compétences, notamment pour renforcer l'attractivité de leur territoire par rapport à la métropole lilloise (fidélisation, motivation des salariés), financent indirectement par voie d'abondement les places de crèches dans le cadre d'une association interentreprise (la Souris verte). Son conseil d'administration est composé pour partie de représentants de l'association SASIE (association de petites et de grandes entreprises à vocation d'aide sociale aux salariés, porteuse technique du concept) et des entreprises.

La spécificité de ce concept, comparativement à celui des crèches gérées par les entreprises du secteur privé, réside dans le mode de financement de la crèche par les entreprises : en effet, les entreprises ne payent ni ticket d'entrée, ni un forfait annuel par place : il leur est facturé un coût de 2€ TTC par heure de garde (2008). Le coût d'une place pour une entreprise est de 3 520 € pour 220 jours, sur la base d'une durée journalière de garde de 8 heures, avant crédit d'impôts. Après crédit d'impôt, le coût net pour l'entreprise est de 1 479 €. Le coût de l'adhésion à l'association est de 200 € par entreprise.

Les crèches « la souris verte » proposent généralement 38 places, certaines sont ouvertes de 5h à 22h, ou le samedi, pour s'adapter aux besoins des salariés et des entreprises.

Actuellement, 3 structures sont ouvertes, mais 15 nouvelles structures devraient être ouvertes d'ici 2010.

Par ailleurs, l'association propose également un service de garde d'enfants à domicile, à partir de 19€ TTC par heure de garde. L'association souligne les difficultés de concilier les obligations légales du code du travail avec la polyvalence des personnels, qui peuvent effectuer à la fois des prestations de garde dans la crèche et des prestations à domicile.

3.1.3.4. Le nombre de places créées par des prestataires privés demeure modeste.

Une politique spécifique en faveur du développement des crèches privées a été initiée en 2003, par la mise en place d'un plan crèche dont les financements sont orientés en priorité en faveur des projets de créations de crèches innovantes, notamment les projets de crèches reposant sur les financements croisés collectivités locales-CAF- entreprises, les projets de crèches interentreprises, les projets proposant des amplitudes d'accueil élargies adaptées aux attentes des parents.

Une partie du financement de ce plan, soit 40 millions d'euros, était destinée à financer des projets de création de crèche par des entreprises privées, ce qui représentait la création d'environ 4 000 places. L'implication des entreprises a été aidée par la CNAF au sein de laquelle une cellule nationale « entreprises » a été créée et au sein de chaque CAF, des correspondants chargés de faciliter le développement de projets d'entreprises ont été désignés.

Avec un bilan de 3 611 places créées au 31 décembre 2007, le plan crèche a presque atteint son objectif quantitatif (annexe 19).

Evolution du nombre de places créées dans le cadre de l'enveloppe centralisée du DAIPE

Année	Nombre de projets	Nombres de places	Consommation en millions d'€
2004	3	75	0,4
2005	13	536	4,6
2006	21	953	8,4
2007	47	2 055	19,6
Total	84	3 611	33,0

Source : CNAF

D'après la CNAF, le coût total moyen par place nouvelle est de 16 809 €. L'aide moyenne accordée est de 9 141€, soit un taux de financement moyen de 54,4%. Ce coût est largement inférieur à celui constaté pour la totalité des fonds. Le délai moyen entre la date de décision de financement par la CNAF et la date d'ouverture de l'équipement est de 5 mois pour les opérateurs privés, alors qu'il est de 26 mois pour les projets de financement présentés par les gestionnaires municipaux ou associatifs. Cette rapidité d'exécution s'explique par le fait que la quasi-totalité des projets d'entreprises de crèches consistent à louer et à aménager des locaux déjà construits. D'une plus faible ampleur, les travaux sont donc plus rapidement achevés, à un coût moindre.

Concernant les critères d'innovation⁹⁹ fixés dans le cadre du DAIPE centralisé, 10 projets répondent au critère d'intercommunalité et 73 projets répondent au critère d'amplitude horaire d'ouverture.

L'aspect novateur de ce plan réside également dans la majoration du financement accordé en cas de création de places en milieu rural, où les structures d'accueil ont beaucoup de difficultés à se créer. En pratique, peu de places ont été créées en milieu rural : les places d'accueil sont situées plus souvent sur des zones d'activité économique. La très grande majorité sont des crèches de personnel. 52,4 % des projets financés concernent l'Ile de France, dont 28,6 % concernent le seul département des Hauts-de-Seine.

Un autre plan d'investissement en faveur de la petite enfance lancé le 7 novembre 2006 prévoit la création en cinq ans de 40 000 places en établissements d'accueil du jeune enfant. Ce plan d'investissement est également ouvert aux initiatives privées. Par ailleurs, dans l'attente de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, 50

⁹⁹ Les critères d'innovations sont les suivants : places réservées à l'accueil d'urgence, fonctionnement intercommunal, amplitude horaire d'ouverture significative par rapport à l'offre existante, fonctionnement visant le premier accueil.

millions d'euros ont été affectés à la création de 4 500 places d'accueil afin d'anticiper un ralentissement du rythme de création des places de crèche.

D'une façon générale, les opérateurs privés bénéficient des mêmes financements que les opérateurs publics (prestation de service et pour les projets sélectionnés à ce titre, contrat enfance-jeunesse). Les Conseils généraux peuvent apporter un financement complémentaire concernant l'aide au fonctionnement. Les communes peuvent aussi être partie prenante au financement si elles réservent des places.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été décidées en 2007 pour favoriser le développement des services d'accueil de la petite enfance dans le secteur lucratif (annexe 20) :

- Les services d'accueil de la petite enfance sont exonérés de TVA pour les prestations de services et les livraisons de biens qui leurs sont liées,
- La loi de financement pour la sécurité sociale 2007 a assoupli l'exigence d'activité exclusive, ce qui permet aux entreprises de bénéficier des avantages fiscaux et sociaux même lorsqu'elles développent d'autres activités, telles que l'accueil collectif en crèches,
- Depuis le 1er janvier 2007, le gestionnaire de la crèche a la possibilité d'être mandaté par une ou plusieurs PME/PMI pour effectuer toutes les démarches nécessaires au pilotage du projet de création de crèche. Le pilotage était un point faible du dispositif : les PME manquent de moyens et de temps pour négocier la signature d'un contrat enfance avec les CAF et les élus locaux.

A court terme, les freins au développement de structures privées évoqués lors des auditions demeurent le niveau d'exigence des normes, la disponibilité du foncier, et la pérennisation des financements.

3.1.3.5. Les micro-crèches devraient permettre prochainement la création de 1800 places.

La formule d'accueil dite « micro-crèche » a été instituée par l'article 24 du décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique. En pratique, les micro-crèches regroupent au sein d'un local trois professionnels accueillant au maximum 9 enfants de moins de 6 ans, dont une place est prévue pour l'accueil en urgence d'un enfant.

Les textes prévoient des garanties de sécurité et d'encadrement : les personnels doivent disposer au minimum de cinq ans d'expérience comme assistante maternelle ou de deux ans d'expérience auprès des jeunes enfants et d'une qualification de niveau V minimum (CAP petite enfance, auxiliaire de puériculture). Lorsqu'il y a plus de trois enfants présents dans la micro crèche, deux professionnels doivent être présents pour assurer un maximum de sécurité.

Le local doit être suffisamment spacieux et sécurisé pour l'accueil des jeunes enfants. Il peut s'agir d'une maison ou d'un appartement, soit loué par les créateurs de la micro-crèche, soit mis à disposition par la collectivité locale. Le président du Conseil général donne l'autorisation d'ouverture après avis du médecin de la protection maternelle et infantile.

Les micro-crèches peuvent être pilotées, soit par une ou plusieurs communes, soit par des professionnels se regroupant en association ou créant leur entreprise. Il n'y a pas d'obligation de nommer un directeur mais le gestionnaire (collectivités, 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 ses fonctions (médecin, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants), elle doit s'assurer le concours d'une personne qui en est titulaire. La personne chargée du suivi technique du projet peut être ou non présente dans le local. Elle peut assurer le suivi à temps partiel.

Suite aux expérimentations réalisées en Mayenne et dans l'Orne, cette formule semble particulièrement adaptée aux besoins des territoires ruraux, qui peuvent difficilement offrir aux habitants les services d'une crèche ou d'une halte-garderie. Elle contribue aussi à résoudre le problème de certaines des assistantes maternelles vivant dans les zones urbaines sensibles et 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.

Les professionnels de la petite enfance reconnaissent un certain nombre de vertus aux micros crèches, notamment le partage d'expériences par un travail mené en commun. Les assistantes maternelles se voient garantir un salaire et des conditions de travail stable : elles sont salariées de la structure. Exerçant à l'extérieur de leur domicile, elles ne bénéficient cependant pas du statut des assistantes maternelles et des conditions tarifaires du gré à gré.

Le nombre de micro-crèches actuellement ouvertes est faible (moins de 10, exemples cités à Boulogne, Reims, Albi, Le Cannet), mais près de 200 projets seraient en cours d'étude. Au terme des auditions, il semble que les délais d'ouverture soient longs (environ un an) en raison des difficultés liées à l'obtention de l'avis d'ouverture. En outre, un gestionnaire ne peut gérer directement plus de deux structures : ce chiffre pourrait être utilement porté à quatre.

3.1.4. La scolarisation des enfants âgés de 2 ans à l'école maternelle est fonction des places disponibles.

L'école maternelle est une composante importante de l'offre globale d'accueil des enfants de moins de trois ans. Les écoles maternelles sont développées sur le territoire. Elles sont gratuites dans le secteur public. Elles sont accessibles à tous les enfants, quelles que soient les caractéristiques des familles, de langue, de ressources et de conditions de travail.

A la rentrée 2007, en France métropolitaine et dans les DOM, 167 559 élèves de deux ans sont scolarisés. Les écoliers de deux ans voient leurs effectifs baisser de 7,9 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution à la baisse est constante et régulière, sous l'effet de la reprise démographique. En 2007, le taux de scolarisation s'élève à 20,9% contre 35,3 % en 2000 (-14,4 points).

Evolution des pourcentages de la tranche d'âge des enfants de deux ans scolarisés ¹⁰⁰

France métropolitaine et DOM, secteurs public et privé

2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
35,3	34,7	32	28,8	26,1	24,5	23,4	20,9

Traditionnellement fort dans l'Ouest, le Nord et le massif central, l'accueil des enfants âgés de deux ans à l'école maternelle reste faible en Île-de-France, en Alsace et dans le Sud Est. Les évolutions départementales du taux de scolarisation à deux ans sont contrastées. La tendance est à une progression du taux là où le nombre de jeunes enfants diminue sensiblement (Nord), et à un recul dans les départements qui connaissent une évolution démographique moins défavorable (Sud Est, Sud et Ouest), la priorité étant alors donnée à l'accueil des enfants de trois à cinq ans.

L'admission des élèves se fait lors d'une commission mixte éducation nationale-municipalité où le Ministère de l'Education nationale n'est pas en situation d'exercer un rapport de force. La population des enfants de 2 ans sert souvent de variable d'ajustement : ils sont inscrits à l'école maternelle dans la mesure où il n'y a pas d'enfants plus âgés à scolariser. L'accueil ou non des enfants de deux ans est parfois une variable pour faire baisser le nombre moyen d'enfants par

¹⁰⁰ Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche RERS2007

classe, qui est passé de 30,1 en 1980 à 25,8 en 2007¹⁰¹. Le taux d'encadrement constaté d'un enfant de deux ans à l'école maternelle est d'environ un pour quinze, compte tenu des postes d'ATSEM financés par les communes.

La scolarisation des enfants âgés de deux ans est un mode de garde qui, en ce qui concerne l'organisation, n'a pas les mêmes caractéristiques que les modes de garde habituels: nombre de jours dans la semaine, nombre de semaines (36, soit 140 jours) largement inférieur à la moyenne des modes d'accueil (224 jours en moyenne), taux d'encadrement sans commune mesure avec la crèche au même âge, fermeture à 17h.

En Suède, les écoles maternelles accueillent les enfants âgés de 1 à 5 ans. Elles sont ouvertes toute l'année, généralement de 6h30 à 18h00. Dans chaque section, de 15 à 20 enfants sont encadrés par 3 adultes. En 2007, 80 % des enfants âgés de 1 à 5 ans fréquentaient les écoles maternelles.

Les taux d'absence des enfants scolarisés à 2 ans varient de 30% le matin à 70% l'après midi, allant jusqu'à 90 % le samedi matin¹⁰². Seuls 14% des enfants sont présents toute la journée. Ces absences ont pour cause la maladie, la fatigue des petits enfants, sans doute le souhait et la possibilité pour les parents de respecter le rythme de sommeil et de repos de l'enfant l'après midi. Cette présence à temps partiel confirme que l'école est, pour les parents, davantage une solution d'accueil et d'adaptation progressive qu'une scolarisation.

L'application des objectifs de régulation budgétaire au Ministère de l'Education nationale pourrait le conduire à poursuivre sur la voie de la diminution, voire de la suppression de l'accueil d'enfants de 2 à 3 ans à l'école maternelle, dans la mesure où cette mission n'est pas au nombre de ses compétences obligatoires. Le développement de tout autre mode d'accueil du jeune enfant, compte tenu des normes d'encadrement sera plus coûteux pour les finances publiques que le maintien de l'accueil à l'école maternelle. Le coût global de l'école maternelle est évalué à 781 M€ en 2006.¹⁰³

La présence des enfants à l'école dès deux ans joue sans doute, soit comme un élément escompté de socialisation de la part des parents, soit comme un mode de dépannage, soit comme un mode de garde gratuit pour les familles, complémentaire de la garde familiale ou non : grands parents, couples aux horaires décalés qui se relaient, travail à domicile d'un parent, possibilité de répit pour la mère, présence complémentaire d'une assistante maternelle. La plupart des observations qualitatives recueillies chez les enseignants leur font dire que ce mode de garde est aussi parfois un pari pour les parents, dans l'attente ou en même temps que d'autres solutions éventuellement onéreuses.

Il pourrait être l'occasion de permettre à des familles en difficulté de choisir la préscolarisation. Cependant, en dépit du bilan positif de la scolarisation à deux ans, les textes qui rendent prioritaires les ZEP¹⁰⁴ reçoivent une application faible : la majorité de l'accueil à l'école maternelle se fait hors ZEP. Dans les ZEP, les parents sont moins spontanément demandeurs, pour des raisons culturelles et parce que le chômage féminin y est plus élevé.

¹⁰¹ Note d'information janvier 2008 : les élèves du premier degré à la rentrée 2007 dans les écoles publiques et privées

¹⁰² Ministère de l'Education nationale

¹⁰³ Compte provisoire de l'éducation pour 2006 éducation nationale, bureau des comptes de l'éducation cité par la DGAS - réponse n°15 au député Feron – PLFSS2008

¹⁰⁴ Selon la Mission de révision générale des politiques publiques – Education, en 2006, 6,7% d'élèves de 2 ans en Seine-Saint-Denis, 64,8% dans le Morbihan, 64,2% dans le Finistère.

3.2. Les règles sont contraignantes, ou très peu, suivant les modes d'accueil.

3.2.1. Les modalités d'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles sont strictement encadrées.

En France, la mise en œuvre de normes doit permettre de garantir la qualité de l'accueil : le taux d'encadrement, la taille des groupes, le programme éducatif ou pédagogique, la formation et l'expérience des professionnels, l'adéquation des locaux sont des variables importantes (annexe 21).

L'application de ces normes, prises dans leur ensemble, dans ce domaine comme dans d'autres, est souvent critiquée, notamment par les collectivités locales gestionnaires qui y voient un facteur d'alourdissement de l'équipement et du fonctionnement des structures. La contradiction est forte entre cette préoccupation et l'exigence croissante de qualité exprimée par les parents.

L'accueil des jeunes enfants est soumis à l'observance de règles fixées par la loi et les règlements concernant :

- l'agrément pour l'ouverture d'un lieu d'accueil ;
- le suivi/contrôle du fonctionnement de l'accueil ;
- le taux d'encadrement des enfants ;
- les conditions de qualification pour la direction des structures et la garde des enfants.

Le décret n° 2007-206 du 20 février 2007 a complété les dispositions issues d'un décret du 1^{er} août 2000, dans le sens d'un assouplissement des normes en vigueur afin de favoriser le développement d'un nombre plus grand de lieux d'accueil.

Au-delà des textes réglementaires, interviennent différents prescripteurs, en leur qualité de co-financier (CNAF), de contrôleur sanitaire et social (PMI). S'ajoutent en outre les normes de sécurité, qu'elles concernent les lieux accessibles au public ou les équipements à la disposition des enfants (normes européennes).

3.2.1.1. Le nombre maximum de places par type d'établissements ou services d'accueil

Capacités d'accueil par type d'établissement ou service

Type d'établissement ou service	Capacités d'accueil maximales
Etablissement d'accueil collectif : crèches, haltes-garderies, multi-accueil	60 +10% en surnombre
Etablissement à gestion parentale ou « crèches parentales »	25 +10% en surnombre
Jardins d'enfants	80 +10% en surnombre
Micro-crèches	9 +10% en surnombre
Services d'accueil familial	150 +10% en surnombre
Multi-accueil collectif ou familial	100 +10% en surnombre

Source : « accueil de la petite enfance – guide pratique », ministère de la santé et des solidarités - code santé publique R2324-25, 26 et 27

Des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10% de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

Les assistantes maternelles ne peuvent accueillir plus de 3 enfants simultanément.

3.2.1.2. Les locaux, l'équipement

La réglementation ne fixe pas de norme en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux. Des prescriptions peuvent néanmoins être formulées lors de l'agrément par la PMI. Le code de la santé publique (R2324-28) définit les conditions de bonne adéquation des locaux pour la mise en œuvre du projet éducatif et l'accueil dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort. Les services d'accueil familial doivent disposer d'un local réservé à l'accueil des assistants maternels et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace réservé aux activités d'éveil des enfants.

Pour les assistantes maternelles, la réglementation impose de 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 (CASF art. D421-3). A ces titres, des prescriptions telles que la possession d'un four à porte froide sont pratiquées.

Par ailleurs, les jeux, mobiliers et équipements pour enfants sont soumis à des réglementations européennes et/ou des normes techniques, motivées par un souci de sécurité et de protection de l'enfant. Le renchérissement qui en résulte s'additionne au coût global du projet.

3.2.1.3. La durée, les périodes d'ouverture et les modalités de l'accueil

La durée, les périodes d'ouverture et les modalités de l'accueil en établissement sont fixées par le gestionnaire et le directeur en accord avec les autres partenaires, et doivent figurer dans le projet de service et dans le règlement de fonctionnement. La CNAF peut conditionner ses financements à l'observation de certaines règles visant notamment à maximiser les taux d'occupation et à assurer une amplitude horaire minimale d'ouverture.

Ces éléments sont également fixés dans l'agrément délivré aux assistantes maternelles.

3.2.1.4. Les normes de qualification requises

En France, **s'agissant de la direction d'un établissement**, les établissements sont classés en trois catégories avec des conditions de diplômes, d'expérience et d'exercice croissant en fonction du nombre d'enfants accueillis : 20 places ou moins ; 21 à 40 places ; 41 à 60 places ; un adjoint est requis en cas de capacité supérieure à 60 places¹⁰⁵ (annexe 22). Lorsqu'un éducateur de jeunes enfants assure la direction d'un établissement de plus de 20 places, une puéricultrice ou une infirmière doit y être adjoint.

L'exigence d'une qualification sanitaire est souvent critiquée par les élus locaux qui la perçoivent comme un fruit de l'histoire des crèches, très marquée par leur origine sanitaire, et comme une distorsion majeure par rapport au mode de garde par des assistantes maternelles, facteur de difficulté, notamment en matière de recrutement, et de coût¹⁰⁶.

¹⁰⁵ R2324-34 ; 35 et 46 du code de la santé publique

¹⁰⁶ Une puéricultrice est un cadre A (18 554 à 34 932€ en traitement annuel brut) ; un éducateur de jeunes enfants est un cadre B (16 759€ à 29 056€).

Niveau de qualification du personnel de direction des établissements d'accueil collectif et des crèches familiales en 2006 (en %), France métropolitaine

	Puéricultrice	Educateur de jeunes enfants	Autre (*)	Dérogation	Ensemble
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	38	48	11	3	100
Crèches collectives	73	20	6	1	100
De quartier	79	15	5	1	100
De personnel	90	6	4	0	100
Parentales	4	84	10	2	100
Haltes-garderies	16	71	11	2	100
Traditionnelles	17	71	10	2	100
Parentales	2	74	18	6	100
Jardins d'enfants	5	82	7	6	100
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	40	45	11	4	100
Traditionnelles	42	45	10	3	100
Parentales	6	62	22	10	100
Collectives / familiales	71	20	8	1	100
CRECHES FAMILIALES	86	7	6	1	100

Source : enquête PMI, DREES 2006

Des dérogations peuvent être accordées par le Président du conseil général en cas notamment d'absence de candidats aux conditions de qualification requises. Les dérogations sont accordées de manière parcimonieuse, ne concernant que 0 à 10 % du personnel de direction suivant le type d'établissement (2006). Pourtant, les difficultés de recrutement sont presque générales sur les métiers les plus qualifiés. Lors des auditions réalisées dans le cadre de cette mission, plusieurs interlocuteurs ont souligné le fait que le manque de personnel disponible a pour effet de retarder l'ouverture des structures collectives.

L'enquête de la mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale¹⁰⁷ menée auprès des communes fait état du même constat : seules 8% des communes déclarent ne pas rencontrer de difficultés de recrutement. Les métiers cités varient selon les communes. Toutefois, aucune commune ne signale de difficultés de recrutement de titulaires de CAP petite enfance ou BEP sanitaire et social, plusieurs précisant même qu'ils sont en nombre suffisant.

Difficultés de recrutement par métier

	Communes signalant des difficultés de recrutement (en %)
Educateur de jeunes enfants	16%
Puéricultrice	31%
Auxiliaire de puériculture	36%
Infirmière	7%
Assistante maternelle	7%
Médecin	1%

Source : Enquête mission de révision générale des politiques publiques relative à la famille (mars 2008)

¹⁰⁷ Enquête « avis de 47 petites et grandes villes » - mars 2008

Les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent être des puéricultrices diplômées d'Etat, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'Etat ou des psychomotriciens diplômés d'Etat et, pour moitié au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification de type CAP/BEP qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement¹⁰⁸. Les personnes chargées des enfants qui n'ont ni formation, ni expériences relatives à l'accueil de jeunes enfants en collectivité peuvent bénéficier de mesures d'accompagnement permettant leur adaptation à l'emploi. D'après la DGAS, les entreprises de crèches tendent à utiliser plus volontiers cette faculté à la fois pour réduire les coûts et aider à l'insertion de personnes peu qualifiées, mais sont parfois confrontées aux réticences de certains services de PMI.

Les établissements et services s'assurent du concours régulier d'un médecin spécialiste ou compétent qualifié en pédiatrie.

Les qualifications des professionnels de la petite enfance varient considérablement d'un pays à l'autre (annexe 23). Dans la plupart des pays, les professionnels dirigeants de la petite enfance sont titulaires d'un diplôme professionnel, généralement de type puéricultrice. De nombreux pays ont également des personnels titulaires d'un diplôme du secondaire, auquel s'ajoute un diplôme professionnel de l'enseignement supérieur de un ou deux ans. Les enseignants du pré-primaire suivent généralement une formation de même niveau et dans les mêmes établissements que les enseignants du primaire.

3.2.1.5. Le taux d'encadrement des enfants

Un taux d'encadrement élevé (nombre d'enfants faible par adulte) peut être associé à une meilleure qualité de l'accueil et à de bons résultats en terme de développement, parce qu'il tend à faciliter les interactions entre l'adulte et l'enfant, comparativement à des taux d'encadrement plus faibles.

Cependant, ces taux, en tant que tels, ne peuvent être considérés comme des indicateurs suffisants pour mesurer la qualité. L'expérience et la formation de l'équipe, le nombre d'enfants qui ont des besoins spécifiques, l'âge des enfants, les agents auxiliaires qui interviennent, et la politique d'accueil peuvent également jouer un rôle : une étude américaine sur les services français qui souligne la qualité des interactions avec les enfants relève un taux d'encadrement plus faible que celui prévu aux Etats-Unis, mais une meilleure formation du personnel¹⁰⁹. De même, l'étude EPPE¹¹⁰ au Royaume-Uni montre que le taux d'encadrement est une variable de qualité parmi d'autres : aucun lien n'a pu être mis en évidence, qui aurait montré l'impact sur le bien-être des enfants : les taux les plus faibles ont été trouvés dans les écoles maternelles alors qu'elles avaient de très bons résultats qualitatifs. Ces écoles avaient également du personnel plus qualifié que celui d'autres structures d'accueil¹¹¹.

