

# Synthèse des textes récents concernant « l'Accueil de la Petite Enfance »

Compte tenu de l'importance ces dernières semaines des textes de différents types concernant l'accueil de la Petite Enfance, il nous a paru important d'en réaliser une synthèse.

Celle-ci a été élaborée par la Caf de Grenoble à l'attention des membres de la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant et en vue d'une diffusion plus large ultérieurement.



1. M. Tabarot : Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, mission confiée par le Premier Ministre, juillet 2008.
2. Centre d'Analyse Stratégique : Analyse : Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative, juillet 2008.
3. Cour des Comptes : Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre X : Les aides à la garde des jeunes enfants, septembre 2008.
4. PLFSS 2009, Les mesures relatives à la branche famille, septembre 2008.
5. Sénat, M. Papon, P. Martin, Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public, novembre 2008.
6. E. Maurin, D. Roy : L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants, mai 2008.

# 1. Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance – M. TABAROT, juillet 2008

Propositions :

## A. Comment mettre en oeuvre un droit de garde ?

*Constat : actuellement la garde d'enfants ne s'apparente pas à un droit effectif, l'insuffisance globale de l'offre d'accueil en constitue le principal obstacle.*

### 1. Adopter une démarche pragmatique.

Il s'agit de donner le plus d'effectivité possible au droit de garde.

- 1<sup>er</sup> temps (2009-2012) : 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 et déployer un service d'accompagnement des familles à la recherche d'un mode de garde. Confier cette mission aux communes et aux intercommunalités avec la prise d'une compétence facultative dans le domaine de la petite enfance.
- 2<sup>ème</sup> temps (2012) : garde effective pour l'ensemble des enfants âgés de 2 à 3 ans.
- 3<sup>ème</sup> temps (à partir de 2015) : le droit de garde pourrait être progressivement ouvert à l'ensemble des enfants en fonction de l'évolution de l'offre d'accueil (obligation pour une commune de faire une proposition raisonnable, adaptée aux besoins des familles).

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

*Constat : absence d'interlocuteur unique, clairement identifié et éparpillement des informations entre différents guichets ; 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.*

Dans la perspective de la mise en place d'un droit de garde opposable, il conviendrait d'accompagner l'ensemble des familles dans leur effort de recherche par la mise en place d'un n° d'appel téléphonique unique et d'un site Internet (afin que les parents puissent simuler en fonction de divers critères le coût net par modes de garde, consulter les places disponibles à partir de divers critères), par la généralisation sur le territoire national par un système d'information sur Internet pour les assistantes maternelles et par le dépôt d'une demande pour une place de garde et l'attribution d'un n° de dossier.

La CAF devrait avoir l'obligation d'informer les familles sur les coordonnées du service local responsable de la gestion des dossiers de demande (dans le courrier faisant suite à la déclaration de grossesse, possibilité de fournir des informations utiles à la recherche d'un mode de garde). Les communes ou les intercommunalités seraient par ailleurs dans l'obligation de mettre en place un dispositif d'information globale des parents sur l'offre d'accueil disponible (en coordination avec la CAF et la CDAJE). Si cette compétence n'était pas prise par les communes et les intercommunalités, la CAF serait responsable de ce dispositif.

### 3. Les communes et les intercommunalités devraient être responsables de la mise en oeuvre du droit de garde.

*Constat : le pilotage de l'offre d'accueil appelle une clarification des responsabilités des acteurs locaux et nationaux pour le développement des structures d'accueil et la satisfaction des demandes des familles.*

Il s'agirait de confier aux communes et intercommunalités (rôle d'opérateur et fonction de proximité) 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, n'ayant pas atteint la taille critique et qui ne souhaitent pas s'en saisir, plusieurs options sont ouvertes.

- Premier axe, les communes pourraient déléguer cette compétence aux CAF. Les CAF seraient alors désengagées du financement de cette partie de l'action sociale et devraient transférer ces moyens aux communes ou intercommunalités. En effet, elles ne pourraient pas à la fois gérer la politique d'accueil de la petite enfance et jouer un rôle de co-financeur.
- Seconde option, le système de cofinancement actuel avec les CAF pourrait être maintenu en limitant les marges d'intervention de celles-ci. Dans ce cas, les communes et intercommunalités, suivant leur taille, pourraient déléguer la compétence aux Conseils généraux. Ainsi, l'objectif de clarification forte serait atteint en transférant les moyens correspondants à cette partie de l'action sociale aux collectivités chargées de mettre en œuvre le droit de garde opposable. La branche famille pourrait se recentrer sur son rôle de gestionnaire des prestations familiales et de conseils aux collectivités.