¹⁰⁸ art R2324-42 du code de la santé publique modifié par le décret n° 2007-230 du 20 février 2007

¹⁰⁹ Howes et Marx, 1992, cité par "Early years and childcare international evidence project", A. Mooney, C. Cameron, M. Candappa, S. MacQuail, P. Moss, P. Petrie, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, Université de Londres (2003)

¹¹⁰ Projet "Effective Provision of Pre-school Education" (EPPE)

¹¹¹ Sammons et al., 2000, cité par "Early years and childcare international evidence project", A. Mooney, C. Cameron, M. Candappa, S. MacQuail, P. Moss, P. Petrie, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, Université de Londres (2003)

Taux d'encadrement des enfants en France selon le mode de garde

	Principales dispositions
<i>Etablissement</i>	<p>Au moins un adulte doit être présent pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte pour huit qui marchent (ratio qui s'apprécie en fonction du nombre d'enfants effectivement physiquement présents). Pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à deux, dont au moins un professionnel (R2324-43 du CSP).</p> <p>Ratio d'éducateurs de jeunes enfants : un demi-poste pour 25 places et un demi-poste supplémentaire par tranche de 20 au-delà dans les établissements et un pour trente places dans les services d'accueil familial (art 2324-41 du code de la santé publique, modifié par le décret de février 2007).</p> <p>L'autorisation d'ouverture peut prévoir des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil.(R2324-20 CSP).</p>
<i>Micro-crèche</i>	Trois professionnels accueillant au maximum 9 enfants (référence identique à celle des assistantes maternelles). (R2324-47CSP)
<i>Jardin d'enfants</i>	Pour des enfants âgés de trois à six ans, présence d'un professionnel pour quinze enfants en moyenne.
<i>Assistants maternelles</i>	Le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut être supérieur à trois y compris le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistante maternelle présents à son domicile, dans la limite de six au total.(L421-4 CASF). A titre exceptionnel, le nombre peut être dépassé pour remplacer un assistante maternelle indisponible ou autre (CASF art. D421-17).

Source : Mission de révision générale des politiques publiques –politique familiale (2008)

Le taux d'encadrement varie considérablement selon les pays et au sein de chaque pays (de 1 à 3 à 1 à 20 pour les enfants de moins de 3 ans), selon que les autorités locales ont ou non la possibilité de fixer les taux (Australie, Belgique, Danemark, Suède, Etats-Unis). Dans certains pays (Espagne, Italie), les autorités régionales peuvent modifier les taux nationaux. Au Danemark, certaines municipalités n'ont pas déterminé de normes.

Le ratio d'encadrement moyen des enfants âgés de 0 à 3 ans qui fréquentent les structures d'accueil de jour agréées varient de 5 à 7 enfants par personne chargée de la garde dans la majorité des pays de l'OCDE. Dans certains pays, les ratios d'encadrement des enfants augmentent avec l'âge des enfants¹¹².

Taux d'encadrement des enfants dans les structures d'accueil à temps plein

Pays	Normes nationales	Taux d'encadrement de la 0 à 3 ans
Australie	Pas de normes nationales, le taux varie selon les Etats et les territoires	- De 1 pour 4 à 1 pour 5 (0-23 mois) - de 1 pour 5 à 1 pour 8 (24-35 mois)
Nouvelle Zélande	Non communiqué	- 1 pour 5 (0-23 mois) - 1 pour 10 (24-59 mois) - 1 pour 4 (groupes âges mixtes)
Royaume-Uni (1)	Normes nationales	- 1 pour 3 (0-24 mois) - 1 pour 4 (24-35 mois)
Etats-Unis	Pas de normes nationales, le taux varie selon les Etats	- de 1 pour 3 à 1 pour 13, selon l'âge
Danemark	Pas de normes nationales, le taux est fixé par les autorités locales	- 1 pour 3
Finlande	Non communiqué	- 1 pour 4
Norvège	Cadre réglementaire national mais les autorités locales peuvent faire varier le taux	- de 1 pour 7 à 1 pour 9
Suède	Pas de normes nationales, le taux est fixé par les autorités locales	- de 1 pour 3 à 1 pour 5
Belgique	Pas de normes nationales : le taux est fixé	- 1 pour 7

¹¹² OCDE, bébés et employeurs, 2007

Pays	Normes nationales	Taux d'encadrement de la 0 à 3 ans
(communauté flamande)	par les gouvernements des trois communautés	
Belgique (communauté wallonne)	Pas de normes nationales : le taux est fixé par les gouvernements des trois communautés	- de 1 pour 7 à 2 pour 9
France	Normes nationales, mais pas de normes nationales pour les enfants de 30 à 71 mois.	- de 1 pour 5 (enfant qui ne marche pas) - 1 pour 8 (enfant qui marche)
Italie	Normes nationales, mais les régions peuvent fixer des normes plus sévères	- 1 pour 6 (0-35 mois) - 1 pour 8 (12-35 mois) - 1 pour 9 (18-35 mois)
Allemagne	Pas de normes nationales, taux fixé par les Länder	- de 2 pour 8-10 à 2 pour 15
Pays-Bas	Pas de normes nationales, les autorités locales suivent les recommandations	- 1 pour 4 (0-11 mois) - 1 pour 5 (12-23 mois) - 1 pour 6 (24-35 mois)
Portugal	Non communiqué	- 1 pour 4 (enfant qui ne marche pas) - 1 pour 5 (enfant qui marche jusqu'à 24 mois) - 1 pour 7,5 (24-35 mois)
Espagne	Normes nationales, mais les régions ou les autorités locales peuvent fixer des normes plus sévères	- 1 pour 8 (0-11 mois) - 1 pour 13 (12-23 mois) - 1 pour 20 (24-35 mois)

Source : Munton et al. (2002)

(1) taux d'encadrement pour des structures à temps partiel. La plupart des enfants de plus de 4 ans sont scolarisés dans des écoles primaires où le taux d'encadrement est de 1 pour 30. Des taux différents sont prévus en Ecosse et au Pays de Galles.

3.2.2. A contrario, les modalités d'exercice de la garde d'enfant par une employée à domicile sont laissées à l'appréciation des parents.

Alors que la fixation de normes contraignantes pour les structures collectives et les assistantes maternelles est perçue comme une garantie de sécurité et de qualité, presque aucune norme ne vient réglementer l'exercice de la garde à domicile, qui est considérée comme une affaire relevant de la vie privée des familles.

Ainsi, le domicile ne fait l'objet d'aucun agrément, y compris en cas de garde partagée et d'alternance du lieu de garde, alors qu'il est le principal lieu de survenue des accidents de la vie courante, et que les tout-petits sont précisément, dans la population totale, la classe d'âge la plus concernée par ce type d'accidents : ils sont à l'origine d'un décès sur 5 des enfants âgés entre 1 et 4 ans (2005)¹¹³ et ont lieu dans 3 cas sur 4 à leur domicile (annexe 24).

Les textes ne prévoient pas un taux d'encadrement maximum, y compris en cas de garde partagée. Le statut des employées à domicile diffère selon qu'elles sont employées directement par les parents ou qu'elles sont salariées d'une structure proposant des prestations dans le domaine de l'aide au domicile (entreprise de services à la personne, association) :

- Les employés à domicile directement salariés par les parents relèvent de la convention collective nationale des salariés du particulier employeur.

Aucune exigence de qualification, aucun taux d'encadrement ne vient limiter l'exercice de la garde des enfants par des employés à domicile. Les textes ne prévoient pas de formation pour les employées débutantes qui doivent garder les enfants. La formation des employées à domicile

¹¹³ www.cepidc.vesinet.inserm.fr

ressort de la responsabilité des parents, des associations ou des entreprises qui proposent des services de garde.

- Des conditions de qualifications minimales sont exigées des employés à domicile mis à disposition des parents par une structure qui intervient dans le secteur de l'aide à domicile. Les intervenants sont soit titulaires d'un diplôme attestant de compétence dans le secteur de la petite enfance (de type CAP petite enfance), soit justifient d'une expérience de 3 ans dans le secteur de la petite enfance, soit d'un contrat aidé, d'une formation en alternance ou d'une formation à l'adaptation dans l'emploi.

La structure qui offre un service de garde des enfants de moins de 3 ans au domicile parental doit faire l'objet d'un agrément qualité¹¹⁴, lié au respect d'un cahier des charges, actuellement en cours d'élaboration. L'agrément qualité est délivré pour une durée de cinq ans par la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, dans un délai de trois mois à compter de la demande. L'agrément est délivré de manière tacite à l'expiration de ce délai.

Ces structures font souvent appel à des emplois aidés, ou à des bénévoles. Une étude souligne que ce secteur se caractérise par l'existence de statuts d'emplois différents, le temps partiel subi, les horaires décalés des professionnels intervenants, l'absence de perspective d'évolution de carrière¹¹⁵.

¹¹⁴ Loi du 26 juillet 2005, articles L. 129-1 et suivants du code du travail

¹¹⁵ Freins à l'embauche et amélioration des conditions de travail dans le secteur de l'aide à domicile, Etude de l'ANACT réalisée en 2002 dans le cadre de la mise en place de l'APA

3.3. Un investissement important pour les finances publiques

3.3.1. Un effort financier important

La France fait partie des trois pays de l'OCDE qui dépensent le plus pour la politique familiale : 72 Md€, y compris les dépenses fiscales (annexe 25). Parmi ces dépenses, plus de 7,5 Md€, soit 0,4% du PIB, ont été consacrés en 2005 par les finances publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans (établissements d'accueil du jeune enfant, assistantes maternelles agréées, garde à domicile, écoles maternelles pour les 2-3 ans), hors aides monétaires visant à compenser l'arrêt ou la réduction d'activité professionnelle.

Dépenses de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités locales pour l'accueil du jeune enfant

Dépenses en 2005	Montant (en M€)	Source
Prestations monétaires pour une garde individuelle	2 701	
Aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA, CMG ass mat)	2 548	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED, CMG garde domicile)	153	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Etablissement d'accueil du jeune enfant	3 576	
Dépenses de fonctionnement de la CNAF	1 752	CNAF (0-4 ans)
Dépenses de fonctionnement de la MSA	14	CNAF (0-6 ans)
Dépenses de fonctionnement des communes (2004)	1 432	DGCP
FIPE : Fond d'Investissement petite enfance	27	CNAF (0-4 ans)
AEI : Aide Exceptionnelle à l'Investissement	51	CNAF (0-4 ans)
DAIPE : Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite enfance	20	CNAF (0-4 ans)
DIPE : Dispositif d'Investissement Petite enfance	0	
Dépenses d'investissement des communes (2004)	280	DGCP
Autres	791	
Pré-scolarisation (école maternelle)	791	Direction du Budget et Education nationale
Dépense fiscale	426	
Réduction impôt pour frais de garde	240	Calculs DGTPE
Réduction impôt pour emplois familiaux	81-220	Idem
Exonération des assistantes maternelles agréées		
Crédit impôt entreprises	35	Direction du Budget
Total services d'accueil pour les moins de trois ans	7 494	
Aides pour la réduction ou l'arrêt d'activité	5 163	
Allocations du congé parental (APE, CLCA)	2 738	CNAF
Dépenses en AVPF liées aux prestations ci-dessus	2 425	Estimation DGTPE
Maternité	2 665	
Congé Maternité (+allocation forfaitaire de congés maternels)	2 688	DREES
Congé Paternité	200	DREES
Total	15 322	

Source : PLFSS 2008, Programme de qualité et d'efficience

3.3.2. Le poids dominant de la branche famille et des financements publics

La présentation de la répartition des financements à partir du coût unitaire des différents types d'accueil illustre le poids dominant de la branche famille et de l'ensemble des financements publics.

Structure actuelle moyenne du financement des modes d'accueil, à partir de leur coût unitaire par enfant

	Coût pour un enfant	Part famille	Part Etat	Part CNAF	Part gestionnaire : collectivité locale ou autre
Garde à domicile	25 488 €	48%	26%	26%	
Garde partagée entre 2 familles	12 996 €	35%	35%	30%	
EAJE	10 000 €	10%	10%	50%	30%
Assistante maternelle	7 518 €	10%	8%	82%	
Ecole maternelle	4 660€	6%	50%		44%
Garde par un parent (CLCA)	4 359 €				

Source : mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale (2008)

Note : le coût de revient des différents modes de garde fait appel à des méthodologies complexes et parfois divergentes selon les sources. Une place de crèche peut accueillir plus d'un enfant du fait des placements à temps partiel (1,3 enfants).

L'accueil des jeunes enfants constitue la première fonction financée par la CNAF à l'aide de son fonds national d'action sociale (FNAS). Ce fonds constitue une enveloppe budgétaire fermée, décidée annuellement par le conseil d'administration de la CNAF, en conformité avec la Convention d'objectifs et de gestion. A l'inverse des dépenses de fonctionnement, les recettes et dépenses d'investissement ne sont pas retracées par une ligne permanente au sein du budget de la CNAF et sont inscrites ponctuellement au gré des ouvertures décidées par les plans crèches.

En 2008, au terme de la troisième convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, les dépenses d'action sociale devraient s'élever à 4 Md€ par an, dont un peu plus de 50% consacrés à l'accueil des enfants de moins de 6 ans.

L'action sociale de la CNAF (2006, en M€)

	Aides aux partenaires				Services CAF			TOTAL
	Aides aux familles : Subventions	Fonds propres	Prestations de service	Subventions	Fonctionnement		Investissement	
					Fonds propres	Prestations de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	0,8	9,8	1 671,4	134,1	34,6	15,7	3,5	1 874,2
Temps libre des enfants et des familles	117,5	28,3	588,6	30,2	18,5	0,7	3,0	797,6
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	137,4	7,3	38,2	0,5	233,6	0,4	4,4	434,2
Logement et habitat	18,1	28,0		3,1	11,5			158,0
Animation et vie sociale		45,0	118,5	15,7	56,5	10,7	4,9	255,6
Prestations supplémentaires aux familles	9,0							9,0
Autres actions	0,8	16,0	20,5	0,7	6,5	0,4		45,2
Logistique des œuvres					11,4			11,4
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2006	283,6	134,5	2 437,1	184,3	372,7	28,0	15,8	3 585,2

Source : CNAF

3.3.3. Les collectivités locales, qui sont les principaux opérateurs des établissements, sont dépendantes des financements des CAF.

Les collectivités territoriales jouent un rôle moteur en tant qu'opérateur, financeur, planificateur d'un ensemble de politiques sociales, dont l'accueil des jeunes enfants est l'illustration la plus récente et par ailleurs en fort développement. 80% des établissements d'accueil de jeunes enfants sont gérés par des communes, des établissements de coopération intercommunale ou des centres communaux d'action sociale.

Pourtant, bien qu'étant le premier opérateur pour l'accueil des jeunes enfants, les collectivités territoriales ne sont pas représentées dans le conseil d'administration des CAF. Seul le conseil de surveillance au niveau national accorde une place, très réduite, aux représentants des collectivités territoriales¹¹⁶. Cette situation place de fait les collectivités dans une relation de dépendance vis-à-vis des CAF, dont la participation financière aux projets de création d'établissement, à travers des dispositifs qui ont été entièrement révisés depuis 2002, est déterminante.

Les collectivités territoriales peuvent également bénéficier des subventions du Conseil général en complément des financements de la CAF, mais cette pratique varie selon les départements. Elle est en tout état de cause facultative, et non liée à une compétence obligatoire des Conseils généraux.

3.3.3.1. Le contrat unique enfance-jeunesse

Le contrat unique enfance-jeunesse, en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2006, succède au précédent contrat enfance et contrat temps libre. Il vise à assurer un continuum d'interventions et de services sans rupture d'âge entre l'enfance (0-5 ans révolus) et la jeunesse (6-17 ans). Néanmoins, le maintien de deux enveloppes budgétaires distinctes freine le développement de projets globaux ou l'adaptation aux besoins locaux.

Dans le but de mieux maîtriser les dépenses d'action sociale de la CNAF - suite notamment aux observations de la Cour des comptes, les contrats enfance-jeunesse se distinguent du dispositif antérieur par des conditions de financement plus strictes et des montants de participation limités à hauteur :

- de 55%¹¹⁷ du reste à charge du gestionnaire plafonné au titre de la création de places nouvelles ; (certains co-financements de la période précédente allaient jusqu'à 70%) ;
- d'un montant forfaitaire dégressif pour les actes correspondant à un « stock » de service déjà existant.

Parmi les conditions de financement, un taux d'occupation minimum de 70% pour les établissements et 60% pour les centres de loisirs est exigé¹¹⁸. Il ressort des auditions que cet objectif global, s'il n'est pas remis en cause dans son principe, devrait faire l'objet d'un suivi

¹¹⁶ Dans les CAF, le conseil d'administration comprend 24 membres titulaires (26 dans les Dom). Il est composé de 8 représentants des organisations salariées, 5 des employeurs, 3 des travailleurs indépendants, 4 des Udaf et 4 personnes qualifiées. Dans les Dom, s'ajoutent 2 représentants des exploitants agricoles. 3 représentants du personnel assistent au conseil avec voix consultative. Dans les CAF, le conseil d'administration comprend 24 membres titulaires (26 dans les Dom). Il est composé de 8 représentants des organisations salariées, 5 des employeurs, 3 des travailleurs indépendants, 4 des Udaf et 4 personnes qualifiées. Dans les Dom, s'ajoutent 2 représentants des exploitants agricoles. 3 représentants du personnel assistent au conseil avec voix consultative.

¹¹⁷ Sauf modulation exceptionnelle décidée par la commission d'action sociale de la CNAF pour les communes à potentiel financier très faible.

¹¹⁸ Cette exigence doit être atteinte au terme de la quatrième année de financement du contrat enfance jeunesse.

adapté pour permettre aux gestionnaires de pouvoir faire le choix de larges amplitudes horaires, d'accueillir des enfants à temps partiel, ou pour certaines haltes-garderies en zone rurale d'ouvrir seulement quelques jours par semaine : la mesure du taux d'occupation pourrait être effectuée aux plages horaires « typiques », pour les enfants accueillis à temps plein.

Outre le développement de l'offre de crèches, les nouveaux contrats marquent une attention privilégiée à la dimension territoriale de l'offre et visent une offre minimale d'accueil sur les territoires qui en sont dépourvus, conformément aux recommandations de la Cour des comptes qui avait considéré que les moyens étaient « répartis de manière ni équitable ni rationnelle », sans égard ni au caractère prioritaire des projets, ni aux ressources financières des communes¹¹⁹.

Critères nationaux des contrats enfance-jeunesse (pondération décidée par chaque CAF) :

- l'offre et la demande ;
- la richesse du territoire ;
- la typologie sociale des familles :

Critères nationaux pour les crédits jeunesse (temps libre) :

outre le taux d'enfants de 6-17 ans,

- Offre : dépense temps libre par enfant ;
- Richesse : potentiel financier de la commune¹²⁰ ;
- Territoire : ZUS, ZRR, ZEP ;
- Demande : part des 6 – 17 ans (inclus) dans la population et taux d'activité féminine ;
- Familles potentiellement vulnérables, définies par deux références : proportion de familles nombreuses, proportion de familles monoparentales.

3.3.3.2. La prestation de service unique (PSU)

Dans le cadre de conventions pluriannuelles signées avec les communes, les associations ou les entreprises, les CAF versent aux gestionnaires des structures d'accueil relevant du décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans une aide au fonctionnement, la prestation de service unique (PSU).

En contrepartie de ce financement, les gestionnaires s'engagent notamment à appliquer un barème national de participation financière pour les familles. Les tarifs de garde sont proportionnels aux ressources du foyer.

Le montant de la PSU est égale à 66% du prix de revient des actes dispensés (exprimés en heures enfant) par l'établissement, déduction faite des participations familiales, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la CNAF. La PSU est versée sur la base des heures d'accueil payées par les familles. En 2006, le prix plafond est de 5,56 €/heure, le montant maximal de la PSU est de 3,67 €/heure.

La généralisation de l'application de la PSU, créée en 2002, est effective depuis le 31 décembre 2005 en métropole. La réforme a accru les prix plafond retenus par les CAF et adopté le principe d'une participation différentielle. Le « poids » de la modulation tarifaire en fonction du revenu des familles n'incombe plus désormais aux structures. La PSU a décloisonné l'accueil permanent et l'accueil temporaire et a développé le multi-accueil. L'objectif de la PSU est de mieux répondre aux besoins des parents en ne leur faisant payer que le nombre d'heures de garde dont ils ont besoin (au lieu d'un forfait), d'augmenter le nombre d'enfants accueillis en permettant qu'une

¹¹⁹ Rapport Cour des comptes sur l'action sociale dans le régime général (2006)

¹²⁰ Le potentiel financier est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale des collectivités locales, notamment pour l'attribution de certaines dotations. Le potentiel financier est obtenu à partir des bases pondérées des quatre taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe foncière bâtie et non bâtie, taxe d'habitation) majorées des dotations récurrentes de l'Etat.

place puisse être occupée par plusieurs enfants sur des créneaux horaires différents, tout en permettant à toutes les familles d'accéder à ce mode de garde grâce à l'application d'un barème national. La PSU a ainsi profité aux familles dont la participation a fortement baissé depuis 2005 (à hauteur de 64,6 M€ en 2005). La réforme de la PSU a eu un coût élevé, sans qu'ait pu être précisément mesurée l'offre d'accueil qui en a résulté. La Cour des comptes dans son rapport de 2006¹²¹ estime que sur la période 2001-2004, il en a résulté un renchérissement moyen de 40% du montant moyen par place d'accueil agréée de la prestation de service versée aux établissements.

Cependant, le système aurait eu pour contrepartie des effets de lourdeur administrative et une difficulté d'adaptation pour préserver la qualité de l'accueil¹²² : plus d'enfants, plus de passage, moins de relations avec les parents etc. Par ailleurs, des problèmes d'ajustement financier ont été dénoncés par les porteurs de projet, publics ou privés.

Des assouplissements sont déjà intervenus de la part de la CNAF. Certaines possibilités, comme par exemple celle de dé plafonner le barème applicable aux familles afin de faire payer un prix majoré aux plus hauts revenus, sont cependant parfois mal connues ou faiblement utilisées.

En conclusion, le nouveau mécanisme de financement via la PSU d'une part et les contrats enfance-jeunesse d'autre part, paraît avoir engendré un processus vertueux d'optimisation de l'utilisation des structures. L'alternative consistant à solvabiliser directement les familles pourrait perturber les évolutions engagées et priver la CNAF d'un moyen de pilotage fort. Dans tous les cas, l'équilibre économique des structures n'est assuré que par un financement public majoritaire.

La réforme australienne

En 1997, l'Australie a réformé son système de financement des services de garde des enfants. Le financement direct des dépenses de fonctionnement au prestataire a été abandonné et il a été mis en place un système d'aides financières aux parents pour compenser les frais de garde, y compris périscolaires. Désormais, ces derniers ont le choix pour le financement de la garde d'enfants entre une aide publique ou des bons. Seuls les prestataires agréés peuvent recevoir ces bons.

Les droits aux bons sont conditionnés aux revenus et aux heures travaillées. L'Australie poursuit une politique d'emploi en ciblant l'attribution des bons aux familles qui en ont le plus besoin. L'expérience australienne d'allocation de garde d'enfants (Child Care Benefit) montre que la distribution de bons et des subventions en quantité suffisante permet d'accroître rapidement l'offre de garde (nourrices, garde à domicile, prestataires privés) et de lier le versement des prestations à des normes de qualité.

3.3.3.3. Les fonds propres des CAF constituent des leviers supplémentaires.

En complément ou non des prestations de service, les CAF peuvent accorder des subventions de fonctionnement ou d'investissement aux équipements, services d'accueil, actions innovantes, relevant du domaine de la petite enfance. Dans ce cadre, les CAF peuvent apporter un financement à des services d'accueil à domicile en horaires décalés.

Le financement de ces services relèvent des dotations spécifiques (limitatives mais libres d'emploi) à chaque CAF et dépend des décisions de chaque Conseil d'administration. Il ne s'agit donc pas d'un financement pouvant s'étendre de façon homogène à l'ensemble du territoire.

¹²¹ Rapport p.271 l'action sociale dans le régime général 2006

¹²² Voir l'enquête réalisée par l'Association des maires de France

3.3.4. Une succession de dispositifs d'aide à l'investissement

Depuis 2000, aux aides à l'investissement que peuvent toujours accorder librement les CAF sur leur dotation d'action sociale, se sont ajoutées celles qui leur sont déléguées sur les fonds exceptionnels correspondant à quatre plans crèches successifs, d'un montant global de 783 M€ : Fonds d'investissement petite enfance (FIPE) en 2001, Aide exceptionnelle à la petite enfance (AEI) en 2002, Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) en 2004, Dispositif d'investissement petite enfance (DIPE) en 2006.

Au total, en 2007, ces fonds représentent 114 M€, pour 11 500 places créées.

Financement des investissements pour l'accueil du jeune enfant (en M€)

	2005 ¹²³	2006	2007
FIPE (fonds d'investissement petite enfance)	27,3	18,6	10,5
AEI (Aide exceptionnelle à l'investissement)	50,6	44,9	24,2
DAIPE (dispositif d'aide à l'investissement petite enfance)	19,6	36,2	59,9
DIPE (dispositif d'investissement petite enfance)	0	1,8	19,1
Plan petite enfance	0	0	0,6
TOTAL	97,5	101,5	114,3
Dépenses d'investissement des communes et intercommunalités ¹²⁴		390	

Source : CNAF et commission des comptes de la sécurité sociale

Nombre de places en crèches créées

	2005	2006	2007
FIPE (fonds d'investissement petite enfance)	2 496	1 378	992
AEI (Aide exceptionnelle à l'investissement)	4 548	4 626	3 181
DAIPE (dispositif d'aide à l'investissement petite enfance)	1 912	4 829	6 922
DIPE (dispositif d'investissement petite enfance)	42	1 123	413
TOTAL	8 998	11 956	11 508

Source : CNAF et commission des comptes de la sécurité sociale

Caractéristiques du dernier plan crèche (DIPE)

Les 165 M€ du dernier plan crèches (DIPE) ont été répartis en enveloppes budgétaires mises à disposition de chaque CAF. La dotation attribuée à chaque organisme a été déterminée en fonction du nombre d'enfants de moins de trois ans non couverts par un mode d'accueil collectif ou individuel¹²⁵ présent sur leur circonscription, pondérée par les caractéristiques sociales du territoire¹²⁶ et le taux d'utilisation des fonds d'aide à l'investissement précédents.

L'aide forfaitaire par place est de 6500 euros (socle de base) et en cas de création de places nouvelles, deux modules viennent bonifier le socle de base (bonus maximal de 5000 euros) :

- Le module « intercommunalité » : un bonus d'un montant de 1 000 euros par place nouvelle, est attribué à toute place créée ou fonctionnant en intercommunalité ;
- Le module « potentiel financier » : l'aide financière apportée, par place nouvelle, est d'autant plus élevée que les ressources de la commune sont faibles.

Les subventions accordées sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses par place.

¹²³ Montants en 2005 cités par CNAF accueil jeune enfant 2006.

¹²⁴ Chiffre mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale.

¹²⁵ Nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans diminué du : nombre de bénéficiaires du complément mode de garde de la Paje (Cmg-Paje) + nombre de bénéficiaires de l'Aide pour l'emploi d'une assistante maternelle (Afeama) + nombre de bénéficiaires de l'aide de garde d'enfant à domicile (Aged) + nombre de places en structure d'accueil collectif du jeune enfant.

¹²⁶ Nombre de femmes bénéficiaires de l'allocation parent isolé/Nombre total de femmes ayant des enfants de 0 à 3 ans par Caf.

La relative faiblesse de ces aides à l'investissement et plus encore leur caractère ponctuel, lié au lancement successif de plans crèches d'une durée de deux ans, constitue un frein au développement des structures et provoque d'inévitables ruptures dans le développement de l'offre d'accueil. Chaque plan crèche, et donc le bénéfice de chaque fonds, est régi par des conditions d'éligibilité particulières. L'étanchéité de chacun des fonds ne permet pas de possibilité de reports et gêne certains projets. Ce mécanisme impose de relancer à chaque échéance un nouveau dispositif, sans assurer l'indispensable prévisibilité aux opérateurs.

3.4. Une nouvelle organisation du pilotage de l'offre d'accueil est nécessaire.

3.4.1. Aucune collectivité n'est institutionnellement responsable de la petite enfance.

Aucune compétence obligatoire n'incombe aux pouvoirs publics en matière d'accueil des jeunes enfants, hormis l'école maternelle à trois ans¹²⁷ et l'encadrement réglementaire et sanitaire des lieux d'accueil. Cependant, les collectivités territoriales ont, en la matière, une pratique ancienne et en fort développement au titre de leurs interventions multiples en faveur des familles (crèches municipales, accueil péri-scolaire, aménagement de l'espace, action sociale). Les dépenses de crèches et garderies représentent en 2006 plus de 2,1 Md€ pour les communes et leurs groupements, dont 1,7 Md€ au titre du fonctionnement¹²⁸.

Plusieurs textes récents ont précisé la répartition des rôles entre collectivités territoriales et à soutenir l'extension de l'offre d'accueil par l'institution d'outils facultatifs de coordination. L'objectif d'une extension très forte des capacités d'accueil des jeunes enfants, dans la perspective d'un droit opposable, impose cependant de réexaminer le cadre actuel de répartition et de définition des compétences.

Récapitulatif des principales compétences

Qui planifie ? Qui coordonne ?	Pas de planification, ni de coordination obligatoire. Faible succès des schémas communaux ou intercommunaux ; existence inégale et rôle variable de la commission départementale Rôle des CAF en tant que financeur
Qui finance ?	Collectivités territoriales + CAF+ autres acteurs privés (associations, employeurs...)
Qui autorise ?	Le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation Le maire pour une crèche publique municipale après avis du président du conseil général Le président du conseil général pour l'agrément des assistantes maternelles
Qui fait l'information des demandeurs ?	Le plus souvent communes Pas de centralisation, sauf à titre expérimental
Qui inscrit l'enfant ?	Assistante maternelle par accord avec le parent employeur Le gestionnaire de la crèche.
Qui gère ?	Collectivité territoriale, CCAS, association, entreprise... Parent employeur de l'assistante maternelle lorsqu'elle n'exerce pas en crèche familiale

Source : Mission de révision générale des politiques publiques - politique familiale (2008)

¹²⁷ article L113-1 du code de l'Éducation

¹²⁸ Estimation mission de révision générale des politiques publiques - politique familiale (2008)

3.4.2. Les outils de la planification du développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ne sont pas généralisés.

3.4.2.1. Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans

L'article L214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit depuis 2002 la possibilité d'élaborer dans ce cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, adopté par le conseil municipal, ou par délégation l'EPCI et destiné à :

- faire l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant, y compris les places d'école maternelle ;
- recenser l'état et de la nature des besoins ;
- tracer les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Il est précisé dans ce cadre que 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.

3.4.2.2. La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

La loi du 2 janvier 2002, complétée par celle du 27 juin 2005, a créé une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes les 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 département¹²⁹ ». Cette commission, mise en place dans les deux tiers des départements, est présidée par le président du Conseil général et associe représentants des collectivités territoriales, de l'Etat¹³⁰, des CAF, associations, gestionnaires et professionnels, représentants d'usagers et des particuliers employeurs.

La commission départementale n'a pas vocation à planifier, même de manière indicative, la répartition de l'offre d'accueil à l'échelle du département. Elle est en outre présidée par le président du Conseil général qui intervient peu dans le domaine de la petite enfance, sauf pour l'agrément et, depuis peu, la formation des assistantes maternelles et dont la compétence porte avant tout sur la protection de l'enfance et la police sanitaire.

La commission est chargée d'étudier toutes les questions relatives aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département ; de proposer, dans le cadre des orientations nationales et locales, les mesures permettant de favoriser la cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans les départements ; de faire des propositions favorisant le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et aux contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux.

¹²⁹ article L. 214-5 du CFAS

¹³⁰ L'inspecteur d'Académie n'est pas visé en tant que tel.

Elle a également pour mission de favoriser 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.

Ces commissions doivent en principe se réunir environ trois fois par an. Environ deux tiers des départements ont mis en place cette instance, qui revêt selon les cas des stades d'opérationnalité très divers. Ces commissions fonctionnent de manière très inégale sur l'ensemble du territoire et son objectif premier, établir un diagnostic partagé pour préparer une programmation, semble lui-même faire l'objet d'un bilan très mitigé.

3.4.3. La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne sont pas suffisamment organisés.

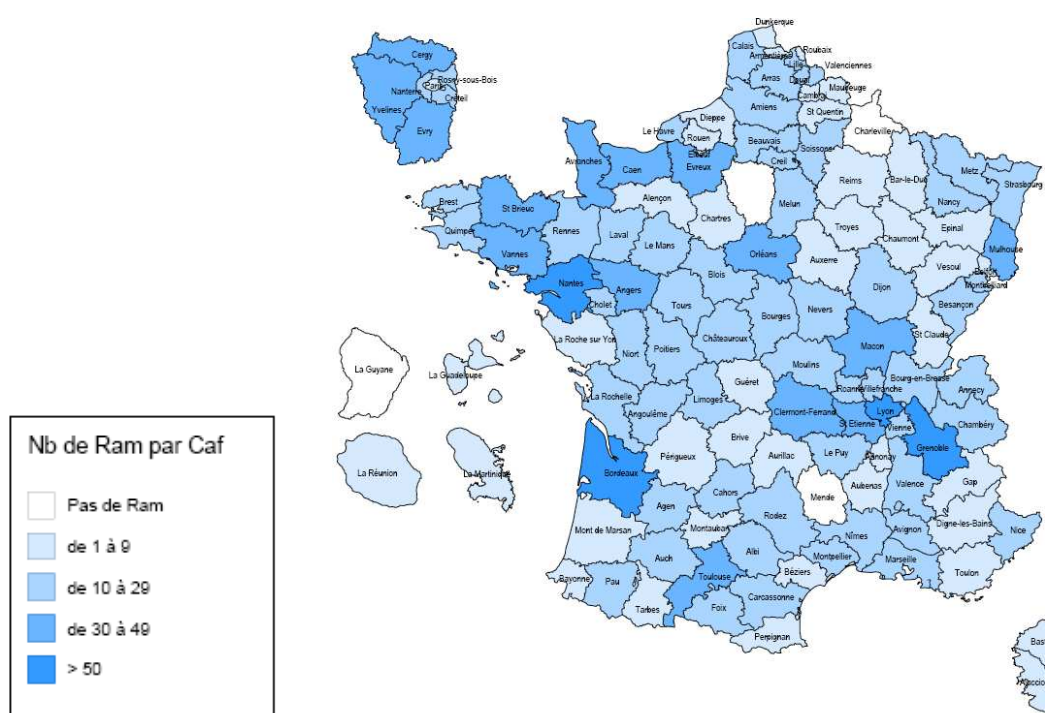
La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne relèvent pas d'une compétence précisément définie, mais la nécessité de les développer a cependant motivé de nombreuses initiatives locales, de la part des collectivités, ou de la CAF.

Il en résulte une grande diversité de guichets et d'interlocuteurs possibles, sans qu'aucun ne possède l'ensemble des informations disponibles sur le sujet. Les points info familles, développés depuis la conférence de la famille en 2003 et destinés à servir de lieux d'accueil des familles, délivrent une information générale, et orientent les parents sur d'autres guichets. Les relais assistantes maternelles, développés l'initiative de la CNAF à partir de 1989 peuvent être un des lieux d'orientation de la demande d'accueil des familles.

Les relais d'assistantes maternelles (RAM) visent à favoriser la rencontre et les échanges des assistantes maternelles ; organiser l'information des parents et des assistantes maternelles, contribuer à développer la démarche d'agrément, et susciter et promouvoir la formation des assistantes maternelles. Leur rôle a été consacré en 2005 par l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles¹³¹. Le nombre des relais est en fort développement : au nombre de 1977 fin 2006, ils concernaient 244 347 assistantes maternelles, soit 61% des assistantes maternelles agréées dans 96 départements. Du fait de leur caractère facultatif et local, il existe aujourd'hui une grande diversité de fonctionnement des RAM, mais ils sont à 75% gérés par des communes ou des intercommunalités (18% sont gérés par des associations, 3% sont gérés par des CAF et 3% par des mutuelles, moins de 1% par des départements (5 cas). Ils sont majoritairement (56%) animés par des éducateurs de jeunes enfants. Les deux tiers sont intégrés à un autre équipement (lieu d'accueil enfant, centre social...).

¹³¹ « Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistantes maternelles, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistantes maternelles 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 assistantes maternelles 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. »

Nombre de relais assistantes maternelles par CAF au 28 juin 2008



Source : CNAF

Certaines collectivités ont développé des services itinérants, qui sont une source d'information pour les familles : des lieux d'accueil parents-enfants destinés aux parents et aux grands-parents (Vienne), une halte-garderie itinérante en zone rurale, qui est aussi un lieu de rencontre des assistantes maternelles et des familles (Ttipientzat, Pyrénées-Atlantiques), une halte-garderie itinérante qui stationne au plus près de la demande, en zone urbaine, pour répondre à une demande d'accueil ponctuel et collectif, pour des petits groupes de dix enfants âgés de trois mois à trois ans (Bébébus, Alpes Maritimes). Ces lieux sont encadrés par des professionnels, comme pour les relais assistantes maternelles. Ils fournissent des temps d'échanges et de rencontres autour des enfants¹³².

L'organisation de la coordination et du rapprochement des offres et des demandes d'accueil est toujours au stade des expérimentations : ces dernières ont lieu jusqu'en 2010 dans 51 CAF et portent, suite au rapport du conseil d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance en 2007, sur un numéro unique d'enregistrement des demandes des parents, sur un service individualisé d'accueil et d'orientation des familles et des schémas départementaux d'accueil de la petite enfance.

3.4.4. Les procédures qui encadrent l'ouverture, le suivi et le contrôle des modes d'accueil font l'objet de nombreuses critiques.

3.4.4.1. La procédure d'avis préalable à l'ouverture et l'agrément préalable

L'ouverture d'un établissement d'accueil de jeunes enfants doit recevoir, dans le délai de trois mois, l'agrément ou l'avis, s'il s'agit d'un projet communal, du président du Conseil général après instruction par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) et avis du maire de la

¹³² BIMSA, N° 81, février 2008

commune d'implantation (dans le délai d'un mois, à défaut de quoi, il est réputé favorable). L'autorisation délivrée par le président du Conseil général mentionne les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels (R2324-20 CSP).

En qualité d'établissement ouvert au public, la structure doit par ailleurs se conformer à des règles d'accès et de sécurité. En qualité d'établissement de restauration collective à caractère social, une déclaration doit être faite auprès du préfet : une autorisation de la DDASS est requise si les repas sont faits sur place.

Comparativement aux pays nordiques, l'aménagement et le fonctionnement des crèches en France sont marqués par une préoccupation sanitaire beaucoup plus forte qui semble guider les services de la PMI, dont l'avis conditionne l'ouverture des établissements.

Il ressort des auditions que la procédure d'avis préalable à l'ouverture des structures collectives par les services de protection maternelle et infantile est perçue de façon très contrastée par les communes.

Pour 31% des communes, la procédure d'avis impose des normes imprévues et pas toujours justifiées par le bien-être des enfants. Sont évoquées à titre d'exemple :

- l'exigence d'un bureau particulier pour le médecin, présent 3h par mois ;
- les normes d'encadrement et de qualification qui imposent des coûts non pris en charge par la CAF ;
- la pose de barrières contestée par ailleurs par la commission de sécurité ;
- le nombre de WC, lavabos, matelas de change ;
- la taille de la salle de propreté surdimensionnée par rapport à la salle d'activité ;
- la limitation excessive du nombre d'enfants par dortoir ;
- l'installation d'un sas entre le coin change et la salle d'activités.

Parmi les autres communes, 15% font également état de normes imprévues, mais admettent leur caractère justifié. 15% font valoir la nécessité d'une concertation en amont des projets et parfois la mise en place d'instances de concertation destinées à résoudre les difficultés.

En outre, plusieurs communes, d'avis pourtant différents, contestent la variation des avis d'un médecin de PMI à l'autre et l'absence de référence à un cahier des charges de référence. De ce fait, une grande ville précise avoir institué son propre cadre de référence qualitatif.

Source : Enquête de la mission de révision générale des politiques publiques – politique familiale auprès des communes – « avis de 47 petites et grandes villes » - mars 2008

S'agissant des assistantes maternelles, la mission de suivi des assistantes maternelles n'a été créée et rattachée aux services de la protection maternelle et infantile qu'en 1992¹³³ pour ce qui concerne l'agrément et la formation et en 1995¹³⁴ pour le suivi des pratiques professionnelles. L'agrément est accordé après une instruction qui comporte notamment une ou plusieurs visites au domicile¹³⁵. Les délais d'instruction de l'agrément sont fixés par les textes (trois mois), faute de quoi le régime de l'accord tacite s'applique. Les critères nationaux de l'agrément ont trait à la maîtrise du français, aux conditions de l'accueil (logement, hygiène), et aux aptitudes éducatives, auxquels le président peut déroger par décision motivée pour répondre à des besoins spécifiques¹³⁶.

L'agrément est accordé par le président du Conseil général pour une durée de cinq ans et mentionne le nombre d'enfants que l'assistante maternelle est autorisée à accueillir simultanément, ainsi que, le cas échéant, leur âge et les périodes durant lesquelles ils peuvent être accueillis.

¹³³ loi du 12 juillet 1992 codifiée en L 2111-2 du CSP et R 421-1 du CASF

¹³⁴ loi du 27 juin 2005 codifiée au L 421-17-1 du CASF

¹³⁵ CASF art. D421-6 et 12

¹³⁶ L4216-3 CASF

Les conditions d'agrément semblent varier considérablement suivant les départements. Lors des auditions, il a été rapporté l'existence d'exigences de plus en plus contraignantes ou, au contraire, une politique de délivrance accommodante. Dans certains départements, l'obtention de l'agrément est subordonnée à l'arrachage de rosiers, à la non-possession d'animaux domestiques, de plantes vertes, à la mise à disposition d'une chambre par enfant accueilli. Il est rapporté le cas d'assistantes maternelles qui peuvent se voir systématiquement imposer un agrément pour un seul enfant la première année qui suit leur formation (ce qui ne leur permet pas de valider leurs droits à retraite), ou se voir imposer des restrictions d'âge au motif que leur logement est à l'étage.

L'agrément mobilise un temps de travail administratif considérable des services de PMI (traitement des dossiers, passage en commission) et un investissement important du personnel technique, en général exclusivement les puéricultrices (une ou deux visites à domicile et la rédaction d'un rapport), ce qui représente, par exemple, dans le département de l'Essonne, 21 % de leur temps de travail, et 33 % des visites à domicile¹³⁷. En outre, les puéricultrices ne semblent pas être les mieux placées pour agréer et suivre les assistants maternels : en effet les critères de l'agrément sont essentiellement la sécurité, l'épanouissement, la capacité éducative, la maîtrise du français oral et la santé. Seul ce dernier critère relève en propre des puéricultrices, alors même que d'autres professions peuvent être compétentes pour intervenir dans le domaine sanitaire (assistants sociaux, éducateur de jeunes enfants, ancien assistant maternel, ou tout autre professionnel formé).

3.4.4.2. Le suivi, la formation et le contrôle des conditions d'accueil

La surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistantes maternelles relèvent de la protection et de la promotion de la santé maternelle et infantile auxquelles participent l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale (L2111-1 du CSP).

Les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de PMI qui vérifie sur pièces et sur place la conformité aux normes et autorisations, le respect de la protection de l'enfance et s'assure de la qualité et de l'adéquation des modalités de prise en charge des enfants. (CSP L2111-2, L2324-2, R2324-2 et 3 du CSP).

Au titre de leurs pouvoirs de police, en cas de menace pour la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants, le préfet ou le président du Conseil général peuvent prononcer des injonctions, le préfet peut prononcer la fermeture.

S'agissant des assistantes maternelles, le service de la PMI assure le suivi des pratiques professionnelles des assistantes maternelles employés par des particuliers (L421-17-1 CASF).

Le président du Conseil général remet à l'assistante maternelle, en même temps que la décision ou l'attestation d'agrément, des documents d'information relatifs à la formation, au suivi et à l'accompagnement dont elle pourra bénéficier, et aux conditions d'exercice de sa profession, notamment un référentiel du métier d'accueil de jeunes enfants par un assistante maternelle, défini par arrêté du ministre chargé de la famille, précisant le rôle et les responsabilités de l'assistante maternelle (CASF art. D421-5) : ce référentiel, en cours de rédaction, sera disponible à la fin de l'année 2008.

Le rapport de l'IGAS réalisé en 2006 sur la protection maternelle et infantile relève que le suivi annuel des assistantes maternelles agréées qui exige une visite sur place peut alourdir fortement la charge de travail des puéricultrices dans certaines circonscriptions. Dans la totalité des départements évalués¹³⁸, le suivi annuel réglementaire des assistantes maternelles, loin d'être

¹³⁷ Estimations du Conseil général de l'Essonne, 2003, citées par le rapport de l'IGAS sur la PMI en 2006

¹³⁸ Paris, Calvados, Essonne, Meurthe-et-Moselle, Hérault

systematique, est réalisé au cas par cas suite à une plainte ou un signalement des parents ou des professionnels, ou s'avère être la variable d'ajustement des disponibilités des puéricultrices.

L'IGAS pose la question de la valeur ajoutée de la protection maternelle et infantile et de l'efficacité du suivi, qui peut être confié à d'autres services. Le suivi des services de la protection maternelle et infantile est également très critiqué par les assistantes maternelles¹³⁹. Celui-ci fait l'objet d'attentes importantes mais, faute de réponse satisfaisante en terme de formation, il ne semble pas répondre aux besoins exprimés. L'absence de contact avec le référent de ces services, le plus souvent la puéricultrice, est mentionné comme faisant défaut à la qualité et au confort des pratiques, notamment pour la relation d'accueil. En pratique, l'accompagnement des assistantes maternelles s'appuie essentiellement sur les relais assistantes maternelles.

S'agissant de la formation, le Conseil général doit mener des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistantes maternelles dans leurs tâches éducatives. Bien que généralement déléguée aux GRETA, cette mission mobilise également du temps des services de la PMI pour l'organisation et l'encadrement.

Au total, la multiplicité des acteurs de la petite enfance est soulignée comme un facteur de complexité qui est aussi une source de conflits de légitimité. Les contraintes budgétaires de la CNAF et l'obligation qui lui a été faite de réguler ses dépenses sont ressenties comme des changements de ligne de conduite dans la politique des modes de garde au moment même où tous les acteurs réclament pérennité et continuité.

Le paysage est d'autant plus éclaté que les lieux de décision sont multiples et que les choix pris par les uns peuvent s'imposer à d'autres qui ne sont pas en mesure d'y répondre. Ainsi, pour le département, la PMI porte-t-elle un avis sur l'ouverture de telle structure, indique des prérogatives, en surface, confort, hygiène par exemple sans que la commune qui s'apprête à ouvrir une structure puisse demander à la CAF de prendre en charge les dépenses afférentes.

Des réformes sont faites sans qu'aient été pris en compte leurs effets. La création de la PSU, puis la réforme du statut des assistantes maternelles semblent mettre en péril les crèches familiales qui se voient ainsi imposer des normes et contraintes qu'elles ne peuvent supporter. Elles semblent donc à terme en danger alors qu'elles sont une réponse adaptée dans certains lieux.

Que des normes soient ou non prévues, elles ne semblent pas être mises en œuvre de manière égale sur le territoire.

Ces constats sont problématiques dans la perspective de la mise en place d'un droit opposable à la garde d'enfants. Il convient d'organiser le paysage institutionnel, soit pour, à terme, mettre en œuvre ce droit, soit, pour, dès à présent, lui donner le plus d'effectivité possible. Dans ce but, une clarification des compétences et des responsabilités est nécessaire.