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

*Constat : couverture territoriale très inégale en matière d'offre de garde, or le besoin de garde est par définition un besoin de proximité.*

Il s'agirait en premier lieu de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre et de la demande. Les CAF disposent de la base d'information territoriale la plus riche sur les familles. Elles peuvent ainsi déterminer un taux de service de l'accueil de la petite enfance au niveau intercommunal, communal ou infra communal. L'analyse globale et locale des besoins devrait être de la responsabilité de la branche Famille. Les CAF devraient par ailleurs intégrer une vision globale de l'équilibre des modes d'accueil. Elles 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.

En tant que garante de l'équilibre territorial de l'offre, les CAF devraient également présider les commissions d'accueil des jeunes enfants, à la place des Conseils généraux. Enfin, dans la prochaine COG devrait être prévue l'institution des observatoires départementaux de l'enfance et de la jeunesse (recueillir les informations et mettre en place des indicateurs de suivi), sous la responsabilité des CAF, afin d'éclairer les politiques locales et nationales. Si la CAF se voit 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 (diagnostic à porter sur les besoins territoriaux, présidence de la commission départementale).

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

*Constat : la scolarisation précoce ne convient pas à tous les enfants de moins de 3 ans et ne peut être développée dans les écoles que lorsque les conditions d'accueil, les locaux, l'encadrement et la pédagogie sont adaptés. En outre, la scolarisation à l'école maternelle contraint les parents actifs à cumuler plusieurs modes de garde. Le manque de structure intermédiaire se traduit, pour ces enfants, par une moins bonne gestion des temps. Il existe une structure de transition entre la crèche, la famille et l'école maternelle - le jardin d'enfants - structure aujourd'hui très marginalisée.*

Il s'agirait de créer un mode de garde innovant, adapté aux besoins des enfants âgés de 2 ans : les **jardins d'éveil**. Ce mode de garde présenterait divers avantages du point de vue de l'éveil préscolaire, de l'apprentissage de la langue et de la socialisation. 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 (notamment en terme de locaux, de direction, d'activités d'apprentissage et d'éveil, de plages horaires d'ouverture, de taux d'encadrement, de participation financière des familles, d'accueil des enfants handicapés...). Toutefois, la possibilité d'un accueil en maternelle pour les enfants âgés de 2 ans est maintenue, si tel est l'intérêt de l'enfant et en fonction des places disponibles.

## C. Recourir à des modes de garde innovants

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

*Constat : les entreprises constituent le principal terrain d'une conciliation réussie entre vie professionnelle et vie familiale. En dépit des multiples avantages pour les entreprises à œuvrer dans cette optique, peu d'employeurs tiennent systématiquement compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail, très peu proposent une place de crèche à leurs salariés. Pourtant les bénéfices propres à une crèche d'entreprise sont multiples : parer au difficile et onéreux remplacement du personnel, fidéliser les salariés, proposer un argument lors des recrutements, augmenter le temps de présence au poste de travail... Les dispositifs fiscaux et sociaux incitatifs au développement de l'offre d'accueil semblent mal connus, le « crédit d'impôt familles » notamment reste peu utilisé.*

Il s'agirait ainsi de créer un crédit d'impôt crèche, indépendant du crédit d'impôt familles. Le « crédit d'impôt crèche individualisé » (avec un plafond de 500 000 euros avec un taux de prise en compte des dépenses de 50%) permettrait de développer le financement privé des crèches. En revanche, les entreprises 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.

Il s'agirait également d'ouvrir le « crédit d'impôt famille » à de nouvelles catégories de dépenses (25% des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de 500 000 euros) telles que les prestations de conseils visant l'adoption de mesures favorables aux familles sur le lieu de travail et leur réévaluation ; l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de l'organisation de leur travail incompatible avec un mode de garde traditionnel. Enfin, devrait être prévue dans la prochaine COG CNAF/Etat une enveloppe nationale pour le développement des crèches d'entreprises.