¹³⁹ DREES, Etudes et résultats n° 636 mai 2008

3.5. *L'implication des employeurs n'est pas suffisante.*

3.5.1. **La participation des employeurs au développement de l'offre de garde demeure modeste.**

Les entreprises sont le terrain essentiel d'une conciliation réussie ou non entre la vie professionnelle et la vie familiale. En France, la responsabilité sociale des employeurs vis-à-vis des salariés et de leur famille trouve sa traduction non seulement dans le financement des activités du comité d'entreprise, mais aussi dans les cotisations familiales et sociales patronales. Depuis 1945, l'intervention des employeurs dans le champ du social s'est déplacée : plutôt que d'être directement pourvoyeurs de prestations sociales à leurs salariés, ils participent au financement des prestations.

A partir de 2003, la création du crédit impôt famille vise à inciter les employeurs à s'investir dans l'offre de garde en élaborant de nouveaux partenariats public-privé. Cependant, les employeurs, sauf exceptions, investissent peu le secteur de la garde d'enfants, qui est plutôt considérée comme une affaire publique. L'offre de garde pour les enfants reste très rare : moins de 2% des employeurs d'établissements d'au moins 20 salariés proposent une place de crèche à leurs salariés. Ces places sont essentiellement proposées par la fonction publique hospitalière ou territoriale et par les établissements comptant plus de 1000 salariés. Les garderies et les centres de loisirs sont principalement proposés par la fonction publique territoriale et les entreprises publiques ou nationalisées.

D'une manière générale, le degré d'implication des employeurs varie fortement suivant le secteur d'activité, leur taille, et surtout leur statut¹⁴⁰. Les mesures d'aide à la conciliation proposées par les employeurs aux salariés se concentrent sur certains secteurs et se cumulent souvent, créant des disparités entre les salariés. Elles résultent davantage de l'histoire et de traditions sectorielles que de stratégies volontaristes d'employeurs. La fréquence et le niveau des aides financières liées à la situation familiale croissent avec la taille des établissements.

Prestations en nature et financières proposées par les établissements d'au moins 20 salariés en France en 2005

	% d'établissements proposant cette mesure	% de salariés potentiellement concernés
Prestations en nature :		
Crèche ou place en crèche	2	7
Garderie, centre aéré	2	5
Prestations financières :		
Aide financière aux frais de garde	18	29
Primes de naissance	55	66
Maintien / complément d'indemnisation pour congé maternité ou paternité	64	72

Source : *Enquête familles et employeurs, volet employeur, 2005, Populations et sociétés, n°440, INED, décembre 2007*

Lecture : 7% des salariés potentiellement concernés travaillant dans un établissement d'au moins 20 salariés peuvent bénéficier de places en crèches.

¹⁴⁰ enquête Familles et employeurs, menée en 2004-2005 par l'INED et l'INSEE auprès des établissements d'au moins 20 salariés

La participation des employeurs dans les Côtes d'Armor :

MAHMIQUE 22 fait partie des rares initiatives locales qui offrent la possibilité aux employeurs d'aider les salariés dont les horaires de travail sont décalés à financer l'accueil de leur enfant. Ce service, géré par la mutualité française des Côtes d'Armor en 2004, propose la mise à disposition d'un réseau d'assistantes maternelles volontaires pour l'accueil sur des horaires atypiques et d'un réseau d'intervenants à domicile, dont une majorité d'éducatrices de jeunes enfants en formation. Le coût de la coordination par an et par enfant pour l'employeur des parents est de 800 €. L'employeur s'engage à verser aux parents des indemnités compensatrices horaires atypiques (ICHA). Le coût pour les familles varie selon le mode d'accueil qu'ils ont choisi (assistante maternelle ou garde à domicile) et s'ils bénéficient des indemnités versées par leur employeur.

Le financement de la garde des enfants par les employeurs aux Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, la politique relative à la garde des enfants repose sur l'idée selon laquelle l'État, les employeurs et les parents doivent se partager les coûts.

Depuis le 1er janvier 2005, les employeurs peuvent contribuer au financement de l'allocation à la garde d'enfant qui est versée aux parents actifs par le système d'imposition. Seuls 65 % des employeurs participaient à ce système en 2006. L'État a donc rendu obligatoire cette contribution depuis le 1er janvier 2007. Les employeurs doivent couvrir au moins 1/6ème du coût de la garde des enfants, ce qui représente une contribution de 0,28 % du salaire brut.

La participation financière des employeurs aux services d'accueil dans le canton de Vaud (Suisse) :

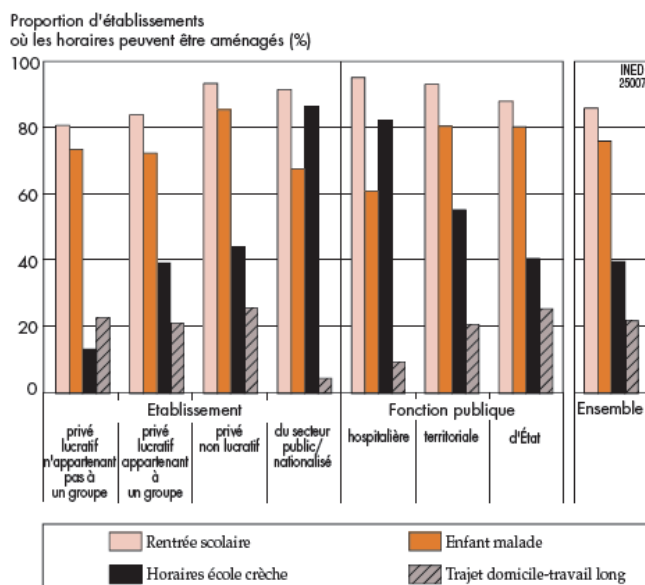
En Suisse, les mères ont des difficultés à travailler à temps plein jusqu'à ce que leur plus jeune enfant ait atteint l'âge de 10 ans, du fait du coût, du manque de places d'accueil, et de la faible durée de prise en charge des enfants par l'école ou les jardins d'enfants.

Du fait de la nature fédérale du système politique, les cantons et les communes appliquent leur propre politique en matière de services d'accueil. En 2006, le canton de Vaud a ainsi créé une fondation de droit public qui rassemble des ressources privées et publiques pour développer des structures d'accueil adaptées aux besoins des parents. Les ressources de la fondation proviennent d'une contribution annuelle des communes (5 CHF par habitant) et des employeurs (0,08% de la masse salariale). Les structures d'accueil à but non lucratif ont la possibilité de recevoir des subventions de la fondation si elles sont intégrées à un réseau d'accueil de jour.

Les familles ont accès à l'ensemble de l'offre du réseau d'accueil de jour selon les disponibilités (crèche, accueil périscolaire, structures de coordination de l'accueil familial de jour). Les communes ou associations de communes sont compétentes pour autoriser et contrôler l'accueil de jour (dites « mamans de jour », équivalent des assistantes maternelles) via des coordinatrices, chargées de la coordination, du développement et de l'animation de l'accueil familial de jour.

A côté de ces prestations formelles, la moitié des employeurs déclare tenir compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et des horaires (voir annexe 26). Des aménagements ponctuels sont accordés par la quasi-totalité des employeurs (jour de la rentrée scolaire), mais les aménagements d'horaires sont accordés plus rarement lorsqu'ils doivent être réguliers, par exemple pour s'adapter aux horaires de l'école ou de la crèche ou pour de longs trajets domicile-travail.

Possibilités d'aménagements horaires



Source : *Enquête Familles et employeurs, volet employeurs, INED, 2005 – Population et sociétés n° 440, décembre 2007*

En Irlande, en Italie et au Royaume-Uni, environ un quart des employés peuvent modifier l'heure de début et l'heure de fin de leur temps de travail journalier¹⁴¹. Le télétravail, qui est l'un des moyens d'articuler les horaires de travail avec les horaires de garde, est deux fois moins répandu en France qu'en Europe, trois fois moins qu'aux Etats-Unis (annexe 26).

Exemples de pratiques dans les pays étrangers¹⁴²

Aux Pays-Bas, les employés des entreprises comptant 10 salariés ou plus peuvent modifier leurs horaires de travail sans avoir à se justifier, sauf si les tribunaux jugent que les objections de l'employeur sont recevables. Au Royaume-Uni, les parents ayant des enfants de moins de six ans ont le droit légal de demander à leur employeur des horaires de travail variables. La loi impose aux employés de motiver leur requête et aux employeurs de motiver leur refus. Les deux parties doivent donc préciser leurs motifs. Cette approche fondée sur le « droit de demander » encourage la communication des employeurs et des salariés, offre une souplesse suffisante pour permettre l'adoption de mesures adaptées aussi bien à l'entreprise qu'aux salariés, et étend le bénéfice de ces mesures à de nombreux travailleurs à bas revenus ayant un pouvoir de négociation faible.

Au Canada, près de la moitié des couples à deux revenus ayant des enfants se sont organisés de manière à ce que les deux parents puissent travailler en alternance : ils organisent leurs horaires de travail respectifs en tandem, et se relaient afin d'assurer la garde continue des enfants.

En Norvège, les deux parents sont autorisés à raccourcir la durée de leur travail pour s'occuper de leurs enfants. Il leur est permis de travailler moins longtemps si cette situation n'est pas sérieusement préjudiciable à l'entreprise concernée – moyennant une baisse du salaire. La réduction du temps de travail peut prendre plusieurs formes : journée plus courte, réduction du nombre de jours travaillés, périodes non travaillées (période de vacances scolaires). Les parents actifs d'enfants en bas âge peuvent demander à être exemptés du dispositif des heures supplémentaires. Ils peuvent également demander l'aménagement de leurs horaires de travail si cet aménagement n'est pas préjudiciable à l'entreprise.

¹⁴¹ EFILWC, 2006

¹⁴² Bébés et employeurs, OCDE, 2007, déplacement en Norvège

Au niveau national, deux initiatives visent à faire connaître les entreprises qui promeuvent des pratiques favorables à la famille :

- La charte de la parentalité en entreprise, publiée en avril 2008, a pour objectif d'inciter les entreprises à proposer aux parents salariés un environnement mieux adapté aux responsabilités familiales. Les signataires s'engagent à faire évoluer les représentations liées à la parentalité dans l'entreprise, à créer un environnement favorable aux salariés parents, en particulier la femme enceinte, et à respecter le principe de non-discrimination dans l'évolution professionnelle des parents. Cette charte a été signée par 28 entreprises et associations.

- Le label égalité, mis en place en 2004, s'adresse aux entreprises qui décident de faire de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes une priorité de leur politique de ressources humaines. La procédure de labellisation, instruite par l'AFAQ-AFNOR Certification, comprend une vingtaine de critères pour évaluer la politique menée par l'entreprise en faveur de l'égalité. Délivré pour une durée de trois ans, il fait l'objet d'un contrôle intermédiaire pour vérifier que son détenteur satisfait les critères de labellisation prévus. 40 entreprises sont labellisées (juin 2008).

Au niveau local, l'obligation de négocier l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales, prévue par la loi du 23 mars 2006¹⁴³, pourrait aboutir à une meilleure articulation des temps, à condition que les partenaires sociaux s'en saisissent. Cette obligation est suffisamment souple pour se concentrer sur les mesures qui conviennent le mieux à l'entreprise et aux travailleurs : articulation du temps du temps de travail avec les horaires d'arrivée et départ de l'enfant sur le lieu d'accueil, possibilité de prendre des jours de congé pour garder un enfant malade qui ne serait pas accueilli en crèche, etc.

En pratique, de telles mesures ne sont pas défendues activement par les partenaires sociaux, ce qui explique en partie la lenteur de la diffusion des mesures favorables à la famille dans les entreprises. Seul un Français actif sur cinq, âgé de 30 à 44 ans, c'est-à-dire susceptible d'avoir des enfants à charge, est dans une situation de conflit travail-vie personnelle moyenne ou élevée¹⁴⁴.

3.5.2. Des travaux récents montrent la possibilité d'un retour sur investissement positif, suite à la mise en place de politiques favorables à la famille.

Les travaux sur la rationalité économique des conditions de travail favorables à la famille ne se sont développés que depuis quelques années¹⁴⁵. Ainsi, une analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille réalisée en Suisse en 2005 montre que les mesures familiales sont rentables pour l'entreprise. L'étude fait ressortir un retour sur investissement de 8%.¹⁴⁶ De même, une analyse similaire réalisée en Allemagne en 2003 fait ressortir un retour sur investissement de 25% (annexe 26).¹⁴⁷ Les résultats de ces études ne sont pas transposables en France en raison des différences d'organisation en matière de sécurité sociale, de relations sociales et des caractéristiques du tissu social. Cependant, ces travaux montrent l'existence de retours

¹⁴³ Code du travail, article L. 132-27

¹⁴⁴ EFILWC, 2007

¹⁴⁵ Comfort et al, 2003, Duxbury et Higgins, 2003, Gray, 2002, Nelson et al., 2004

¹⁴⁶ Etude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses : « Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille », Beruf und Familie, Prognos SA, 2005. Les effets positifs significatifs mais non quantifiables n'ont pas été pris en compte (motivation, loyauté et disponibilité des salariés, attractivité de l'entreprise)

¹⁴⁷ „Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analyse“, Berlin, 2003, Prognos AG - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [Ministère fédéral allemand de la famille, „effets microéconomiques des mesures favorables à la famille. Analyse coûts-bénéfices]

financiers potentiellement importants du fait des mesures prises par l'entreprise en faveur des familles.

Outre un retour sur investissement positif pour l'entreprise, les mesures d'aide à la conciliation de la vie familiale et professionnelle - organisation flexible du travail, allocations de congé parental payées par l'employeur, le télétravail, articulation du temps de travail avec les périodes de vacances scolaires, ou aides accordées par l'employeur au titre de la garde - ont des effets non quantifiables.

Une politique de ressources humaines favorable à la famille représente plus qu'un engagement social ou une façon de soigner l'image de l'entreprise. Une telle politique permet d'augmenter le sentiment d'appartenance, de bien-être dans l'entreprise, de recruter mais aussi de retenir les personnels compétents. Outre la fidélisation des salariés, l'entreprise peut mieux maîtriser l'absentéisme, les salariés sont plus disponibles et plus productifs.

A contrario, les conséquences d'une absence de conciliation du travail et de la famille se font sentir directement au sein de l'entreprise : démission pour raison familiale, poste de travail à temps partiel, promotion manquée. D'autres effets, qui échappent à toute quantification, concernent la motivation des salariés, leur fidélité à l'entreprise, leur disponibilité et leur productivité : le déséquilibre entre travail et famille perturbe et complique le travail au quotidien, ce qui s'en ressent directement sur la qualité et la productivité.

3.5.3. Les incitations fiscales et sociales ont peu d'effet sur le développement de l'offre d'accueil.

Les entreprises qui aident leurs salariés à concilier leurs temps de vie bénéficient des dispositifs d'allègement fiscaux et sociaux suivants :

- le crédit d'impôt famille,
- le crédit d'impôt CESA,
- l'exonération de cotisations et de contributions sociales pour les subventions de fonctionnement des crèches d'entreprises ou inter-entreprises versées par les employeurs et comités d'entreprise : une instruction ministérielle¹⁴⁸ prévoit que les subventions donnant aux entreprises un droit potentiel de réservation ne sont pas assujetties à cotisations et contributions sociales.

3.5.3.1. Crédit d'impôt famille : un dispositif d'incitation fiscale peu utilisé, et notamment pour la création de places de crèches

Afin notamment d'améliorer l'offre d'accueil des jeunes enfants financée par des entreprises privées, un dispositif d'incitation fiscale, le crédit d'impôt famille¹⁴⁹, a été créé à partir du 1^{er} janvier 2004 en faveur des entreprises qui engagent des dépenses afin d'aider leurs salariés ayant des jeunes enfants à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Il est accordé à hauteur de 25% des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé à 500 000 € par an et par entreprise et concerne cinq catégories de dépenses :

- le financement de la création ou du fonctionnement de crèches ou de haltes-garderies accueillant les enfants de moins de 3 ans des salariés ;

¹⁴⁸ DSS n° 7587/06 5B du 23 novembre 2006

¹⁴⁹ article 98 de la loi de finances pour 2004, codifié à l'article 244 quater F du code général des impôts (CGI)

- la formation des salariés en congé parental ;
- Les rémunérations versées aux salariés en congé de paternité, de maternité, parental ou pour enfant malade,
- L'indemnisation des salariés qui ont du engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle en dehors des horaires habituels de travail,
- les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise accordée pour le CESU

Sur l'ensemble des entreprises bénéficiaires du crédit impôt famille, seules 2,2 % (soit 26 entreprises) ont engagé en 2005 des dépenses pour la création et le fonctionnement de crèches et de haltes-garderies accueillant les enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise. Le montant déclaré a été de 4,8 M € (annexe 27).

Au total, pour une entreprise, le coût net par place en crèche du secteur lucratif restant à financer est de 2 164 € par place (annexe 27). Ce coût peut-être réduit de l'ordre de 30%, lorsqu'il est fait appel aux crèches associatives multi-accueil inter-entreprises (coût net de 1 500 € pour une garde à plein temps, exemple de « La souris verte » évoqué supra).

3.5.3.2. Le chèque emploi service universel : CESU

Le CESU¹⁵⁰, mis en place par la loi du 26 juillet 2005, est un moyen de paiement qui permet de payer l'ensemble des services à la personne, notamment les services de garde d'enfants en établissement ainsi que les activités de garderies périscolaires, et de simplifier les démarches de déclaration sociale des salariés.

Pour les employeurs, les aides versées sont plafonnées à 1 830 € par an et par salarié pour le financement des services à la personne et ne supportent pas de cotisations salariales. Les entreprises bénéficient du crédit d'impôt de 25 % des aides versées (cf supra). Ainsi, pour un abondement de 100 € versé par une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés :

- la dépense est déductible, soit une économie d'impôt de 33 € (taux de 33,33%),
 - l'entreprise bénéficie d'un crédit d'impôt de 25% des sommes versées, soit 25 €,
- ce qui aboutit à un coût net pour l'entreprise de seulement 42 €, pour 100 € versés au salarié.

Pour le salarié bénéficiaire, l'aide n'est pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

En 2007, 12 millions de titres ont été émis pour un montant total de 168 M€, soit un doublement du montant par rapport à l'année précédente. Entre 3 500 et 4 000 entreprises distribuent des CESU à leurs salariés.

¹⁵⁰ article L 129-13 du code du travail

4. PROPOSITIONS

4.1. *Comment mettre en œuvre un droit de garde ?*

4.1.1. **Adopter une démarche pragmatique**

A l'issue de cette mission, je propose de reprendre l'approche pragmatique adoptée par les pays nordiques qui ont progressivement mis en place un tel droit, notamment la Norvège qui s'est engagée dans cette démarche en 2005 et qui devrait rendre le droit de garde effectif en août 2009. En Suède, la politique de développement de l'accueil de l'enfance est une priorité pour les pouvoirs publics suédois depuis les années 1970 : l'obligation pour les communes de mettre à disposition une place de garde pour les enfants est intervenue seulement 25 ans après ses débuts.

Je recommande de donner le plus d'effectivité possible au droit de garde, partant du principe que le meilleur des droits est celui que l'on est pas contraint d'appliquer. En France, le droit de garde pourrait être mis en place par étapes :

- Dans un premier temps (2009-2012), je propose de développer sur l'ensemble du territoire l'offre de garde destinée prioritairement aux enfants âgés de 2 à 3 ans, en créant des jardins d'éveil dans les structures existantes et les écoles maternelles (cf infra), et de déployer un service d'accompagnement des familles à la recherche d'un mode de garde. Cette mission relèverait de la responsabilité des communes ou des intercommunalités, qui se verraient confier une compétence facultative dans le domaine de la petite enfance ;

- A partir de 2012, si l'état d'avancement du développement de l'offre d'accueil le permet, la garde sera rendue effective pour l'ensemble des enfants âgés de 2 à 3 ans. Tout parent actif¹⁵¹ qui en ferait la demande, en situation d'échec dans sa recherche active d'un mode de garde, et au vu de sa situation professionnelle ou familiale pourra bénéficier d'une proposition de mode de garde.

- Dans un second temps, à partir de 2015, le droit de garde pourrait être ouvert progressivement à l'ensemble des enfants, en fonction de l'évolution de l'offre d'accueil.

¹⁵¹

Actif au sens de l'Insee : actif occupé ou demandeur d'emploi

Ce dispositif compléterait celui déjà mis en œuvre au profit des enfants de bénéficiaires de minimas sociaux¹⁵² et pour lequel il n'est pas proposé de modification. A l'instar des pays nordiques (cf infra), le droit à une place de garde ne devrait pas être un droit à choisir son mode de garde ou la structure, mais l'obligation pour une commune de faire une proposition raisonnable, adaptée aux besoins des familles (par exemple, en terme de proximité géographique du trajet domicile/travail, contraintes professionnelles du poste de travail, capacité financière des familles).

Le nombre de bénéficiaires potentiels peut difficilement être évalué à l'horizon 2012 : il dépend notamment de l'offre de garde qui aura été développée à cette échéance et de la natalité. En l'état actuel, on estime entre 200 000 et 300 000 le nombre de femmes s'étant arrêté de travailler pour des motifs liés à des difficultés de garde, indépendamment de l'âge de l'enfant.

Les droits de garde en Allemagne et dans les pays nordiques

Les pays nordiques (Finlande, Danemark, Suède, Norvège) et un Land en Allemagne ont prévu, dans leur système législatif, soit un droit subjectif à une place de garde (lié à l'enfant), soit une obligation légale pour les municipalités à fournir une place de garde.

En Norvège, la mise en œuvre du droit de garde s'est traduite, dans un premier temps, par une obligation législative faite aux municipalités en 2005 de proposer une place de garde, puis, dans un second temps, par un droit légal de l'enfant à une place de garde à partir de 2009.

En Suède, une première loi a été adoptée en 1985 stipulant l'obligation pour les communes d'offrir une place pour tous les enfants âgés de 1 à 7 ans (« proposition raisonnable »). L'objectif n'a pu être réalisé : dix ans plus tard, une loi a renforcé cette obligation. Les communes disposent d'un délai de trois mois pour satisfaire la demande des parents. Le délai d'attente est parfois supérieur à trois mois : en réalité, dans la municipalité de Stockholm, les bébés sont plus souvent intégrés à partir de 15 ou 18 mois.

En Suède comme en Norvège, seuls les enfants dont les parents travaillent ou font des études ont droit à une place dans les structures communales. Le droit à une place de garde n'est possible qu'à compter du premier anniversaire de l'enfant, à la fin des congés parentaux. La commune n'est pas tenue de respecter les préférences des parents pour une école ou un jardin d'enfant.

En Allemagne, le droit de garde est effectif dans le Land de Saxe-Anhalt à partir de la naissance. Le Land de Rhénanie-Palatinat envisage également d'accorder un droit de garde dans les jardins d'enfants en 2010, mais pour les enfants âgés de 2 ans. Au niveau fédéral, le gouvernement a pour objectif d'instaurer un droit à une place de garde pour les enfants de moins de 3 ans à partir de 2013.

¹⁵² Le décret n°2006-1753 du 23 décembre 2006, en application de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (article L214-7 du code de l'action sociale et des familles), fixe les conditions de mise en œuvre d'une obligation d'accueil à la charge des structures collectives au profit d'un nombre minimum d'enfants de parents bénéficiaires de minima sociaux, qui travaillent ou suivent une formation rémunérée. Ces dispositions n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan de leur application.

Le droit de garde en Europe

	Description
Finlande	<p>Les municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. Chaque enfant a un droit subjectif à une place de garde à la suite du congé parental et jusqu'à son entrée en école primaire. Le droit de garde a été mis en place en 1990 pour les enfants de moins de 3 ans, en 1996 pour les enfants d'âge pré-scolaire (7 ans). Ce droit inconditionnel prévoit pour les parents la possibilité de choisir une allocation de garde à domicile au lieu d'une place de garde municipale pour leur enfant jusqu'à l'âge de 3 ans.</p> <p>Les municipalités sont dans l'obligation d'organiser l'accueil des enfants pour les parents qui le souhaitent. Le nombre de places, les horaires d'ouverture, les périodes d'ouverture annuelles changent selon la structure, qui peut être publique ou privée.</p> <p>En général, les municipalités gèrent des crèches municipales, des services d'accueil familial et des classes maternelles. Les services d'accueil privés regroupent les crèches privées (7% du total) et les crèches dont le fonctionnement est déléguée au secteur privé.</p> <p>Presque tous les enfants sont gardés par leurs parents jusqu'à l'âge de 1 an. Près de 30% des enfants de 1 à 2 ans et 44 % des 2-3 ans sont dans des structures d'accueil de la petite enfance (54% pour l'accueil familial, 46 % dans des structures collectives). Les services sont ouverts entre 10 et 12h00 par jour, presque tous les enfants sont gardés à plein temps.</p>
Norvège	<p>19 comtés et 435 municipalités sont compétents pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. Un système d'accueil intégré pour les enfants âgés de 0 à 6 ans est en place depuis plusieurs années. Depuis 2003, la Norvège s'est engagée dans la mise en place d'un accès universel aux services d'accueil de la petite enfance pour les enfants de moins de 6 ans. Depuis un amendement législatif en 2005, l'accueil de la petite enfance est une obligation légale pour les municipalités, qui doivent fournir une place de garde à tous les parents habitant la municipalité qui en font la demande. Les parents peuvent indiquer leur préférence pour un jardin d'enfant mais n'obtiennent pas forcément la place qu'ils veulent.</p> <p>La politique de développement des jardins d'enfant a porté ses fruits, la couverture des besoins est presque achevée : près de 16 places pour 100 enfants de moins de 6 ans ont été créées depuis 2003. Une loi votée en juin 2008 prévoit un droit subjectif à une place de garde pour les enfants. Les enfants qui ont atteint l'âge d'un an avant le mois d'août ont droit à une place d'accueil, au plus tard le mois d'août suivant. Le temps maximal d'attente est de 11 mois. S'ils n'obtiennent pas de place, les parents peuvent se prévaloir de leur droit devant les tribunaux. L'objectif est d'arriver à une couverture totale des besoins en août 2009. Chaque jardin d'enfant est conçu pour permettre l'accueil des enfants handicapés.</p> <p>La priorité du gouvernement est désormais la qualité de l'accueil.</p> <p>A Oslo, près de la moitié des jardins d'enfants sont privés, dont 30 % sont gérés par les parents. 80 % des enfants de 1 à 5 ans sont accueillis à l'école maternelle (2007), 70% des enfants de 1 à 2 ans, 94% des enfants de 3 à 5 ans.</p>
Danemark	<p>Les municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. La loi prévoit qu'une place de garde doit être trouvée, après le congé parental, pour chaque enfant dans les trois mois qui suivent la demande. Des listes d'attente existent dans les municipalités.</p>
Suède	<p>290 municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance et pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans. La Suède a inventé le concept d'« educare », qui lie étroitement les soins à l'éducation et se traduit par l'accès pour les enfants à l'école maternelle à partir de 1 an (équivalent des crèches).</p> <p>Chaque enfant a droit à une place de garde dans un délai « raisonnable » (pas plus de 3 mois). Les parents peuvent demander au sein de leur commune une place dans l'école maternelle de leur choix, et dans une certaine mesure dans les écoles d'autres communes. Les parents n'obtiennent pas toujours une place dans l'école qu'ils ont choisie. S'ils n'obtiennent pas de place à l'issue du délai, les parents peuvent porter plainte auprès de l'agence nationale de l'éducation qui gère les dossiers contentieux avec les communes. L'agence nationale de l'éducation évalue la qualité et contrôle la mise en œuvre de ce droit.</p> <p>Ce droit est mis en œuvre dans presque toutes les municipalités. En pratique, pour faire face à la demande que la création de places n'arrive pas à combler, notamment en raison d'une forte natalité, les communes jouent sur la taille des groupes, qui est théoriquement de 14 enfants pour les enfants âgés de 1 à 3 ans. Lors de mon déplacement dans le quartier de Södermalms à Stockholm, les autorités ont reconnu qu'elles n'arrivaient pas à respecter cette prescription.</p> <p>80 % des enfants de 1 à 5 ans sont accueillis à l'école maternelle (2007), 5% sont dans les crèches familiales (mode de garde équivalent aux assistantes maternelles).</p>

	Description
	Il n'existe pas de disposition particulière pour les enfants handicapés, les crèches doivent s'adapter au besoin de chaque enfant.
Allemagne (Saxe-Anhalt)	Tout enfant résidant habituellement dans le Land de Sachsen Anhalt a, de la naissance jusqu'à sa septième année, le droit à une place de garde à temps complet dans une structure d'accueil (10h par jour). De la 7 ^{ème} à la 14 ^{ème} année, le droit est conditionné à l'existence de places disponibles (6h par jour). Le droit est opposable à la commune de résidence, ou à l'intercommunalité si cette dernière est compétente. Le droit est considéré rempli lorsqu'une place a été proposée dans une structure à proximité. Les parents peuvent choisir une structure qui n'est pas située sur le territoire de leur commune, à condition que les frais de garde ne soit pas supérieurs pour la commune. C'est la commune qui décide si le droit de garde est un droit au mode de garde (nourrice, jardin d'enfant). Ce Land a le plus fort taux d'accueil des enfants dans les structures collectives publiques (50,2%).

Source : *Starting strong II : early childhood education and care, OCDE 2006 ; The cost of childcare in EU countries, Istituto per la ricorda sociale, janvier 2007; déplacements mission*

4.1.2. Accompagner les familles dans leur recherche d'un mode de garde

La question du mode de garde et de leur disponibilité se pose souvent dès la grossesse, mais se pose avec d'autant plus d'acuité pour les mères actives que la date de la fin du congé de maternité approche. C'est une source de stress supplémentaire pour la famille, pour qui l'arrivée d'un nouvel enfant est une source de bouleversements.

D'une façon générale, en l'absence d'interlocuteur unique et clairement identifié et du fait de l'éparpillement des informations entre différents guichets, trouver une place de garde dans une période de temps limitée est vécue comme une épreuve pour les parents qui doivent se « débrouiller » tout seuls. Les initiatives locales et les efforts de la CNAF en matière de coordination n'ont pas apporté jusqu'à présent une réponse satisfaisante à leurs besoins.

Les dispositifs d'information aux familles en Allemagne et au Québec

Certains pays ont mis en place des outils d'information sur internet, qui sont un lieu de rencontre de l'offre et de la demande. En Allemagne, le Ministère de la famille a développé un logiciel et l'a mis à disposition des collectivités, qui permet aux parents de consulter sur internet les places de garde disponibles (Kinderbetreuungsboerse, « bourse de la garde d'enfants »¹⁵³) et d'avoir des renseignements sur les caractéristiques de chaque prestataire – structure collective ou individuelle (coût, horaires d'ouverture, qualification du personnel, visualisation du lieu d'accueil, qualité, pédagogie, activités proposées, etc).

Au Québec, un site internet permet aux parents de recenser l'ensemble des modes de garde existant à proximité d'un lieu (« localisateur »)¹⁵⁴. Le Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine publie un guide à l'attention des parents qui recherchent un mode de garde, qui recense la liste des renseignements à demander lors d'un appel téléphonique, la liste des points à vérifier lors de la visite sur place (propreté, luminosité, espace, jeux, bruit, existence d'une cour ou d'un espace vert, comportement de l'adulte vis-à-vis des enfants, formation, lettres de référence, activités, mesures de santé, sécurité, etc)¹⁵⁵.

¹⁵³ <http://www.bmfsfj.de/kinderbetreuungsboerse/> appliqué à la ville de Düsseldorf : <http://www.duesseldorf.de/jugendamt/ipunkt/kitas/index.shtml>

¹⁵⁴ <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/localisateur/>

¹⁵⁵ http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF_recherche_service_garde.pdf

Dans la perspective de la mise en place d'un droit de garde opposable, il convient d'accompagner l'ensemble des familles dans leur effort de recherche en veillant à limiter au maximum les déplacements physiques et les attentes au guichet, étant donné le nombre potentiellement élevé de bénéficiaires.

A cet effet, je propose la mise en place d'un numéro d'appel téléphonique unique et la mise en place d'un site internet. Les familles devraient avoir la possibilité, que ce soit par internet ou par téléphone :

- de simuler, en fonction de leurs revenus, du nombre d'enfants à garder, et de leurs besoins de garde (temps complet, partiel, heures d'ouverture, etc), le coût net par modes de garde,
- de consulter les places disponibles, selon une série de critères, tels que modes d'accueil (collectifs ou individuels), localité, âge des enfants. Dans cette perspective, je vous propose de mettre en place et de généraliser sur le territoire national un système d'information sur internet pour les assistantes maternelles. Elles sont ainsi « géolocalisables » sur une cartographie. Ce système d'information est déjà en place dans certains départements,
- de déposer une demande pour une place de garde et de se voir attribuer un numéro de dossier (consultable par internet).

Des expérimentations sont actuellement réalisées par la branche famille en ce sens :

- La CNAF prévoit la généralisation à l'ensemble du territoire du site internet « mon-enfant.fr » développé par la CAF du Bas-Rhin à partir du 4^{ème} trimestre 2008. Dans une deuxième phase (2009-2010), le site sera complété par un extranet permettant notamment de connaître les places disponibles. Un téléservice d'inscription en ligne pour l'attribution d'un numéro unique d'enregistrement permettant aux familles d'accéder à un mode de garde collectif ou individuel est également prévu.

- L'expérimentation d'un numéro unique d'enregistrement devrait débiter au second semestre 2009. L'expérimentation de la base de suivi pour la mise en œuvre de l'information individualisée en direction des familles est opérationnelle depuis avril 2008.

Par ailleurs, la CAF devrait avoir l'obligation d'informer les familles sur les coordonnées du service local responsable de la gestion des dossiers de demande :

Actuellement, les CAF, qui sont destinataires des formulaires de déclaration de grossesse, envoient un courrier à la fin du quatrième mois de la grossesse pour indiquer que le droit à la prime à la naissance est étudié à la fin du 7^{ème} mois de grossesse. Ce courrier pourrait en outre préciser les informations utiles à la recherche d'un mode de garde (numéro d'appel téléphonique, site internet, coordonnées du service local responsable, coordonnées du point info famille et du relais assistantes maternelles les plus proches, etc.).

Dans le but d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et sur la base des expérimentations déjà menées, chaque commune ou intercommunalité aurait l'obligation, en coordination avec la CAF et la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, de mettre en place un dispositif d'information globale des parents sur l'offre d'accueil disponible, selon des modalités qu'elle fixerait librement, le cas échéant en partenariat avec la CAF. En l'absence de prise en charge par les communes ou intercommunalités de cette compétence, l'obligation de mise en place de ce dispositif échoirait à la CAF.

4.1.3. Les communes et les intercommunalités devraient être responsables de la mise en œuvre du droit de garde.

Dans un contexte d'insuffisance de l'offre et de la mise en place d'un droit de garde opposable, le pilotage de l'offre d'accueil appelle une clarification des responsabilités des acteurs locaux et nationaux, tant du point de vue du développement des structures d'accueil que de la satisfaction des demandes des familles.

Il ressort des auditions et de mon expérience d'élue locale que le maire est l'interlocuteur naturel des parents à la recherche d'un mode de garde sécurisé et de qualité, à un coût financier supportable. Les familles de toutes catégories sociales s'adressent le plus souvent au maire pour obtenir une place en structure collective ou des informations sur les assistantes maternelles, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

La gestion des établissements d'accueil collectif relève actuellement pour l'essentiel des collectivités territoriales, principalement les communes ou des associations de type loi 1901. D'autres organismes tels que les caisses d'allocations familiales, les organismes privés à but lucratif, les mutuelles, les comités d'entreprise peuvent intervenir dans ce domaine, mais beaucoup plus rarement.

Enfin, dans l'ensemble des pays européens, les municipalités ou les autorités locales sont compétentes en matière de développement de structures d'accueil de la petite enfance (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, etc). Suite à ma demande aux conseillers sociaux des ambassades, il n'a pas été trouvé d'exemple de pays faisant appel aux partenaires sociaux pour développer une telle compétence, et en particulier dans les pays ayant mis en œuvre un droit de garde.

Je propose donc de confier aux communes et intercommunalités une compétence facultative en matière de développement de l'offre de garde et la responsabilité de l'accueil de la petite enfance. Pour les communes et intercommunalités qui n'ont pas atteint la taille critique et qui ne souhaitent pas s'en saisir, par exemple en zone rurale, plusieurs options sont possibles :

- les communes pourraient déléguer cette compétence aux CAF. Cette option conduirait à désengager complètement les CAF du financement de cette partie de l'action sociale et à transférer les moyens correspondants aux communes ou aux intercommunalités. En effet, dès lors que les CAF seraient compétentes pour gérer la politique d'accueil de la petite enfance sur certains territoires, elles ne pourraient plus jouer le rôle qui leur est actuellement assigné de co-financier des projets des collectivités (contrats enfance-jeunesse, PSU, fonds propres, aides à l'investissement), au risque d'être à la fois juge et partie. En outre, ce système serait relativement difficile à mettre en œuvre : le transfert de la gestion des structures municipales actuelles aux CAF serait compliqué (statut des personnels, modalités de gestion). De la même manière, sauf à remettre en cause la légitimité politique des maires à conduire une politique de petite enfance, une majorité municipale qui souhaiterait reprendre la compétence déléguée à la CAF se heurterait aux mêmes problèmes de transfert des structures existantes.

- Une autre option consisterait à maintenir le système de co-financement actuel avec les CAF en limitant leur marge d'intervention et de permettre aux communes et intercommunalités, suivant leur taille, de déléguer la compétence aux Conseils généraux. Cette option aurait notamment pour avantage, dans l'hypothèse où les communes souhaiteraient rappeler ou déléguer leur compétence, de simplifier le transfert des structures collectives existantes (statut des personnels).

Une option de clarification forte, qui supprime l'imbrication actuelle des compétences et des financements, consisterait à transférer les moyens correspondants de cette partie de l'action sociale aux collectivités chargées de mettre en œuvre le droit de garde opposable. En annexe 28 est jointe

une note sur les modalités possibles de mise en œuvre d'un tel transfert. La branche famille pourrait se recentrer sur son rôle de gestionnaire des prestations familiales et de conseils aux collectivités. L'action publique y gagnerait en lisibilité.

Cette clarification des compétences est cohérente avec le rôle d'opérateur et la fonction de proximité des communes et des intercommunalités. La création de places d'accueil dans les structures collectives répond à des enjeux territoriaux, dont les communes et intercommunalités sont les plus à même d'évaluer la pertinence.

4.1.4. La CNAF devrait être garante d'une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire.

Actuellement, l'adéquation géographique de l'offre à la demande n'est pas connue. Si le constat est fait d'une couverture très inégale selon les départements (de 20 à 76 places en 2006, école maternelle à 2 ans non comprise), le besoin de garde est par définition un besoin de proximité. La méconnaissance des besoins est un handicap dans la perspective d'un pilotage territorial effectif. Au stade actuel, les acteurs concernés n'ont qu'une vision partielle des besoins.

Avant de s'engager dans le développement d'une offre d'accueil, il me paraît indispensable de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre et de la demande sur l'ensemble des territoires. Un recensement systématique des besoins et de la structuration de l'offre territoriale est une étape nécessaire afin d'orienter efficacement les investissements.

Les CAF disposent de la base d'information territoriale la plus riche sur les familles : plus de 400 données sont disponibles par allocataire. De ce fait, elles peuvent être sollicitées par les élus locaux, lorsqu'ils décident de l'implantation de nouvelles structures (par exemple, centre social), ou lorsqu'ils souhaitent connaître les besoins en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants : les CAF peuvent par exemple déterminer un taux de service de l'accueil de la petite enfance au niveau intercommunal, communal ou infracommunal (voir en annexe 29 les cartes réalisées par la CAF à la demande de la Mairie de Bordeaux). De même, au niveau local, des rencontres peuvent avoir lieu avec les élus pour dresser un bilan des actions menées sur le territoire, les besoins et les perspectives d'accueil.

L'analyse globale et locale des besoins devraient être de la responsabilité de la branche famille. Par rapport au schéma actuel, les CAF devraient intégrer une vision globale de l'équilibre des modes d'accueil (collectif, familial, pré-scolarisation) – le développement des relais d'accueil familial, à partir des relais assistantes maternelles, devraient leur permettre d'avoir une vue d'ensemble de l'offre d'accueil familial (assistantes maternelles, employées à domicile, seniors). De même, les CAF devraient être à même d'évaluer la demande dès lors qu'elles participeront, dans un cadre partenarial avec les communes, à la démarche d'accompagnement des familles (numéro de téléphone, système d'information).

En tant que garante de l'équilibre territorial de l'offre, les CAF devraient présider les commissions d'accueil des jeunes enfants, à la place du Conseil général. L'Education nationale devrait en faire partie es qualité, afin d'anticiper les effets de la non-scolarisation des enfants de 2 ans en école maternelle et de déterminer les écoles maternelles qui disposent de locaux disponibles pour accueillir les jardins d'éveil.

La convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 a permis la création de l'observatoire de la petite enfance qui fonctionne actuellement comme une instance technique permettant le rapprochement de données de différentes sources. Par ailleurs, dans certains départements, des observatoires se sont déjà constitués.

Je propose de prévoir dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion l'institution des observatoires départementaux de l'enfance et de la jeunesse, sous la responsabilité des CAF, afin d'éclairer les politiques locales et nationales. Ces observatoires seront chargés de recueillir les informations et de mettre en place des indicateurs de suivi de cette politique, tant au niveau national sous l'égide de la CNAF, qu'au niveau départemental sous l'égide des CAF.

Dans l'hypothèse où la CAF se verrait confier une compétence en matière de mise en œuvre du droit de garde opposable, y compris par délégation, la CAF ne serait plus un acteur neutre, tant s'agissant du diagnostic à porter sur les besoins territoriaux, ou de la présidence de la commission départementale.

Un observatoire départemental de l'accueil de la petite enfance dans la Manche

Un observatoire départemental de l'accueil de la petite enfance a été créé en novembre 2003, dans le cadre d'un contrat enfance expérimental de deux ans (2003-2004) signé par le Conseil général et la CAF du département de la Manche. Cet observatoire a pour ambition d'être un outil de pilotage et d'aide à la décision des décideurs (commission départementale de l'Accueil des jeunes enfants, élus, gestionnaires, partenaires...). Il se compose :

- d'un comité de pilotage, organe « politique » constitué des décideurs des institutions adhérents (Conseil général, Caisse d'allocations familiales, Fédération des MSA des Côtes normandes, Direction départementale Jeunesse et Sports, Inspection académique) et de la Direction régionale de l'INSEE, en qualité d'expert ;
- d'un groupe technique, composé de techniciens des organismes représentés au sein de l'Observatoire.

L'Observatoire réalise un bilan annuel de la situation de l'accueil de la petite enfance par canton et communauté de commune et conduit également des enquêtes complétant l'information sur les 0-3 ans sur les modes de garde des plus de 3 ans (garderie après l'école et centre aérés). Les données proviennent de l'INSEE, des caisses versant des prestations (CAF, MSA, caisse des marins) qui permettent de tenir compte des populations migrantes, de la PMI (assistantes maternelles agréées et établissements). L'inspection académique fournit le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés, la DRDJS fournit des informations sur les places en centre aérés, colonies de vacances. Le nouveau recensement de la population fournira un taux d'activité féminine actualisé. Une enquête complémentaire a été lancée par l'Observatoire pour la première fois en 2007 sur les garderies périscolaires.

Des expériences analogues existent dans d'autres départements. Ces initiatives restent cependant limitées.

4.2. *Développer prioritairement l'offre d'accueil pour les 2-3 ans dans le cadre de la mise en œuvre de la première étape du droit de garde en créant les jardins d'éveil*

Sans entrer dans le débat sur les bienfaits ou les méfaits de la scolarisation à 2 ans, qui ne font pas consensus, un constat semble partagé : la scolarisation précoce ne convient pas à tous les enfants de moins de 3 ans (développement, apprentissage de la propreté) et ne peut être développée dans les écoles que lorsque les conditions d'accueil, les locaux, l'encadrement, la pédagogie sont adaptés.

Cette situation a pour conséquence que, pour la classe d'âge des enfants de 2 à 3 ans, le taux d'encadrement varie sensiblement selon le mode de garde : il est de 1 pour 3 si l'enfant est gardé par une assistante maternelle ou en micro-crèche, de 1 pour 8 en crèche, et 1 pour 15 à l'école

maternelle (compte tenu des postes d'ATSEM financés par les communes) et dans les jardins d'enfants.

Surtout, le manque de structure intermédiaire se traduit, pour ces enfants, par une moins bonne gestion des temps. Il est rapporté le cas d'enfants qui s'ennuient dans les crèches, qui, comparativement à une école maternelle, proposent plus de jeux libres. Inversement, si l'école propose davantage d'activités pédagogiques (graphisme, les activités logiques, le langage, les explications, les repères spatio-temporels), elle sait moins bien gérer les temps d'attente.

Il existe une structure de transition entre la crèche, la famille et l'école maternelle : le jardin d'enfants, qui correspond historiquement à l'émergence de courants pédagogiques, de représentations et de pratiques différentes à l'égard des jeunes enfants. Cependant, les jardins d'enfants sont devenus très marginaux avec la généralisation de l'école maternelle. On ne compte plus que 187 jardins d'enfants pour 7 800 places, à peine 3% de l'offre d'accueil collective en 2006, très concentrés dans quelques départements.

En outre, la scolarisation à l'école maternelle n'est pas une panacée pour les parents actifs, qui doivent souvent cumuler plusieurs modes de garde : garderie périscolaire, assistante maternelle, baby-sitter, et une solution à trouver pour les mercredis et les vacances scolaires.

Je propose la création d'un mode de garde innovant, adapté aux besoins des enfants âgés de 2 ans : les jardins d'éveil.

L'éveil préscolaire des enfants est une nécessité. Les spécialistes de la petite enfance insistent sur l'importance des apprentissages de la langue comme élément essentiel d'accès à la lecture. La maîtrise des mots à l'oral préfigure la capacité à apprendre à lire. En ce sens, faciliter l'augmentation d'un capital de mots est primordial. Cette dimension est explicitement reconnue à l'école et implicitement choisie par les parents quand ils recherchent un mode de garde collectif.

Cette perspective éducative pour les enfants de 2 à 3 ans doit structurer les réflexions : le jardin d'éveil aura pour principale mission de préparer leur pré-scolarisation à l'école maternelle. Outre la stimulation des capacités linguistiques, les jardins d'éveil faciliteront la socialisation des enfants et la découverte de nouvelles expériences (mouvement, créativité, environnement, nombres, espaces, formes, etc).

Le jardin d'éveil s'inscrit dans la continuité des dispositifs existants en matière d'accueil des jeunes enfants. Il contribue à un accroissement de l'offre de garde des tout-petits en libérant des places occupées par les enfants de 2 ans dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles. Il répond aux besoins croissants des familles qui résultent de la diminution de la scolarisation de ces enfants à l'école maternelle, et de ceux consécutifs à la réduction de la durée du congé parental (voir proposition infra).

La souplesse et l'adaptation aux besoins de l'enfant et des familles sont les principes qui devraient guider la mise en œuvre de ce mode de garde innovant.

Le jardin d'éveil pourra être ouvert dans les locaux de l'école maternelle, dans les locaux d'une crèche, ou créé ex nihilo. En fonction de sa localisation, il pourra être dirigé soit par un directeur d'école - moyennant une indemnité compensatrice, soit par un coordonnateur petite enfance chargé du suivi technique et administratif du jardin d'éveil, soit par un éducateur de jeunes enfants, ou un directeur de crèche en poste dans un autre établissement multi-accueil.

Les jardins d'éveil accueillent les enfants en cours d'année, à partir de leur deuxième anniversaire, et jusqu'à leur entrée en école maternelle, l'année de leurs trois ans.

Les professionnels de la petite enfance seront chargés de le faire fonctionner. Le matin, auront lieu les activités d'apprentissage et d'éveil. L'Education nationale sera chargée d'assurer la coordination entre enseignants de maternelle et éducateurs des jardins d'éveil quant aux objectifs et méthodes pédagogiques. Il sera tenu compte des difficultés d'apprentissage observées, en lien avec les enseignants des ZEP. Après le repas, l'après-midi, auront lieu des séquences de jeux respectant le rythme de repos.

Exemple d'une journée-type en jardin d'éveil, à adapter en fonction des besoins locaux

7h30 à 9h : arrivée progressive des enfants
9h à 12h : éveil-apprentissage
12h à 17h : repas, sieste, activités
17h à 19h00 (ou 18h30) : départ progressif des enfants

Les plages horaires d'ouverture sont suffisamment larges pour éviter le recours par les parents à deux, voire trois modes d'accueil dans la semaine (7h-18h30 ou 19h, du lundi au vendredi et lors des congés scolaires).