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

*Dans le cadre de la recherche de modes de garde innovants et d'une diversification de l'offre d'accueil, le regroupement des assistantes maternelles au sein de « maisons d'assistantes maternelles » (MAM) devrait être promu. Les MAM présenteraient plusieurs atouts : elles associent les points forts de la collectivité et ceux de la garde par une assistante maternelle (petite taille de la structure, espace protégé), elles constituent des lieux plus adaptés aux besoins des enfants handicapés, aux besoins des territoires ruraux, mais aussi à ceux des assistantes maternelles vivant en ZUS... Les MAM représentent une formule d'accueil adapté aux besoins des entreprises, qui peuvent mettre à disposition des locaux. Les MAM permettent également de rompre l'isolement des assistantes maternelles et de rendre plus attractif ce métier. Elles pourraient être pilotées par une ou plusieurs communes, par une ou plusieurs entreprises ou par les assistantes maternelles elles-mêmes. Le gestionnaire ne serait pas obligé de nommer un directeur, mais devrait désigner une personne chargée du suivi technique, de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet d'accueil. Les assistantes maternelles étant agréées au préalable, l'agrément porterait sur le seul local et le nombre d'enfants susceptibles d'être accueillis. Des fonds devraient être réservés pour financer l'aménagement des « maisons d'assistantes maternelles ».*

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

*Constat : le Complément Libre Choix d'Activité (CLCA) se révèle désincitatif pour les parents actifs à hauts revenus et semble s'adresser aujourd'hui en priorité aux demandeuses d'emploi indemnisées et aux femmes peu qualifiées en situation de précarité. Le Complément Optionnel Libre Choix d'Activité (COLCA) est peu choisi.*

Il s'agirait de changer les modalités de financement du congé parental en remplaçant la prestation forfaitaire actuelle par un revenu de remplacement, fiscalisé, qui répond mieux aux besoins des familles. Cette prestation proportionnelle au salaire antérieur (67% de son salaire brut, plafonné à 1800 euros mensuels) permettrait de donner à tous les parents 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 (de 3 ans à 1 an, soit 50 semaines une fois déduites les 10 semaines de congé maternité). Cette prestation serait versée dès le 1<sup>er</sup> enfant et la durée du congé parental serait identique quel que soit le rang de l'enfant.

Il s'agirait par ailleurs de mettre en place 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 1ers mois de l'enfant (sur la durée du CLCA, 2 mois consécutifs seraient réservés à chaque parent, qui s'il ne les demande pas, seraient perdus). Enfin, l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) serait étendue 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.

#### **4. Permettre aux seniors qui le souhaitent de garder des enfants.**

*Constat : 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 leur famille.*

Les seniors, représentant un gisement potentiel de main d'œuvre, pourraient être encouragés à s'impliquer dans le secteur de la petite enfance (difficultés de recrutement) soit dans l'optique d'une reconversion professionnelle, soit dans le but de majorer leurs revenus. 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). Il s'agirait de valoriser le métier d'assistant maternel auprès des seniors à la retraite qui souhaitent cumuler emploi et retraite. Ce cumul devrait être 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 (mesures dérogatoires). Par ailleurs, au sein de chaque « relais d'accueil familial », un réseau de seniors (« papys et mamies sitters ») devrait être constitué.

### **D. Desserrer les normes**

*Constat : les normes actuelles en matière d'accueil de la petite enfance sont tellement contraignantes qu'elles tendent à freiner de manière démesurée le développement de l'offre d'accueil.*

#### **1. Augmenter le taux d'encadrement des assistantes maternelles.**

*Constat : le taux d'encadrement des enfants confiés à une assistante maternelle est de 1 pour 3 au maximum. Une possibilité de déroger existe, mais en pratique les dérogations sont rarement accordées par la PMI.*

Il s'agirait de faire varier ce taux selon le développement des enfants. Le taux d'encadrement maximum serait de 1 pour 4 enfants, dont 2 au maximum qui ne marchent pas.

#### **2. Valoriser l'expérience des personnels en crèche.**

*Constat : les difficultés de recrutement dans le secteur de la petite enfance relèvent de plusieurs facteurs tels que l'insuffisance de professionnels qualifiés en raison de la faiblesse des formations en cours d'emploi ou le taux élevé de sortie de ces professions en raison du manque de perspectives de carrière et de possibilité d'évolution. L'ouverture des structures collectives s'en trouve retardée.*

Il s'agirait d'assouplir les conditions de qualification en facilitant la valorisation de l'expérience des personnels titulaires d'un CAP petite enfance par le développement de la VAE et 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.