Le taux d'encadrement est adapté suivant les activités des enfants. Un taux d'encadrement de 1 pour 12 semble un bon compromis, qui favorise l'autonomie et respecte le rythme de vie des enfants. Ce taux pourra varier sensiblement en cours d'année, du fait de l'accueil rendu possible des enfants en cours d'année. C'est la raison pour laquelle, pendant la période de mars à juin, qui concentre l'effectif maximal, je recommande de faire appel aux seniors (« papys-sitters et mamies sitters ») en appui du personnel d'encadrement.

Ce mode d'accueil inclurait une participation financière des familles. Il convient d'envisager une tarification en fonction du revenu, comme en crèche ou à l'école maternelle privée. Ces dernières pourront bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile.

Son coût brut de fonctionnement pour la collectivité, pour 620 000 enfants accueillis en année pleine, est estimé à 3,8 Md€. Le coût unitaire par enfant a été estimé à 6 200 € (annexe 30)¹⁵⁶.

L'accès au jardin d'éveil dès deux ans pourrait devenir, à terme, possible pour la quasi-totalité des enfants âgés de 2 ans, y compris les enfants handicapés. Ce mode de garde innovant est une alternative de qualité à l'école maternelle, qui devrait constituer une première étape de la mise en œuvre du droit de garde.

Une formule développée en Allemagne (Rhénanie Palatinat) :

En Allemagne, le Land de Rhénanie-Palatinat développe depuis 2005 l'accès aux jardins d'enfant dès 2 ans dans le cadre du programme « Une chance pour l'avenir : la formation dès le plus jeune âge »¹⁵⁷. 49% des enfants âgés de moins de 3 ans ont une place en jardin d'enfant en 2007¹⁵⁸. Ce Land prévoit d'instaurer un droit de garde pour les enfants à partir de 2 ans dans les jardins d'enfants à partir de 2010.

En Allemagne, les jardins d'enfants sont en général payants pour les familles. La participation des familles varie selon les Länder de 0 à 216 € selon les revenus de la famille pour un enfant de 4 ans¹⁵⁹.

En outre, je propose de maintenir la possibilité pour les enfants âgés de 2 ans d'être accueillis à l'école maternelle, si tel est l'intérêt de l'enfant et en fonction des places disponibles.

¹⁵⁶ Données de la mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale

¹⁵⁷ Zukunftschance Kinder-Bildung am Anfang

¹⁵⁸ Deutsches Jugendinstitut : zahlenspiegel 2007

¹⁵⁹ www.insm-kindergartenmonitor.de

La France et la Belgique sont les seuls pays au monde à offrir la possibilité d'une scolarisation pour les enfants âgés de moins de 3 ans. A l'heure où les travaux internationaux sur l'éveil et l'éducation des jeunes enfants montrent que le développement des structures qui associent garde et éducation est une nécessité, car il permet de lutter contre l'exclusion et d'enrichir la formation de capital humain dès le plus jeune âge, il me semble nécessaire de maintenir la possibilité pour les enfants âgés de deux ans d'entrer à l'école maternelle, si tel est leur intérêt, en fonction de leur capacités (apprentissage de la propreté, notamment), et si des places sont disponibles.

4.3. *Recourir à des modes de garde innovants*

4.3.1. Incitation au développement de crèches et de services de garde d'entreprise

Les entreprises sont le principal terrain d'une conciliation réussie entre la vie professionnelle et la vie familiale. En dépit des avantages pour les entreprises à mettre en œuvre des mesures favorables à la famille – y compris en terme de retour sur investissement¹⁶⁰, peu d'employeurs tiennent systématiquement compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et des horaires, et encore moins proposent une place de crèche à leurs salariés (moins de 2% des établissements d'au moins 20 salariés).

Le même constat de la faible implication des employeurs en matière de garde d'enfants vaut à l'échelle européenne : de par leur nature, seules les grandes entreprises ont suffisamment de ressources pour organiser des services de garde d'enfants dans leurs locaux mais peu d'entre elles le font (13%).¹⁶¹

L'entreprise a d'autant plus intérêt économiquement à créer des conditions de travail favorables à la famille qu'il lui est difficile et onéreux de remplacer son personnel. Le principal point fort en faveur du développement des crèches d'entreprises, par rapport aux autres mesures favorables à la famille, est la fidélisation des salariés : les salariés qui disposent d'une place en crèche pour leur enfant sont moins sensibles aux propositions d'embauche des concurrents. Disposer d'une crèche d'entreprise peut également être un argument dans le processus de recrutement de nouveaux salariés, notamment des femmes.

Enfin, les crèches d'entreprise permettent aux salariés d'être plus longtemps présents à leur poste de travail : en général, la plage horaire d'ouverture des crèches d'entreprise est adaptée pour diminuer au maximum les contraintes : ouverture dès 7 heures le matin, fermeture à 21 heures, ouverture le samedi (exemple de la crèche du pôle aéroportuaire de Roissy). L'emplacement de la crèche, généralement situé à proximité des entreprises, voire dans les locaux pour les grandes entreprises, permet un gain de temps appréciable sur les trajets.

Les dispositifs fiscaux et sociaux incitatifs au développement de l'offre d'accueil semblent mal connus : le crédit impôt famille est peu utilisé pour la création de places de crèches (2,2 % des bénéficiaires du crédit impôt famille en 2005).

¹⁶⁰ Les analyses coût-bénéfices récemment réalisées en Suisse (2005) et en Allemagne (2003) font ressortir un retour sur investissement de 8% et 25%.

¹⁶¹ EFILWC, 2006

Certains pays incitent les entreprises à développer une politique favorable à la famille :

En Autriche, le programme d'audit « famille et travail » permet d'accorder des aides financières aux entreprises qui réalisent un audit sur leurs besoins en matière de pratiques favorables à la famille. 90 % du coût de l'audit est remboursé aux entreprises comptant jusqu'à 20 salariés, et 25 % pour celles de plus de 500 salariés. L'audit se concentre sur les besoins individuels des entreprises sans chercher à leur imposer un modèle universel. Son point fort réside dans la possibilité d'effectuer un suivi régulier par un auditeur externe.

- Au Royaume-Uni, entre 2000 et 2003, le fonds pour l'équilibre travail-vie personnelle (« work life challenge fund »), a versé des aides financières à plus de 400 entreprises publiques et privées pour financer le recours à des consultants en ressources humaines, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à équilibrer travail et vie personnelle.

- La province canadienne de Québec soutient les entreprises de moins de 2000 employés en les mettant en rapport avec les consultants en management ou avec des spécialistes en ressources humaines privées. Elle prend en charge jusqu'à la moitié des coûts des employeurs afin de les inciter à développer pour leurs employés des stratégies de conciliation de travail-vie personnelle.

Source : Bébés et employeurs, OCDE, 2007

4.3.1.1. Créer un crédit d'impôt crèche, indépendant du crédit d'impôt famille

Le crédit d'impôt pour les entreprises finançant des places de crèches serait identifié en tant que tel et non inclus dans un crédit d'impôt famille comprenant des dépenses de formation ou de rémunération. Il apparaît plus efficient, si l'objectif de soutenir le financement privé de crèche est poursuivi, d'adopter un mécanisme de crédit d'impôt servant exclusivement aux entreprises qui financent des crèches. Le mécanisme actuel incite certaines entreprises à arbitrer entre les différentes catégories de dépenses dans un objectif d'optimisation fiscale.

Un crédit d'impôt crèche individualisé, avec un plafond de 500 000 euros, soit le plafond actuel du crédit d'impôt famille, mais avec un taux de prise en compte des dépenses de 50 % au lieu des 25% actuels peut permettre de développer le financement privé des crèches. En échange de ce nouveau dispositif, les entreprises bénéficiaires ne pourraient plus bénéficier du dispositif des contrats enfance et jeunesse des CAF.

Ce crédit d'impôt devrait être étendu aux dépenses liées à l'aménagement des locaux pour favoriser le développement des maisons d'assistantes maternelles d'entreprises.

4.3.1.2. Ouvrir le crédit d'impôt famille à de nouvelles catégories de dépenses.

Je propose d'ajouter deux nouvelles catégories de dépenses dans l'assiette des dépenses du crédit d'impôt famille, accordé à hauteur de 25% des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé à 500 000 € par an et par entreprise :

- afin d'inciter les employeurs à mettre en place une politique de mesures favorables à la famille, le crédit devrait s'appliquer aux dépenses de prestations de conseils visant l'adoption de mesures favorables aux familles sur le lieu de travail et leur réévaluation.
- afin d'inciter les entreprises à financer des services de garde à domicile, le crédit devrait s'appliquer à l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de l'organisation de leur travail (travail posté, la nuit, le dimanche), incompatibles avec un mode de garde traditionnel,

Enfin, dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF 2009-2012, je propose de prévoir une nouvelle enveloppe nationale en faveur du développement des crèches d'entreprises.

4.3.2. Favoriser le regroupement d'assistantes maternelles au sein de maisons d'assistantes maternelles

Permettre le regroupement des assistantes maternelles s'inscrit dans le cadre de la recherche de modes de garde innovants pour permettre une diversification de l'offre d'accueil. Cette nouvelle structure d'accueil pourrait prendre le nom de maison d'assistantes maternelles (MAM).

A l'instar des micro-crèches, ce mode de garde serait adapté :

- aux besoins des enfants, qui bénéficient des points forts de la collectivité (éveil, socialisation) tout en étant dans un espace protégé du fait de la petite taille de la structure et du nombre de professionnelles. Le local pourrait être adapté plus facilement aux besoins des enfants handicapés que le domicile de l'assistante maternelle ;
- aux besoins des territoires ruraux, qui peuvent difficilement offrir aux habitants les services d'une crèche ou d'une halte-garderie,
- aux besoins des assistantes maternelles vivant dans les zones urbaines sensibles, qui ne peuvent pas exercer en raison des réticences des parents (en Seine-Saint-Denis, 4 000 places sont vacantes chez les assistantes maternelles) ;
- aux besoins des assistantes maternelles, en raison du fait que leur logement n'offre pas les garanties suffisantes d'accueil, ou pour des convenances personnelles (souhait du conjoint, etc.).

Comparativement aux micro-crèches, les maisons d'assistantes maternelles sont une formule d'accueil adaptée aux besoins des entreprises, qui peuvent mettre à disposition des locaux.

Les maisons d'assistantes maternelles permettraient aux assistantes maternelles qui ne supportent pas l'isolement lié à l'exercice de la garde à leur domicile de partager leurs expériences par un travail mené en commun, et de rendre ce métier plus attractif en étant une modalité d'exercice différente.

Les maisons d'assistantes maternelles consisteraient à regrouper des assistantes maternelles au sein d'un même local. Ces regroupements peuvent être pilotés soit par une ou plusieurs communes, soit par une ou plusieurs entreprises, soit par les assistantes maternelles elles-mêmes.

Comme pour une micro-crèche, il n'y aurait pas d'obligation de nommer un directeur mais le gestionnaire doit désigner une personne chargée du suivi technique, de l'élaboration, et de la mise en œuvre du projet d'accueil. Le local de la maison d'assistantes maternelles pourrait être une maison ou un appartement, soit loué, soit mis à disposition par une collectivité locale. Mais il pourrait également s'agir d'un local d'activité, mis à disposition de l'entreprise, pour les assistantes maternelles de leurs salariés.

Les assistantes maternelles étant agréées au préalable, l'agrément porterait sur le seul local et le nombre d'enfants susceptibles d'être accueillis. Ceci conduit à créer un second type d'agrément pour les assistantes maternelles, intuitu personae, qui n'est plus fonction de la configuration de leur domicile. Il conviendrait également de prévoir dans l'agrément la possibilité d'un surnombre ou l'accueil d'urgence.

Les assistantes maternelles conserveraient leur statut, les avantages qui y sont attachés (fiscaux ou aides de la CAF) et les conditions tarifaires du gré à gré.

Dans le cadre d'un plan de développement de l'offre de garde, je propose de réserver des fonds pour financer l'aménagement des maisons d'assistantes maternelles, notamment dans les entreprises. En outre, les entreprises qui souhaitent aménager une maison d'assistantes maternelles dans leurs locaux pourraient bénéficier d'un crédit d'impôt crèche spécifique (cf infra).

4.3.3. Garde parentale : un nouveau congé, partagé entre les parents, plus court et mieux rémunéré

Je souhaite permettre à tous les parents qui souhaitent garder leur enfant de prendre un congé parental plus court et mieux rémunéré.

Les congés parentaux devraient permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants à l'âge où ils sont les plus vulnérables, lorsque les liens d'attachement sont importants, et, ce faisant, contribuer à leur bon développement sans obliger les parents à sacrifier leur carrière. D'après la littérature, du strict point de vue du marché du travail, la durée optimale des congés semble être d'environ quatre à six mois.

Après le congé maternité, durant le congé parental d'éducation, le salarié peut percevoir une des deux prestations suivantes, dans le cadre de la PAJE : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) :

Le complément libre choix d'activité est une prestation qui ne permet pas à l'ensemble des familles d'exercer leur libre choix. Son montant, de part son caractère modeste, est désincitatif pour les mères actives à hauts revenus, ou les pères, qui auraient souhaité s'arrêter de travailler pour garder leur enfant, ne serait-ce que pour une période courte. Seulement 2,5% des bénéficiaires du CLCA sont des hommes. Pourtant, plusieurs enquêtes montrent cependant une évolution des mentalités sur le rôle des pères : 7 pères sur 10 déclarent être prêts à interrompre leur activité professionnelle pour garder et éduquer leur enfant¹⁶².

Le CLCA, sous sa forme actuelle, s'adresse en priorité aux demandeuses d'emploi indemnisées et aux femmes peu qualifiées en situation de précarité. La perception de cette allocation peut constituer une désincitation à la reprise d'activité (annexe 10) et la durée du congé peut compromettre leur réintégration sur le marché du travail.

Accessible seulement à partir de la naissance du troisième enfant, le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), créé en 2006, est peu choisi (2 300 bénéficiaires en 2007).

Près de 10% des pères allemands font une demande de congé parental depuis sa réforme.

Depuis 2007, l'Allemagne s'est dotée d'un congé parental dont les modalités de rémunération sont similaires à celles des congés parentaux dans les pays nordiques, qui prévoient le versement d'un revenu de remplacement proportionnel au salaire antérieur – contrairement à la prestation versée dans le système français, dont le montant est forfaitaire (CLCA).

En Allemagne, pour les enfants nés après le 1er janvier 2007, le père ou la mère qui s'arrête de travailler pour élever les enfants nés après cette date touche 67% de son salaire net, plafonné à 1.800 euros mensuels, pendant un an. Le montant minimum de la prestation est de 300 euros (y compris pour ceux qui ne travaillent pas).

Cette réforme constitue une incitation pour les pères à se retirer très provisoirement du marché du travail pour garder leur enfant. Le second parent peut demander à bénéficier de deux mois supplémentaires, ce qui porte la durée totale de versement de l'allocation à quatorze mois. Un des objectifs de la ministre de la famille est que 27% des pères fassent une pause dans leur carrière pour s'occuper de leur enfant, contre seulement 5% avant la réforme.

¹⁶² Enquête « Congés autour de la naissance » de la DREES menée en avril-juin 2004 auprès de 2000 pères et 2000 mères ayant eu des enfants en novembre-décembre 2003

La formule a connu un grand succès dès son entrée en application. Elle était principalement pensée pour les femmes, mais les autorités ont été étonnées de constater que 9,6 % sur le total des demandes de salaire parental concernaient des pères. Parmi eux, 41,1 % ont choisi de s'arrêter entre trois et douze mois. Pour l'instant, ce sont les Berlinoises et les Bavaroises qui sont les plus nombreux à faire usage de cette législation, principalement des hommes diplômés de l'université ou des travailleurs qualifiés qui choisissent d'interrompre pendant quelques mois leur travail. L'apport financier, par rapport au système précédent, a été un élément décisif pour de nombreux pères.

La réforme du congé parental islandaise a permis des avancées en matière d'égalité hommes-femmes.

L'évolution des mentalités en Islande a été à l'origine de la réforme du congé maternel et paternel en 2000. Son objectif est de « permettre aux enfants l'accès à ses deux parents. (...) et de permettre aux hommes et aux femmes de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. » Des droits identiques en matière de congé parental sont considérés comme une étape nécessaire pour donner la possibilité d'un équilibre entre famille et travail (annexe 31).

Dans cette perspective, chaque parent a droit à un congé parental individuel d'un maximum de 3 mois suite à une naissance ou d'une adoption. Ce droit est incessible. De plus, les parents ont tous les deux droit à 3 mois supplémentaires, qu'ils sont libres de partager. Le droit aux congés parentaux échoit quand l'enfant a 18 mois.

En 2001, le taux d'utilisation du congé parental par les pères en Islande était de 3,3 %, soit la proportion la plus faible des pays nordiques. Cette réforme a entraîné une très forte hausse des taux d'utilisation : en 2001, les pères prenaient en moyenne 39 jours de congés, soit 17 % du total ; et en 2004, 96 jours, soit 35 % du total. Au sein des pays nordiques, les pères islandais sont ceux qui prennent le plus de congés parentaux, suivis par les suédois.

Des travaux pour déterminer les effets de la nouvelle législation sur les congés parentaux maternels et paternels ont montré une évolution favorable en terme d'égalité hommes-femmes tant du point de vue du travail que des soins donnés aux enfants de moins de 3 ans¹⁶³.

Lors de mon déplacement en Norvège, les représentants du ministère norvégien de la famille ont indiqué que leur pays envisage de s'inspirer de l'expérience islandaise. D'une manière générale, de nombreux pays européens encouragent les pères à passer davantage de temps avec leurs enfants en réservant un congé légal rémunéré à leur usage exclusif, rémunérés à des taux plus ou moins avantageux.

Parallèlement à l'entrée en vigueur du droit de garde, je propose de changer les modalités de financement du congé parental, et de remplacer la prestation forfaitaire actuelle (CLCA) par un revenu de remplacement, fiscalisé, qui répond mieux aux besoins des familles : cette prestation, proportionnelle au salaire antérieur, permettrait de donner à tous les parents, quels que soit le montant de leurs revenus, le libre choix s'agissant de la garde de leur enfant.

En contrepartie d'une meilleure rémunération, la durée du congé parental serait fortement réduite, passant de 3 ans à 1 an. Cette durée est conforme à l'intérêt de l'enfant : d'après la littérature, il est souhaitable qu'un nourrisson reçoive des soins personnels à plein temps pendant au moins les 6 à 12 premiers mois de sa vie.

Cette prestation serait versée dès le premier enfant. La durée du congé parental serait identique, quel que soit le rang de l'enfant. En effet, la différenciation de la durée du congé parental suivant le

¹⁶³ Gendering in early childhood : policies promoting care from both parents – the case of iceland, G.B. Eydal

rang des enfants¹⁶⁴ me paraît plus répondre à une conception nataliste de la politique familiale française, selon laquelle il n'y a pas lieu d'encourager la naissance du premier enfant car « il vient toujours », qu'à l'intérêt des enfants eux-mêmes.

En pratique, pour les enfants nés après le 1er janvier 2009, le père ou la mère qui s'arrêterait de travailler pour élever les enfants nés après cette date toucheraient 67% de son salaire brut, plafonné à 1 800 euros mensuels, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (soit potentiellement une durée de versement de 50 semaines, une fois déduites les 10 semaines du congé de maternité).

Sur le modèle islandais, je préconise une individualisation partielle des régimes de congés, de manière à répartir uniformément les droits entre les deux partenaires pour inciter les parents à partager les responsabilités familiales durant les premiers mois de l'enfant. Sur la durée du CLCA, un congé de deux mois consécutifs serait réservé à chaque parent, qui, s'il n'en demande pas le bénéficiaire, serait perdu. Les parents seraient libres de partager la durée du congé restant, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (soit potentiellement 34 semaines).

La France se doterait ainsi d'un système s'inspirant des congés parentaux en vigueur dans les pays nordiques et en Allemagne :

Droits et pourcentage des jours de congés parental

	France (proposition)	Allemagne	Islande	Suède	Norvège	Danemark	Finlande
Nombre maximum de semaines de congé parental rémunéré	50	56	39	69	42-52	50-64	44
Dont :							
- Réserve à la mère	8	0	13	8	9	18	18
- Réserve au père	8	8	13	8	6	0	2 *
% du revenu précédent **	67	67	80 ***	80	100 / 80	100	70
Plafond hebdomadaire ****	450	450	1193	513	619	340	596

Source : NOSOSCO (2007), mission

Notes de lecture :

* si 2 ou 3 semaines de congé sont pris avec la mère

** les parents qui ne sont pas salariés à temps plein, ex. étudiants et inactifs ont droit à une allocation égale à un montant minimum qui varie selon les pays

*** Depuis juillet 2008, les parents suédois qui partagent le congé parental à parité reçoivent une prime de 3000 SEK mensuel (Westlund 2007).

**** en € pour la France et l'Allemagne, en PPP-€ pour les pays nordiques

L'entrée en vigueur d'une telle réforme devrait s'articuler avec celle relative à la mise en œuvre du droit de garde, de manière à éviter le report des demandes de garde dues à la réduction de la durée du congé parental sur l'offre de garde existante.

Je propose en outre d'étendre l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) aux parents qui sont en recherche d'emploi ou qui suivent une formation de plus de 40h pour reprendre une activité après avoir assuré la garde de leurs enfants.

¹⁶⁴ Actuellement, il est possible de prendre un congé parental d'une durée maximum de 6 mois pour le premier enfant.

4.3.4. Permettre aux seniors qui le souhaitent de garder des enfants.

La mise en place d'un droit de garde ne doit pas avoir pour effet de créer un « appel d'air » pour les parents qui font garder leurs enfants par un membre de la famille. Au contraire, l'arrivée massive des seniors à l'âge de la retraite peut être l'occasion, pour ceux qui le souhaitent, non seulement de garder de manière occasionnelle ou régulière leurs petits-enfants, mais également de trouver une activité d'appoint – la garde d'autres enfants - qui vienne accroître leurs revenus.

Les moments d'échanges intergénérationnels sont enrichissants pour les tout petits comme pour les seniors. Ces derniers, retraités ou non, représentent un gisement potentiel de main d'œuvre important, dans un contexte où les besoins pour satisfaire le développement de l'offre d'accueil sont considérables.

D'une manière générale, je souhaite encourager l'implication des seniors dans le secteur de la petite enfance, soit dans l'optique d'une reconversion professionnelle, soit, pour les seniors retraités, dans le but de majorer leurs revenus tout en conservant une activité, en leur permettant de garder les enfants à temps partiel, quelques heures pendant la semaine.

Les seniors actifs ont d'ores et déjà la possibilité de travailler dans les crèches, qui peuvent accueillir jusqu'à 25% de personnel non qualifié, faisant l'objet d'un accompagnement. S'agissant des assistantes maternelles, l'amélioration des conditions de rémunération et de statut, suite à la loi de 2005, devrait permettre la poursuite de la croissance des effectifs. Valoriser le métier d'assistant maternel auprès des seniors à la retraite qui souhaitent cumuler emploi et retraite est une des pistes qui pourrait contribuer à réduire les tensions en effectif prévisibles pour ce secteur.

Le plan gouvernemental de mobilisation en faveur de l'emploi des seniors prévoit, à partir de 2009, d'autoriser le cumul emploi-retraite sans restriction dès l'âge de 60 ans lorsque les assurés ont eu une carrière complète, c'est-à-dire qu'ils ont cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein du régime général, et au-delà de 65 ans dans tous les cas.

Je propose que le cumul emploi-retraite soit possible sans limite pour tous les assurés ayant atteint l'âge de 60 ans, dès lors qu'ils prennent un emploi dans le secteur de la petite enfance (filiale sociale, médico-sociale et animation) ou dont l'activité est la garde d'enfants, à temps partiel ou à temps complet.

Je propose d'accompagner ces mesures dérogatoires d'une campagne de communication afin que les acteurs du secteur (associations ou entreprises de crèche, collectivités territoriales) soient incités à recruter les seniors et que les seniors soient informés de ces nouveaux débouchés.

Je propose de constituer au sein de chaque relais d'accueil familial un réseau de seniors (« papys sitters ou mamies sitters ») : les seniors à la retraite qui souhaitent être mobilisés sur certaines périodes de la journée dans les jardins d'éveil pendant les périodes où l'accueil des enfants s'effectue en surnombre (de mars à juin), pourraient se faire connaître auprès du relais d'accueil familial le plus proche de leur domicile, à charge pour le relais de les solliciter suivant leurs disponibilités. A cet effet, je propose que la prochaine convention d'objectifs et de gestion prévoie le financement de ces services.