### **3. Assouplir les conditions de qualification des directeurs d'établissements.**

*Constat : le décret n°2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans et modifiant le code de la santé publique a déjà assoupli la réglementation des modes d'accueil : direction d'un lieu d'accueil petite enfance (médecin ou puéricultrice avec au moins 3 ans d'expérience au lieu de 5, ouverture de la fonction à d'autres professions sous certaines conditions - éducateurs de jeunes enfants, infirmières diplômées d'Etat). Toutefois, il convient d'aller plus loin.*

Il devrait être possible de créer une direction unique pour trois sites, mais aussi d'élargir la possibilité de confier la direction des établissements à des professionnels non issus des métiers de la petite enfance (gestion administrative et financière, gestion de projets et connaissance de la réglementation liée aux établissements accueillant du public). L'établissement devrait ainsi comprendre dans ses effectifs au moins une puéricultrice diplômée d'Etat ou à défaut un infirmier diplômé d'Etat justifiant d'au moins une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants, ou un éducateur de jeunes enfants. L'objectif serait de pallier aux graves difficultés de recrutement en diversifiant les profils, en faisant évoluer les carrières entre établissements médico-sociaux.

### **4. Plus de souplesse pour l'accueil des enfants en surnombre.**

Il devrait être possible d'élargir les possibilités d'accueil des enfants en surnombre dans la limite de 2 pour 10 dans les établissements. De même, les assistantes maternelles ne peuvent accueillir aujourd'hui plus de 3 enfants simultanément. Or, 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.

### **5. Donner la possibilité aux communes de se saisir d'une compétence d'agrément des structures collectives municipales et des assistantes maternelles.**

*Constat : les pratiques en matière de procédure d'agrément varient selon les départements en l'absence de réglementation nationale. Il n'est pas sain qu'un même service soit chargé de l'agrément, du suivi, de la formation et du contrôle. La procédure d'agrément n'est qu'un préalable, mais n'offre pas une garantie dans le temps d'une prestation de qualité. Le suivi régulier est bien plus déterminant, or les insuffisances de la PMI en la matière sont largement déplorées.*

Il s'agirait ainsi de conforter et de recentrer la fonction de contrôle des services de la PMI. La procédure d'agrément et d'avis de la PMI serait transférée aux communes ou aux intercommunalités qui souhaitent se saisir de cette compétence facultative et pour les structures collectives municipales. Enfin, un référentiel national pour favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de critères d'agrément des assistantes maternelles et un référentiel national s'agissant des critères d'ouverture des établissements d'accueil doivent être élaborés.

## **E. Améliorer la qualité de la relation d'accueil de l'enfant**

### **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.**

Il conviendrait de rendre effective l'ouverture du réseau des RAM à l'ensemble des professionnels employés par des particuliers pour garder leurs enfants. L'objectif serait d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants à domicile en facilitant les temps d'échanges et de conseils. Ce réseau de « relais d'accueil familial » aurait en charge : la mise à disposition d'un lieu de rencontre, la réalisation de visites

régulières au domicile des assistantes maternelles, un rôle de conseil, de soutien et d'échanges de pratiques pour éviter l'isolement des professionnels, la coordination du réseau des « papy sitters et mamies sitters » et un rôle d'alerte des services de la PMI. Ce projet pourrait entraîner la création de 1200 nouveaux relais pour un coût de 68 M d'euros (si chacun emploie un équivalent temps plein).

## **2. Effectuer un suivi des employés à domicile effectuant une garde d'enfant.**

Il s'agirait 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. Un suivi régulier de ces employés pourrait être proposé, ainsi qu'une formation sur les gestes de premiers secours et l'enseignement des règles générales de sécurité. De même, une formation continue minimum pourrait être mise en place en direction de ces employés effectuant une garde d'enfant à domicile sur l'éveil des comportements des enfants. Un partenariat et une réflexion avec le fonds d'assurance formation (AGEFOS) devraient être engagés afin d'éviter l'avance de frais par les familles et aider au remplacement du salarié pendant la formation. Le relais d'accueil familial pourrait également aider les employés à domicile à valoriser leurs parcours professionnels et leurs compétences par la voie de la VAE.