4.4. Desserrer les normes

L'objectif est d'assouplir les conditions d'encadrement des lieux d'accueil de la petite enfance tout en assurant la sécurité et l'épanouissement des enfants. Dans un premier temps, la création des jardins d'éveil au sein des crèches permettra d'assouplir le taux d'encadrement des enfants âgés de 2 ans, qui passera ainsi de 1 pour 8 à 1 pour 12 (1 pour 15 en jardin d'enfants ou en école maternelle). Dans un second temps, les mesures présentées ci-dessous visent toutes à apporter plus de souplesse dans la gestion des différents lieux d'accueil.

4.4.1. Augmenter le taux d'encadrement des assistantes maternelles

En France, le taux d'encadrement des enfants confiés à une assistante maternelle est de 1 pour 3 au maximum. Il s'avère que cette norme est plus sévère par rapport à d'autres pays européens, notamment les pays nordiques.

Pays	Taux d'encadrement des enfants par service d'accueil familial
Australie	Variable
Royaume-Uni	1 pour 6 (0-7 ans mais seulement 3 de moins de 5 ans)
Etats-Unis	Variable
Danemark	1 pour 5
Finlande	1 pour 4 (enfant n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire)
Norvège	1 pour 5
Suède	1 pour 5 (2005)*
Belgique (communauté flamande)	1 pour 5 (moins de 6 ans)
Belgique (communauté wallone)	1 pour 3
France	1 pour 3
Italie	Pas de normes
Allemagne	1 pour 3
Portugal	1 pour 4
Espagne	Pas de normes

Source : *European childcare network (1996), Karlsson (1995), (*) Descriptive data on pre-school activities in Sweden (2006)*

J'ai pu constater lors de mes déplacements en Norvège et en Suède¹⁶⁵ que dans les jardins d'enfants familiaux, qui sont un mode de garde équivalent à celui de nos assistantes maternelles, le taux d'encadrement est de 1 pour 5, sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité ou au bien-être des enfants.

En Suède, l'accueil des enfants par une assistante maternelle (jardins familiaux) est un mode de garde complémentaire des écoles maternelles, notamment dans les communes rurales où il n'y a pas d'autres structures d'accueil, ou lorsque les écoles maternelles sont très éloignées. Les assistantes maternelles accueillent entre 4 et 5 enfants. En 2007, 5 % des enfants de 1 à 5 ans avaient une place chez une assistante maternelle.

La réglementation française prévoit la possibilité de déroger au taux de 1 pour 3, mais en pratique, les dérogations accordées par la PMI sont rares. Or, la profession d'assistante maternelle est souvent associée à la reprise d'activité de la part des mères de familles nombreuses (38% des assistantes maternelles de 35 à 44 ans ont au moins trois enfants à charge en 2005). Ce taux paraît dès lors trop restrictif, par exemple, pour une mère de famille nombreuse qui disposerait d'une

¹⁶⁵ En Suède, l'accueil des enfants par une assistante maternelle (jardins familiaux) sont un mode de garde complémentaire des écoles maternelles, notamment dans les communes rurales où il n'y a pas d'autres structures d'accueil, ou lorsque les écoles maternelles sont très éloignées. Les assistantes maternelles accueillent entre 4 et 5 enfants. En 2007, 5 % des enfants de 1 à 5 ans avaient une place chez une assistante maternelle.

maison ou d'un appartement d'une taille suffisante, suite au départ de ses propres enfants, et qui souhaiterait exercer le métier d'assistante maternelle. En outre, il n'est pas adapté à l'âge des enfants, alors que leurs besoins sont différents selon leurs apprentissages (marche, propreté, etc).

Je propose de s'inspirer de la pratique de la Norvège, et de faire varier ce taux selon le développement des enfants, afin de prendre en compte leurs besoins : le taux d'encadrement maximum serait de 1 pour 4 enfants, dont 2 enfants au maximum qui ne marchent pas. Cette proposition permettrait aux assistantes maternelles d'accueillir plus facilement un enfant en période périscolaire, par exemple le mercredi après-midi.

Cette proposition permet potentiellement d'augmenter l'offre de garde, sans porter préjudice à l'intérêt et à la sécurité des enfants : au final, le nombre des enfants que l'assistante maternelle peut accueillir chez elle demeure, comme cela est actuellement prévu, fixé lors de la délivrance l'agrément. Il est actuellement de 2,6 enfants par assistante maternelle en moyenne.

4.4.2. Valoriser l'expérience des personnels en crèche

Les difficultés de recrutement dans le secteur de la petite enfance sont avant tout liées à une insuffisance de professionnels qualifiés. Celle-ci s'explique moins par une crise des vocations (on enregistre en moyenne dix candidats pour une place offerte en formation) que par la faiblesse de la formation en cours d'emploi ou par un taux élevé de sortie de ces professions, en partie lié à un manque de perspectives de carrière et de possibilités d'évolution entre les différents métiers. On observe ainsi sur la période 1990-2000 un écart entre le nombre de places en crèche créées (+33%) et le nombre de diplômes délivrés (+14%), les éducateurs de jeunes enfants étant moins concernés que les puéricultrices et les auxiliaires de puériculture.

Je souhaite, dans les structures collectives, assouplir les conditions de qualification en facilitant la valorisation de l'expérience des personnels titulaires d'un CAP petite enfance.

Selon les règles d'encadrement en vigueur¹⁶⁶, la moitié au moins des personnels travaillant en crèche doit être titulaire d'un diplôme de puéricultrice, d'infirmier, d'auxiliaire de puériculture, ou d'éducateur de jeunes enfants. En y ajoutant les personnels titulaires d'un CAP petite enfance, la proportion de ces professionnels diplômés doit atteindre au moins 75% des effectifs. La part des personnels titulaires d'autres diplômes, expérimentés ou, sans qualification - mais bénéficiant d'un accompagnement, représente au plus 25% des effectifs.

Les difficultés de recrutement sont presque généralisées sur les métiers les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), ce qui a actuellement pour effet de retarder l'ouverture des structures collectives. Des dérogations peuvent être accordées par le président du Conseil général en cas d'absence de candidats aux conditions de qualification requises, mais ce dispositif dérogatoire semble dans les faits peu utilisé, du fait notamment des réticences des médecins de PMI chargés de délivrer l'agrément. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit de garde, cette situation est un obstacle à l'extension de l'offre d'accueil.

Parallèlement, les personnes titulaires de CAP petite enfance connaissent des difficultés pour trouver un emploi sur le marché du travail. Leur expérience n'est par ailleurs pas reconnue à l'embauche : une personne titulaire d'un CAP petite enfance ayant plusieurs années d'expériences sur le terrain n'a pas les mêmes opportunités d'emploi qu'une auxiliaire de puériculture débutante. Une réponse possible réside dans le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE). En l'état actuel, ce processus de validation est trop lent à se mettre en place pour apporter

¹⁶⁶ Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans

un réponse rapide aux besoins en personnels, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du droit de garde. Plusieurs mois s'écoulent parfois avant la présentation devant un jury.

Je propose de modifier les règles d'encadrement pour pouvoir compter les personnels titulaires d'un CAP petite enfance ayant acquis un minimum de 5 années d'expérience avec les personnels les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), de manière systématique dès lors que le gestionnaire rencontre des difficultés de recrutement.

Cette proposition aurait pour avantage :

- de donner aux personnels les plus qualifiés qui disposent de l'expérience requise la possibilité d'accéder plus rapidement à des postes à responsabilité,
- de donner aux personnels titulaires d'un CAP petite enfance une perspective de promotion, en leur donnant la possibilité de dérouler une carrière et d'accéder éventuellement à un poste de direction via la VAE,
- d'apporter une réponse rapide à la pénurie de personnels dans les structures collectives, sans remettre en cause la nécessité d'engager une procédure de validation des acquis de l'expérience,
- De leur permettre d'accéder à des postes actuellement occupés par des auxiliaires de puériculture.

4.4.3. Assouplir les conditions de qualification des directeurs des établissements

Le décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique a assoupli la réglementation des modes d'accueil : la direction d'un lieu d'accueil de la petite enfance était jusqu'alors réservée à un médecin (ce qui est rare, en pratique) ou à une puéricultrice avec au moins cinq années d'expérience. Il a réduit cette durée à trois ans et a ouvert sous certaines conditions la fonction de direction à d'autres professionnels, comme les éducateurs de jeunes enfants (dans les établissements de plus de 40 places) ou aux infirmières diplômées d'Etat (dans les établissements de moins de 40 places).

Il a également ouvert la possibilité de créer une direction unique pour trois sites disposant chacune d'une capacité inférieure à 20 places.

Je propose d'élargir la possibilité ouverte par le décret de février 2007 en confiant la direction des établissements à des professionnels non issus des métiers de la petite enfance, dont la compétence ou l'expérience requises sont dans la gestion administrative et financière d'une structure d'accueil de la petite enfance, dans la gestion de projets et la connaissance de la réglementation liée aux établissements accueillant du public. Plus la taille de l'établissement est grande, plus les fonctions de gestion sont lourdes et requièrent des qualités qui ne sont pas forcément celles des professionnels de la petite enfance, dont par ailleurs on constate la pénurie. Cette réforme s'inspirerait de l'exemple des autres établissements médico-sociaux (par exemple, les maisons de retraite) dans lesquels les fonctions de gestion sont souvent distinctes.

Dans ce cas, l'établissement devrait comprendre dans son effectif au moins une puéricultrice diplômée d'Etat ou, à défaut, un infirmier ou une infirmière diplômé d'Etat justifiant au moins d'une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants, ou un éducateur de jeunes enfants.

L'objectif est de pallier aux graves difficultés de recrutement - incompatibles avec l'objectif de mise en œuvre du droit de garde fixé à l'horizon 2012 - en diversifiant les profils. Cette proposition peut favoriser les évolutions de carrière entre établissements médico-sociaux, mais également renforcer la qualité de la gestion des établissements d'accueil de la petite enfance en soulageant les professionnels de la petite enfance de tâches de gestion, non directement liées à leur formation.

4.4.4. Plus de souplesse pour l'accueil des enfants en surnombre

Je recommande d'élargir les possibilités d'accueil des enfants en surnombre, dans la limite de 2 pour 10. En l'état actuel de la réglementation, dans les établissements, les enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10% de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

Les assistantes maternelles ne peuvent accueillir plus de 3 enfants simultanément. Comme pour les structures collectives, les assistantes maternelles devraient avoir la possibilité d'accueillir des enfants en surnombre quelques heures par jour, sans avoir à prévenir le service de la PMI, afin de leur permettre de gérer plus sereinement les périodes d'arrivée et de départ des enfants, qui peuvent en pratique se chevaucher, notamment lorsque les parents ont des horaires décalés. Par exemple, le fait de déposer un enfant à 6h00 et de le reprendre à 10h00 (cas d'une famille dont la mère est infirmière) est incompatible avec un agrément délivré pour 3 enfants à temps plein, accueillis de 9h00 à 18h00.

Les assistantes maternelles devraient être également habilitées à accueillir des enfants en cas d'urgence, pour dépanner les familles dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, accueil d'un enfant malade, grèves, etc.).

4.4.5. Donner la possibilité aux communes de se saisir d'une compétence d'agrément des structures collectives municipales et des assistantes maternelles.

Il ressort des auditions que la procédure d'agrément ne semble pas satisfaire les acteurs de terrain, qu'il s'agisse de l'avis d'ouverture des structures collectives ou de l'agrément des assistantes maternelles.

Les conditions d'élaboration de l'avis d'ouverture varient considérablement suivant les pratiques des PMI dans les départements. L'absence de norme réglementaire nationale, en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux, donne lieu à la formulation de prescriptions départementales plus ou moins exigeantes selon les services de la protection maternelle et infantile. Ces pratiques retardent dans certains cas l'ouverture des structures collectives, notamment celle des micros-crèches.

D'un strict point de vue de bonne gestion, il n'est pas sain que le service chargé de l'agrément des assistantes maternelles et des structures collectives, du suivi et de la formation des assistantes maternelles soit également celui en charge du contrôle, comme c'est actuellement le cas des services de la PMI. En effet, en cas de dysfonctionnement, il est toujours plus difficile pour les responsables du service de se remettre en cause. Cette situation peut expliquer le fait que les prescriptions normatives de la PMI semblent parfois excessives.

La procédure d'agrément n'est pas une garantie de qualité dans le temps, mais un préalable qui rend possible une prestation de qualité. Le suivi régulier des assistantes maternelles paraît bien plus déterminant pour permettre des soins de qualité aux enfants et améliorer la relation d'accueil avec l'assistante maternelle. Or, tant la mission de l'IGAS réalisée en 2006 que les assistantes maternelles elles-mêmes¹⁶⁷ déplorent les insuffisances de la PMI en matière de suivi (absence de contact avec le référent de la PMI, suivi réalisé uniquement au cas par cas suite à une plainte ou un signalement des parents...) et de formation.

Parfois en difficultés et isolées dans la relation d'accueil ou les tâches administratives, les assistantes maternelles souhaiteraient bénéficier d'un soutien plus structuré, s'agissant notamment

¹⁶⁷ DREES, Etudes et résultats n° 636 mai 2008

des parents d'enfants en détresse, ou des situations familiales complexes (maladie, alcoolisme, maltraitance). Il a été rapporté lors des auditions que certaines assistantes maternelles hésitent à prendre l'attache du service de PMI lorsqu'elles ont besoin d'un conseil pour résoudre les soucis quotidiens (un enfant qui semble régresser, qui refuse de manger, de faire la sieste), parce qu'elles craignent de faire l'objet d'un contrôle à la suite de leur demande. Les assistantes maternelles recherchent des lieux ressource, c'est-à-dire des lieux de socialisation. Lorsqu'ils existent, les relais assistantes maternelles satisfont cette demande à des degrés divers.¹⁶⁸

Je propose de conforter la fonction de contrôle des services de la PMI, de recentrer la PMI sur cette compétence, au lieu de diversifier ses missions. La valeur ajoutée de la protection maternelle et infantile réside dans la dénomination même de ces services, qui ont actuellement en charge la surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle et la surveillance des assistantes maternelles. Les missions de l'agrément et de la formation n'ont été rattachées à la PMI qu'en 1992, et le suivi des pratiques professionnelles en 1995. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit de garde, qui va voir croître l'offre d'accueil de manière conséquente (cf jardins d'éveil), il ne faut pas prendre le risque que cette fonction ne devienne la variable d'ajustement des disponibilités des puéricultrices ou du médecin de PMI, après la procédure d'agrément, qui mobilise un temps de travail administratif considérable¹⁶⁹.

Il ressort de mon déplacement en Norvège et en Suède que les municipalités, qui ont la compétence en matière de développement et de gestion de l'offre d'accueil, et qui ont l'obligation de proposer une place de garde aux parents qui en font la demande, sont également l'autorité qui agréé et contrôle les structures collectives et les modes de garde individuels. La France pourrait s'inspirer de cette pratique, en transférant la procédure d'agrément et d'avis de la PMI aux communes ou aux intercommunalités qui souhaitent se saisir de cette compétence facultative¹⁷⁰ : l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 151 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permet aux EPCI de demander aux conseils généraux à exercer pour le compte de ces derniers certaines de leurs compétences (annexe 32). Le transfert concernerait la procédure d'agrément des assistantes maternelles et la procédure d'avis rendu pour les structures collectives municipales, pour lesquelles le maire a la maîtrise des projets : le maire ou le président de l'EPCI donneraient l'autorisation d'ouverture après avis de leurs services.

Un référentiel national à destination des services de PMI devrait être publié à la fin de l'année 2008 pour favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de critères d'agrément des assistantes maternelles.

Je recommande également l'élaboration d'un référentiel national d'ici la fin de l'année 2008, s'agissant des critères d'ouverture des établissements d'accueil. Les services de la PMI devraient préciser dans leur avis les points sur lesquels ils dérogent à ce référentiel, soit dans le sens d'un assouplissement, ou d'une aggravation.

¹⁶⁸ DREES, Etudes et résultats n° 636 mai 2008

¹⁶⁹ Cf Mission IGAS 2006

¹⁷⁰ Il existe d'autres professions que les puéricultrices des services de la PMI, qui peuvent réaliser l'agrément et qui sont compétentes pour intervenir dans le domaine sanitaire : assistants sociaux, éducateur de jeunes enfants, ancienne assistante maternelle, ou tout autre professionnel formé. En outre, le critère sanitaire n'est qu'un des critères de l'agrément, qui comptent également la sécurité, l'épanouissement des enfants, la capacité éducative, la maîtrise du français oral.

4.5. Améliorer la qualité de la relation d'accueil à l'enfant

4.5.1. Etendre et faire évoluer le réseau des relais assistantes maternelles en relais d'accueil familial, ouverts à l'ensemble des professionnels de la garde d'enfants

Je propose de rendre effective l'ouverture du réseau des 1 977 relais assistantes maternelles à l'ensemble des professionnels employés par les particuliers pour garder leurs enfants. Ce lieu de socialisation pour les enfants bénéficiant d'un mode de garde individuel (assistante maternelle, employée à domicile), pourrait permettre d'organiser des activités d'éveil qui ne peuvent être réalisées au domicile.

L'objectif est également d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants à domicile en donnant l'occasion d'un temps d'échanges et de conseils pour l'ensemble des intervenants à domicile. Ce réseau de « relais d'accueil familial » aurait en charge :

- la mise à disposition d'un lieu de rencontre pour les enfants bénéficiant d'un mode de garde individuel payant,
- la réalisation de visites régulières au domicile des assistantes maternelles,
- un rôle de conseil, de soutien structuré en cas de difficultés, d'échange de pratiques pour éviter l'isolement de ces professionnels exerçant à domicile, à l'instar des bureaux coordonnateurs mis en place au Québec,
- l'organisation des formations des professionnels en charge de la garde d'enfants,
- la coordination du réseau des « papys sitters et mamies sitters » : inscription, mise à jour des disponibilités,
- un rôle d'alerte des services de la PMI pour intervenir préventivement ou très rapidement en cas de problème particulier au domicile d'une assistante maternelle ou des particuliers. A cet égard, il a été évoqué lors des auditions la nécessité de développer les relations de travail entre les relais assistantes maternelles et des services de la PMI.

La création des relais pourrait conduire à la création de 1 200 nouveaux relais pour un coût de 68 M€¹⁷¹, si chacun emploie un agent en équivalent temps plein. A cet effet, il conviendrait de réserver une enveloppe financière du FNAS dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

SOS dépannage garde d'enfants (Deux Sèvres) :

Afin de répondre aux demandes des familles à la recherche d'un mode de garde en cas d'imprévu ou d'urgence, un réseau d'une vingtaine de parents volontaires et bénévoles a été constitué sur plusieurs communes, en tant que solution de dernier recours, quand les autres modes de garde ne peuvent pas être utilisés. L'inscription au réseau est réalisée auprès du référent de la commune, qui remet au parent une liste comportant les coordonnées et les disponibilités de tous les inscrits. Ce service est gratuit.

Au Québec, les assistantes maternelles sont suivies par un bureau coordonnateur :

Les responsables de services de garde en milieu familial, qui sont l'équivalent au Québec des assistantes maternelles en France, peuvent offrir leurs services de garde et d'éducation à un maximum de 6 enfants, dont 2 au plus peuvent avoir moins de 18 mois. Si cette personne est assistée d'un autre adulte, elle peut recevoir de 7 à 9 enfants, dont quatre au plus peuvent avoir moins de 18 mois.

Ces responsables sont reconnues par un bureau coordonnateur. Au total, 165 bureaux coordonnateurs sont chargés, sur leur territoire, de coordonner les services de garde et d'éducation offerts par près de 15 000 responsables de services de garde en milieu familial, de surveiller l'application des normes et de maintenir un service d'information destinée aux parents. La garde en milieu familial représente 90 000 places (2007).

¹⁷¹ Mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale 2008

4.5.2. Effectuer un suivi des employés à domicile effectuant une garde d'enfant.

Les familles choisissent davantage un mode de garde pour des raisons de qualité que pour d'autres raisons. Le travail des employées à domicile a une incidence sur la sécurité, l'éveil et le développement affectif et éducatif de l'enfant, ce qui nécessite un encadrement.

Je recommande d'instituer une procédure de déclaration obligatoire pour les familles faisant garder des enfants à leur domicile, auprès du relais d'accueil familial le plus proche. En l'absence de déclaration, les familles recourant à ce mode de garde ne pourraient plus bénéficier du complément libre choix du mode de garde – garde à domicile.

Cette déclaration permettrait de proposer un suivi régulier des employés gardant des enfants aux familles qui le souhaitent, et aux employées à domicile de bénéficier, comme les assistantes maternelles, des conseils pour résoudre leurs soucis de garde et pour les aider dans leur pratique professionnelle.

Pour les familles qui le souhaitent, je recommande de proposer une formation de leur employée aux gestes de premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité, de la même durée que celle proposée aux assistantes maternelles (10h). Cette proposition s'inscrit dans la perspective de poursuivre la politique de prévention initiée par la loi de santé publique du 9 août 2004, et qui a pour objectif de réduire de moitié la mortalité par accidents de la vie courante des enfants de moins de 14 ans d'ici à la fin 2008. Les enfants de 0 à 4 ans représentent la classe d'âge de la population la plus touchée par les accidents de la vie courante : c'est à un an, avec l'apprentissage de la marche, que le nombre d'accidents est le plus élevé, il décroît progressivement par la suite.

Cette formation devrait permettre aux personnels chargés de la garde d'un enfant au domicile d'adopter les bons gestes pour ne pas créer de situations à risques (chaise près d'une fenêtre, produits toxiques transvasés dans une bouteille d'eau minérale, appareils branchés sans surveillance) et de faire preuve de pédagogie pour expliquer le danger à l'enfant.

Je propose de s'inspirer de l'expérience des « mamans mobiles » en Autriche pour envisager, toujours sur la base du volontariat des familles, la mise en place d'une formation continue minimum (une journée ou deux par an) pour les employées qui effectuent une garde d'enfants à domicile, non plus seulement sur les gestes d'urgence, mais sur l'éveil des comportements pour les enfants et leur acquisition, dès les tout premiers mois de la vie, des éléments fondamentaux, dont le langage.

Pour les parents employeurs, s'engager dans une procédure de formation de leur employée à domicile se révèle trop souvent complexe : pour faciliter ces démarches, je propose d'engager un partenariat et une réflexion avec le fonds d'assurance formation (AGEFOS), par exemple pour éviter l'avance de frais par les familles et aider au remplacement de la salariée pendant la formation.

Le service des « mamans mobiles »¹⁷²

L'organisation Hilfswerk (7 730 employés) est l'un des fournisseurs de services sociaux les plus importants d'Autriche (1 400 baby-sitters, qui gardent environ 8 400 enfants). Une branche locale gère les mamans mobiles dans le Sud de l'Autriche, avec deux autres associations non lucratives. Le service a été initié en 2002 après qu'une étude ait montré un fort besoin de garde d'enfant en milieu familial. Les mamans mobiles vont au domicile des familles prendre en charge les enfants, les emmènent et les ramènent de la crèche, de l'école, etc. En 2006, ce service concernait 88 mamans mobiles et 220 enfants par mois.

Les mamans mobiles sont formées : cette formation inclut des modules de communication, les besoins spécifiques des enfants, sciences de l'éducation et psychologie, rappel du rôle du gardien, aide les mamans mobiles à gérer les conflits (par exemple lorsque les parents leur demandent de participer aux tâches domestiques). Les mamans mobiles sont également obligées de mettre à jour régulièrement leurs connaissances, jusqu'à 20 sessions de formation par an.

Enfin, les relais d'accueil familial pourraient également aider les employées à domicile à valoriser leurs parcours professionnels et leurs compétences acquises dans le cadre de l'accueil d'enfants au domicile des familles, par la voie de la validation des acquis de l'expérience, pour répondre en partie aux besoins de création d'emplois dans le secteur de la petite enfance d'ici 2015.