## **3. Etendre la mise en place des lieux d'accueil enfants-parents et enfants-grands-parents en libre accès.**

Il conviendrait d'encourager la création de lieux d'accueil pour les enfants gardés par leurs parents, leurs grands-parents ou un membre de la famille afin de proposer de activités pédagogiques en groupes. Ces lieux pourraient bénéficier de financements de la CAF. Par ailleurs, une coopération avec les services sociaux et les services de la PMI pourrait être mise en place sur ces lieux.

## **4. Privilégier l'accueil des enfants handicapés dans les établissements ordinaires.**

*Constat : la France compte environ 7000 enfants handicapés de moins de 3 ans. Plus d'une mère sur 2 ayant un tout-petit handicapé s'arrête de travailler faute d'accompagnement et de place de garde. La loi du 11 février 2005 prévoit de favoriser la vie en milieu ordinaire, à tous les âges de la vie (établissement d'accueil de la petite enfance ordinaire).*

Il s'agit d'adapter le plan autisme 2008-2010 dans le sens d'une prise en charge précoce des enfants afin d'optimiser leurs chances d'autonomie et d'intégration. De même, il serait à 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, une qualification spécifique pour les assistantes maternelles qui souhaitent prendre en charge les enfants handicapés pourrait être dispensée et une prime incitative à l'accueil de ces enfants mise en place.

## **5. Compléter l'offre avec les structures de services à la personne agréées qualité et labellisées par la collectivité.**

Il s'agit 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 (conventionnement de structures mandataires et de structures prestataires), dans un souci de « labelliser » ces organismes.

## 6. Profiter des fonds du Fonds Social Européen<sup>1</sup> pour améliorer la qualité de l'offre.

Dans la programmation FSE 2007-2013, de multiples aides pourraient être mobilisées pour financer la mise en œuvre de dispositifs permettant une meilleure articulation des temps sociaux (expérimentation des modes de garde innovants et démarches locales de conciliation), pour soutenir l'insertion sociale et professionnelle des parents isolés ou des personnes précaires pendant le temps de la formation ou les premiers mois de reprise d'un emploi, pour accroître l'offre de formation et qualification des assistantes maternelles et des employés à domicile... Il s'agit d'encourager 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.

## F. Favoriser le libre choix du mode de garde en assouplissant les contraintes financières et d'organisation

### 1. Instaurer un entretien obligatoire entre l'employeur et le parent salarié à la naissance d'un enfant.

*Constat : les partenaires sociaux ne sont pas suffisamment mobilisés par l'obligation qui leur est faite de négocier sur l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales.*

Un entretien obligatoire entre le salarié et l'employeur pourrait être institué afin d'accorder les besoins de conciliation du salarié avec les besoins d'organisation du travail de l'employeur. Enfin, une contribution des employeurs à l'effort de garde des salariés en cas d'horaires décalés par le biais du Chèque Emploi Service Universel<sup>2</sup> pourrait être mise en place.

### 2. Encourager le partage de la garde à domicile.

*Constat : les parents ayant des horaires de travail décalés, de surcroît non planifiés et imprévisibles, se tournent parfois vers une garde à domicile. Mais ce mode de garde reste coûteux et inaccessible pour les familles modestes.*

Il s'agit de repenser les dispositifs dans une logique de cohésion sociale. Plus le nombre d'enfants augmente, moins la garde à domicile est coûteuse. Ainsi, la garde à domicile partagée pourrait être une solution pour les familles à revenus intermédiaires. Un bonus de 10% pourrait être ainsi accordé aux bénéficiaires du CMG-garde à domicile dès lors que le garde partagée concerne 2 ou 3 enfants.

Pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés, les CAF doivent soutenir le fonctionnement de ces services, notamment en élargissant le bénéfice des crédits d'action sociale des CMSA et des CAF aux services d'accueil fonctionnant en horaires décalés, en intégrant les services d'accueil fonctionnant en horaires décalés dans les CEJ avec des financements réévalués, mais aussi en intégrant la question de l'articulation des temps professionnels et familiaux dans le volet emploi des CUCS pour permettre le financement des services de garde sur horaires décalés.