Evolution des effectifs des métiers de la petite enfance

	Effectifs en 2015	Créations nettes	Taux de croissance annuelle (en %)
Assistants maternelles	377 800	59 700	1,7
Auxiliaires de crèches	51 700	9 500	2
Agents de service en crèche	9 800	1 800	2
Auxiliaires de puériculture	45 700	8 400	2
Puéricultrices	9 100	1 700	2
Educateurs et aides éducateurs en crèche	22 100	4 000	2
Ensemble	594 600	84 800	1,6

Source : CAS, DARES (2007)

4.5.3. Etendre la mise en place de lieux d'accueil enfants-parents et enfants-grands-parents en libre-accès

Le jeu est à la base des activités d'accueil de l'enfance : il aide l'enfant à comprendre son environnement, développe son imagination et sa créativité, l'entraîne à coopérer. En outre, le développement social de l'enfant a lieu au sein du groupe. C'est pourquoi, sur le modèle des écoles maternelles ouvertes en Suède ou de certaines initiatives locales, j'encourage la création de lieux d'accueil pour les enfants gardés par leurs parents, leurs grands-parents ou un membre de la famille.

Ces lieux, d'accès libre, ont pour objectif de proposer des activités pédagogiques en groupe aux enfants accompagnés par leurs parents. Dans certains quartiers, ces lieux peuvent coopérer avec les services sociaux et les services de protection maternelle infantile. Ces lieux d'accueil peuvent bénéficier de financements de la CAF.

¹⁷² Foundation focus, décembre 2007

Les écoles maternelles ouvertes en Suède :

Ces écoles maternelles s'adressent aux parents qui ne travaillent pas et n'ont pas de place en crèche. Elles proposent des activités pédagogiques, encadrées par un instituteur, aux enfants de moins de 6 ans, accompagnés par leurs parents. Aucune inscription n'est requise et la participation est gratuite. Il s'agit donc à la fois d'un lieu de rencontre pour les parents et d'une occasion pour les enfants gardés au domicile de jouer avec d'autres enfants, sous forme de visites spontanées.

La ludothèque (Alpes Maritimes) :

Ouverte en 2005 au Cannet, la ludothèque est un lieu d'accueil, d'échanges, de découverte, pour les parents et les enfants, centré autour du jeu. Les enfants peuvent jouer sur place, accompagnés par leurs parents. Des ateliers permettent de développer la relation parent-enfant. Une halte-jeux, qui peut accueillir 10 enfants, permet une solution de garde occasionnelle pour les parents dont les enfants fréquentent la ludothèque (par exemple, pour se rendre à un entretien d'embauche). Cette structure est encadrée par une éducatrice et deux personnels titulaires d'un CAP petite enfance.

4.5.4. Privilégier l'accueil des enfants handicapés dans les établissements ordinaires.

La France est en retard en matière d'accueil des tout-petits enfants handicapés. Le nombre d'enfants handicapés de moins de 3 ans est estimé à environ 7 000. Leur accueil dans les structures collectives est prévu par les textes¹⁷³ mais se concrétise rarement. Plus d'une mère de famille sur deux ayant un tout-petit handicapé s'arrête de travailler faute d'accompagnement et de place de garde. Près de deux tiers des enfants bien portants de moins de 3 ans ont recours à un ou plusieurs modes de garde à l'extérieur du domicile ; comparativement à seulement 4,13 % des enfants handicapés du même âge¹⁷⁴.

La France pourrait s'inspirer des pratiques nordiques. En Suède, les petits enfants qui ont des besoins spécifiques jouissent de droits particuliers dans les services d'accueil. Ils ont le droit d'être accueillis dans un établissement, que leurs parents travaillent ou non. Il peut s'agir d'enfants handicapés, mais aussi d'enfants souffrant de problèmes plus diffus tels que des troubles de la concentration ou des difficultés psychosociales. En Norvège, les jardins d'enfants sont conçus pour permettre l'accueil des enfants handicapés.

La loi du 11 février 2005 prévoit de favoriser la vie en milieu ordinaire, à tous les âges de la vie. Les besoins de l'enfant doivent être pris en compte en premier lieu dans le cadre des établissements d'accueil de la petite enfance ordinaires et non pas par le recours à des modes de garde spécifiques. La prise en charge précoce des enfants permet d'optimiser leurs chances d'autonomie et d'intégration. Il conviendrait dès lors de favoriser l'accueil des petits enfants dans les structures collectives et d'adapter en ce sens le plan autisme 2008-2010.

Pour les enfants porteurs de handicaps qui nécessitent une prise en charge spécifique, je recommande de prévoir, dans le cadre du plan du 10 juin 2008 annonçant la création de 50 000 places d'accueil pour les personnes handicapées, des places d'accueil pour les tout-petits.

Enfin, je recommande, dans le cadre du plan métiers de la dépendance et du handicap en cours d'élaboration de prévoir une qualification spécifique pour les assistantes maternelles qui souhaitent prendre en charge les enfants handicapés, ainsi qu'une prime incitative à l'accueil des enfants handicapés.

¹⁷³ décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants de moins de 6 ans modifiant le code de la santé publique

¹⁷⁴ chiffre FEGAPEI

4.5.5. Compléter l'offre avec les structures de services à la personne agréées qualité et labellisées par la collectivité

Pour compléter le bouquet des services offerts en matière de mode de garde, je propose d'inciter les collectivités à passer des conventions avec les structures agréées de services à la personne du territoire, titulaires d'un agrément qualité, leur permettant d'exercer auprès des enfants de moins de 3 ans.

Deux solutions sont envisageables :

- Le conventionnement de structures mandataires :

Les parents sont les employeurs d'une garde à domicile qui devient leur salarié. C'est l'association mandataire qui assume les formalités administratives d'emploi (contrat, recrutement, fiche de paie). En contrepartie, les parents payent des frais de gestion à la structure mandataire et rémunèrent leur aide à domicile. Ils disposent ainsi d'un appui à leur fonction d'employeur.

- Le conventionnement de structures prestataires :

Les parents achètent une prestation de service. Ils ne sont pas employeurs.

Cette solution permettrait de répondre à des besoins ponctuels ou à des horaires atypiques en dehors des ouvertures des établissements collectifs, par exemple

Ces conventions auraient pour objectif d'apporter une garantie de qualité aux parents en respectant des critères particuliers établis dans le cadre d'une charte de qualité. Elles permettraient de « labelliser » ces organismes qui deviendraient ainsi des partenaires à part entière de l'offre garde de proximité.

Cette proposition ne nécessite pas de moyens financiers de la part des collectivités.

4.5.6. Profiter des fonds du FSE pour améliorer la qualité de l'offre

Dans le cadre de la programmation du FSE 2007-2013, des aides, d'un montant total de 390 M€, peuvent venir financer la mise en œuvre de dispositifs permettant une meilleure articulation des temps sociaux, notamment l'expérimentation de modes de garde innovants et des démarches locales pour concilier les temps de vie.

Le FSE participe au co-financement des projets qui améliorent la qualité et l'accessibilité de l'offre d'accueil de la petite enfance, tels que la formation professionnelle des assistantes maternelles.

L'Allemagne bénéficie des financements du fonds social européen pour financer la formation des assistantes maternelles :

Le gouvernement fédéral souhaite développer l'accueil des enfants par les assistantes maternelles. Dans son programme d'action 2007-2010, 10 M€ du FSE sont prévus pour la qualification des assistantes maternelles, afin d'améliorer la qualité de ce mode de garde et d'accroître la confiance des parents.

En Bavière, le FSE a financé un programme de qualification des nourrices et la création d'un service petite enfance innovant (échanges d'informations sur l'offre et la demande pour les parents et les nourrices, services de garde pour les entreprises – pendant les vacances scolaires et les périodes de formation continue). Depuis 2004, 200 contrats de garde ont été signés, 70 nourrices ont été formées. 50 sont sur liste d'attente (avant qualification). Des contrôles de qualité sont réalisés à l'improviste par le service petite enfance. Le premier bilan est positif, ce programme devrait être repris par d'autres Länder.

L'investissement dans les infrastructures ne peut pas être l'objectif d'un projet co-financé par le FSE. Cependant, un co-financement limité du FSE demeure possible en partenariat avec le FEDER, à hauteur de 10 % des fonds. Ainsi, les projets co-financés par le programme du FSE visant à améliorer le taux d'emploi des femmes peuvent financer la rénovation d'un bâtiment pour le transformer en crèche.¹⁷⁵ Par exemple, le ministère du travail, de la santé et des affaires sociales du Land de Westphalie-Rhénanie du Nord (Allemagne) a soutenu un projet co-financé par le FSE pour promouvoir le taux d'activité des femmes par le développement d'une offre d'accueil destinée aux enfants de moins de 3 ans. Un co-financement du FSE a été obtenu en 2005 et 2006, à hauteur de 25 M€. Ces fonds ont participé au financement de près de 7 000 places de garde.

Enfin, si le FSE n'a pas vocation à prendre en charge les frais liés au fonctionnement des structures, il peut participer aux frais d'ingénierie, de conseil, de mise en place de politique d'articulation des temps, d'actions relatives à un meilleur partage des tâches domestiques et familiales. Il intervient en outre pour soutenir l'insertion sociale et professionnelle des parents isolés ou des personnes précaires pendant le temps de formation ou les premiers mois de reprise d'un emploi. Il favorise la création, l'adaptation et le développement de modes de garde innovants (exemple du réseau GEPETTO) ou les initiatives qui ont pour objectif de répondre aux besoins des parents travaillant en horaires décalés.

La prochaine communication de la Commission, attendue à l'automne, devrait faire le point sur tous les instruments qui s'offrent aux Etats membres pour augmenter l'offre de services d'accueil à l'enfance abordables et de qualité.

D'une manière générale, j'encourage les collectivités et les associations à faire un meilleur usage des fonds structurels dans le cadre du développement de l'offre d'accueil et de la mise en œuvre du droit de garde. J'invite notamment les départements et les régions - en cohérence avec les formations aux métiers sanitaires et sociaux d'accompagnement des différents âges de la vie, à se saisir de l'opportunité des financements du fonds social européen (FSE) pour accroître l'offre de formation et la qualification des assistantes maternelles et des employées à domicile.

Ainsi, suite à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le Centre national de la fonction publique territoriale s'est engagé en 2008 à développer des formations interprofessionnelles et interinstitutionnelles pour l'ensemble des agents en contact avec les enfants, ainsi que des formations sur l'axe de la prévention. Un centre de formation d'apprentis pour le métier d'auxiliaire de puériculture devrait ouvrir en 2008 en partenariat avec le Conseil régional Ile de France.

¹⁷⁵ « how to obtain support from the european structural funds », Commission européenne

4.6. Favoriser le libre choix du mode de garde en assouplissant les contraintes financières et d'organisation.

4.6.1. Instaurer un entretien obligatoire entre l'employeur et le parent salarié à la naissance d'un enfant

L'existence d'une offre de garde universelle n'est pas une condition suffisante pour permettre aux parents de rééquilibrer leurs responsabilités en matière d'éducation et de soins aux enfants, puisque faire garder son enfant requiert une certaine organisation. Les enfants doivent être déposés et repris sur le lieu d'accueil, et pris en charge les heures qui ne sont pas couvertes par les structures d'accueil, y compris si ces dernières se recoupent avec les heures de travail des parents.

Il ressort des auditions que les partenaires sociaux ne semblent pas mobilisés par l'obligation qui leur est faite de négocier sur l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales. D'une manière générale, les employeurs accordent rarement les aménagements d'horaires lorsqu'ils doivent être réguliers.

Dans ce contexte, il me semble nécessaire pour faciliter le rééquilibrage des responsabilités en matière de soins et d'éducation des enfants entre les parents de promouvoir une approche favorable aux parents salariés par les entreprises et les employeurs, notamment en ce qui concerne la flexibilité des horaires de travail.

Je recommande d'instituer un entretien obligatoire, qui aurait pour objectif de trouver une solution aux besoins de conciliation du salarié et aux besoins d'organisation du travail de l'employeur. Cet entretien pourrait avoir lieu avant la naissance, à la demande du parent salarié.

Cet entretien permettrait aux parents salariés de faire le point sur leurs besoins respectifs – en leur permettant de gérer en tandem l'organisation liées aux horaires de garde - et inciterait les employeurs à proposer des mesures de conciliation vie familiale / vie professionnelle. Dans l'hypothèse où les deux parents ont des horaires de travail décalés, il serait souhaitable que les employeurs contribuent à l'effort de garde, par exemple en proposant le bénéfice de CESU.

4.6.2. Encourager le partage de la garde à domicile

Pour les parents de jeunes enfants, le développement du travail sur des horaires décalés se traduit par des difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale, notamment lorsque les horaires décalés ne sont pas planifiés et sont imprévisibles. Les services de garde aux horaires « classiques » sont alors dans l'incapacité de répondre aux besoins des parents. La garde à domicile est un mode de garde adapté aux familles dont les horaires de travail sont décalés. Ce mode de garde permet de prendre en compte l'intérêt de l'enfant en évitant la multiplication des lieux d'accueil et des intervenants, en respectant son rythme, et les besoins des parents – notamment par la prise en charge de la fratrie, pour pallier les horaires décalés. Près de 2 millions d'enfants de moins de 7 ans seraient concernés par des horaires irréguliers ou décalés.

Ce mode de garde permet aux structures collectives de concentrer l'accueil des enfants sur les plages horaires habituelles et donc de limiter les coûts de fonctionnement.

Cependant, la garde à domicile est un mode de garde coûteux à la fois pour la collectivité et pour les parents. Ainsi, le coût d'une garde à domicile pour un enfant est estimé à près de 25 000 €, donc

près de la moitié est pris en charge par la famille¹⁷⁶. Dès lors, ce mode de garde est inaccessible pour les familles à modestes ou bas revenus, qui sont pourtant celles directement concernées par le développement du travail à horaires décalés (travail posté, travail le dimanche ou la nuit).

Il est nécessaire, étant donné la forte proportion d'usagers à revenus modestes parmi les usagers de ces services, de repenser les dispositifs dans une logique de cohésion sociale.

Plus le nombre d'enfants augmente, moins la garde à domicile est coûteuse : Ainsi, pour 2 familles ayant 2 enfants, le coût de la garde à domicile partagée est estimé à près de 13 000 €. C'est la raison pour laquelle la garde à domicile partagée peut être une solution pour les familles à revenus intermédiaires. 42% des familles bénéficiaires du CMG-garde à domicile utilisent actuellement une garde partagée avec d'autres familles. Je propose d'encourager le recours à la garde au domicile partagée en accordant un bonus de 10% aux bénéficiaires du CMG-garde à domicile, dès lors que la garde partagée concerne 2 ou 3 enfants. Le coût est estimé à 181 K€ si elle est accordée à l'ensemble des bénéficiaires du CMG-garde à domicile ayant au moins 3 enfants.¹⁷⁷.

L'absence de financements ad hoc maintient les services de garde à domicile dans une forme de précarité. Je reprends pour partie les propositions du groupe de travail pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés¹⁷⁸ :

- Inciter, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, les CAF à soutenir le fonctionnement de ces services ;
- Etudier l'opportunité technique et financière d'élargir le bénéfice des crédits d'action sociale des CMSA et des CAF (PSU, PS Contrat enfance et jeunesse) aux services d'accueil fonctionnant en horaires décalés ;
- Ouvrir la possibilité d'intégrer les services d'accueil fonctionnant en horaires décalés dans les contrats « enfance et jeunesse », avec des financements réévalués,
- Intégrer la question de l'articulation des temps professionnels et familiaux dans le volet emploi des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour permettre le financement de services de garde sur horaires décalés.

En outre, le crédit impôt famille pourrait être étendu à une autre catégorie de dépenses : l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de leurs horaires de travail décalés, incompatibles avec un mode de garde traditionnel.

Il a été rapporté lors des auditions que les gestionnaires de structures collectives ou de services d'aide à la personne rencontrent des difficultés lorsqu'ils veulent mettre en place une structure offrant des services de garde à domicile. Je recommande d'autoriser la gestion des services d'accueil sur horaires décalés par une structure pivot existante (structure collective, ou service d'aide à la personne).

D'une manière générale, je recommande de mieux articuler l'offre d'accueil en structure collective avec l'offre d'accueil individuel et de prévoir l'expérimentation d'offres d'accueil intégrées (groupements d'employeurs enfance / jeunesse).

¹⁷⁶ Mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale 2008

¹⁷⁷ Chiffre CNAF à partir du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2006 ayant au moins 3 enfants et le montant du CMG-garde à domicile en vigueur actuellement

¹⁷⁸ mis en place par le service du droits des femmes et de l'égalité et de la délégation interministérielle à la famille, (septembre 2007)

4.6.3. Rendre la garde par une assistante maternelle agréée indépendante accessible aux familles à bas revenus

Paradoxalement, ce ne sont pas les modes de garde les moins coûteux pour la collectivité qui sont les moins chers pour les parents. Ainsi, bien que le coût d'une place chez une assistante maternelle soit moins élevé qu'une place en crèche, le recours à la crèche s'explique notamment pour des raisons financières pour les familles modestes. Pour ces familles, le recours à une assistante coûte plus cher qu'une place en crèche. Ainsi, le Conseil général de Seine-Saint-Denis, prenant acte que le choix de recourir à une assistante maternelle n'est pas possible pour certaines familles, en raison de son coût, accorde à partir de septembre 2008 une allocation versée sous conditions de ressources de 50, 70 ou 120€ par enfant aux familles qui font le choix d'une assistante maternelle indépendante pour faire garder leur enfant de moins de trois ans.

Je recommande de revaloriser le montant du complément mode de garde-assistante maternelle pour les familles à bas revenus. La loi de financement de la sécurité sociale en 2008 a permis de majorer de 50 € le complément, ce qui ne suffit pas pour combler les disparités existantes sur le reste à charge en fonction des modes de gardes choisis.

Une revalorisation sensible du complément pour les familles à bas revenus pourrait faciliter le recours à une assistante maternelle plutôt que d'opter pour une place en crèche.

En effet, pour ces familles à très bas revenus (1 SMIC), une place en établissement collectif demeure deux fois moins chère qu'une garde par une assistante maternelle. C'est à partir de 3 SMIC qu'une famille a un intérêt financier à faire appel à une assistante maternelle.

Taux d'effort et reste à charge mensuel pour une famille avec un enfant de moins de 3 ans gardé en établissement collectif

	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en €
1 SMIC :	4,3%	49 €
3 SMIC :	6,4%	197 €
6 SMIC :	5,5%	323 €

Source : PQE famille – calculs CNAF-DSS

Un relèvement du montant du complément en faveur des familles à bas revenus pourrait faciliter l'arbitrage en faveur d'une assistante maternelle plutôt que celui en faveur de la place en crèche.

En l'état actuel de la réglementation, une revalorisation supplémentaire de 50€ n'inciterait pas plus les familles à bas revenus à recourir à la garde par une assistante maternelle, du fait des mécanismes qui viennent limiter la réduction de la prise en charge. Je recommande de revoir la règle qui limite le complément apporté à la famille à 85 % de la dépense engagée (articles L531-6 et D 531-23 du code de la sécurité sociale) dans le sens d'un assouplissement pour les familles à bas revenus. Lorsque la modification des articles L531-6 et D 531-23 du code de la sécurité sociale sera intervenue, je recommande une revalorisation du CMG en faveur des familles à bas revenus. Au total, cette mesure induit un coût budgétaire annuel de 39M€ (hausse de 50€) à 78 M€ (hausse de 100€)⁷⁹ selon le montant de la revalorisation retenu.

¹⁷⁹ Calculs DREES et INSEE, enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006 – Champ : ménages ordinaires dont la personnes de référence n'est pas étudiante - métropole

Evolution du taux d'effort et du reste à charge mensuel pour une famille avec des revenus de 1 SMIC pour une garde par un(e) assistant(e) maternel(le)

	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en €
après réforme	8%	94 €
2006	9,1%	103 €
2005	11,9%	131 €
2004	12,3%	130 €

Source : calculs DSS pour mission de révision générale des politiques publiques –politique familiale famille - Programme de qualité et d'efficacité Famille LFSS 2008

Par ailleurs, concernant l'octroi du complément libre choix du mode de garde, je recommande de passer d'une tarification par jour du salaire brut des assistantes maternelles (maximum 5 SMIC par jour et par enfant) à une tarification maximale par heure : cette évolution n'inciterait plus, sur les territoires en tension, les assistantes maternelles à réduire leurs plages horaires de garde et à augmenter leurs taux horaires. Cela permettrait en outre à celles qui travaillent plus du fait d'une amplitude horaire plus large, d'être rémunérées en conséquence, ce qui n'est pas forcément le cas actuellement.

4.7. Modalités de financement d'une réforme de l'offre d'accueil

Dans la perspective de la mise en œuvre d'un droit de garde, je propose d'engager le processus d'une recomposition du paysage de l'accueil des jeunes enfants autour d'une clarification des compétences des acteurs locaux et nationaux et de la création d'une offre nouvelle de garde pour les enfants à partir de deux ans et jusqu'à leur entrée à l'école maternelle (jardins d'éveil).

Je propose qu'une loi de programmation relative au développement de l'offre d'accueil de la petite enfance soit le vecteur de la recomposition de l'offre. Elle pourrait notamment déterminer un indicateur du développement de l'offre de garde fixant un objectif national de places d'accueil pour 100 enfants. Le droit de garde ne pourrait être rendu opposable qu'une fois l'objectif est atteint. Compte tenu des éléments disponibles, je propose de fixer un taux d'objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans (soit 9 places de plus pour 100 enfants par rapport à la situation actuelle), avec un taux plus élevé de 65% pour les enfants à partir de deux ans.

Pour ce qui est des financements par la branche famille, je propose d'affecter les surplus dégagés par cette branche pour financer la mise en place d'un droit de garde. Cette branche de la sécurité sociale a pour perspective plusieurs années d'excédents structurels, du fait de son mode de financement. Au total, entre 2009 et 2012, les excédents prévisionnels cumulés sur la période sont estimés entre 13,5 Md€ et 15,9 Md€.

Comptes de la branche famille (en Md €)

Scénario économique bas							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	52,9	54,7	57,1	59,3	61,7	64,3	67,0
Dépenses	53,7	55,2	56,8	57,7	58,9	60,3	61,9
Solde	- 0,8	- 0,5	0,3	1,6	2,8	4,0	5,1

Scénario économique haut							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	52,9	54,7	57,1	59,5	62,2	65,0	68,0
Dépenses	53,7	55,2	56,8	57,7	58,9	60,3	61,9
Solde	- 0,8	- 0,5	0,3	1,8	3,3	4,7	6,1

Source : Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Note de lecture : Scénario économique bas : croissance du Pib en volume de 2,25 %, croissance de la masse salariale de 4,4 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).

Scénario économique haut : croissance du Pib en volume de 3 %, croissance de la masse salariale de 5,2 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).

Par ailleurs, la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF (2009-2012) devrait permettre de dégager les moyens suffisants pour accompagner la création de structures nouvelles et pérenniser les structures existantes.

S'agissant des structures nouvelles, dans la perspective de la mise en œuvre du droit de garde à partir de 2012 pour les enfants âgés de 2 ans, les financements devraient être quasi-exclusivement affectés au financement des jardins d'éveil et aux mesures visant à développer l'offre d'accueil des assistantes maternelles, notamment la généralisation des relais d'accueil familial. Je propose également de prévoir un fonds « innovation » en faveur du développement :

- des crèches d'entreprises,
- des maisons d'assistantes maternelles,
- des services de garde sur horaires décalés, s'ils s'inscrivent dans une complémentarité avec l'offre d'accueil existante,
- des services « papys sitters et mamies sitters », mis en place dans les relais d'accueil familial,
- des lieux d'accueil parents-enfants et grands-parents-enfants en accès libre.

D'autres sources de financement de la réforme de l'offre d'accueil ont été évoquées lors des auditions (contrat d'épargne spécifique, livret).

* * *

La politique familiale française est souvent citée en exemple par nos pays voisins. Cependant, les mutations sociologiques de ces dernières années, et celles à venir, telle que la mise en œuvre du droit de garde, doivent conduire, non seulement à redéfinir la répartition des rôles entre les acteurs, mais également à repenser ses actions. Une évolution possible consisterait à s'inspirer des politiques familiales menées dans les pays nordiques pour rééquilibrer les dépenses de la politique familiale en direction des services, au lieu des prestations. Une telle évolution me semble répondre aux attentes de 7 Français sur 10, qui, dans les enquêtes d'opinion, depuis dix ans, déclarent préférer les services ou les équipements collectifs au versement de prestations. Elle conforterait les bons résultats enregistrés en matière de fécondité, pour lesquels il est probable que la politique familiale ne soit pas étrangère.