Le crédit impôt famille pourrait être étendu à l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de leurs horaires décalés. La gestion des services d'accueil sur

---

<sup>1</sup> Créé par le traité de Rome en 1957, le FSE est le principal instrument financier mis à la disposition de l'UE pour concrétiser les objectifs de sa politique de l'emploi et de la formation professionnelle autour de 5 priorités : les politiques actives du marché du travail, l'égalité pour tous dans le marché du travail en particulier pour les personnes menacées d'exclusion, l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'adaptation des travailleurs, l'esprit d'entreprise, les ressources humaines dans la recherche et le développement, la participation des femmes sur le marché du travail.

<sup>2</sup> Créé dans le cadre de la politique conduite pour favoriser les services à la personne (plan de développement des services à la personne - loi n° 2005-841 du 26/07/2005), le Chèque emploi service universel est en vigueur depuis le 1er janvier 2006. C'est une offre proposée aux particuliers pour leur faciliter l'accès à l'ensemble des services à la personne qui se présente sous 2 formes : le CESU bancaire et le CESU préfinancé.

horaires décalés pourrait être confiée à une structure pivot existante. Enfin, dans une logique d'articulation entre l'offre d'accueil en structure collective avec l'offre d'accueil individuel, des expérimentations d'offres d'accueil intégrées pourraient être lancées.

## **2. Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative - Centre d'Analyse Stratégique, juillet 2008**

Le droit d'accueil du jeune enfant s'inscrit dans une stratégie plus globale d'investissement dans le capital humain et de lutte contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. Il s'agit de viser les enfants et les mères défavorisés dans l'accès à des modes de garde de bonne qualité, dans l'amélioration des compétences parentales, la promotion de la santé et le retour vers l'emploi.

Le droit d'accueil du jeune enfant, mis en place dès 2012, implique la création d'au moins 350 000 places d'accueil dans les 5 ans à venir (investissement : de 1 à 4 milliards d'euros). Les besoins en places et les financements seront intégrés dans la COG 2009-2012 de la CNAF.

A travers le développement des modes de garde non familiaux, il s'agit de **rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle** (favoriser le travail des femmes : satisfaction de leurs aspirations, baisse de la pauvreté, augmentation des taux généraux d'emploi) et de **créer des conditions de développement plus favorables aux nouvelles générations** (meilleures conditions d'accueil et d'éveil : levier pour une politique d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion, développement des modes collectifs de prise en charge des enfants : bonne socialisation primaire...).

### **- Une exigence quantitative pour une meilleure conciliation vie familiale et vie professionnelle.**

La charge de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle repose aujourd'hui essentiellement sur les mères. En 2004, 70% des enfants de moins de 3 ans sont gardés à titre principal par leur famille. La garde parentale est soutenue par un système de congé parental (600 000 parents dont 98% de mères). Toutefois, ce sont les femmes en difficulté sur le marché de l'emploi qui sollicitent le plus le congé parental. L'activité des femmes (de 15 à 59 ans) est très sensible au nombre d'enfants (taux d'activité des femmes : 80% avec un enfant de moins de 3 ans, 37% avec la présence de 3 enfants ou plus dont un moins de 3 ans).

Les assistantes maternelles assurent 70% de l'offre de garde par des tiers. S'agissant du mode de garde par des tiers, les assistantes maternelles gardent 17% des moins de 3 ans, puis vient la crèche (10%) et enfin la garde à domicile (1%). L'accueil du jeune enfant représente 10,4 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles (7,7 Md pour garde d'enfants par des tierces personnes, 2,7 Md pour retrait d'activité des parents). La crèche constituerait une meilleure garantie de qualité de service. Les spécialistes du jeune enfant privilégient ainsi les modes de garde collectifs, jugés les plus favorables au bon développement de l'enfant, mais il s'agit des modes de garde les plus coûteux. A titre d'exemple, une place en crèche coûte 11 000 euros en investissement et 13 000 à 15 000 euros en fonctionnement annuel.

### **- Une exigence qualitative pour de meilleures conditions d'accueil du jeune enfant.**

La mise en œuvre du droit d'accueil pose un double défi tant sur la qualité que sur la quantité des modes de garde non familiaux. Il s'agit de créer un plus grand nombre de places d'accueil et de faire la promotion de l'idée d'un « bien accueillir ». En effet, la qualité des services pèse dans le choix des mères de restreindre ou non leur activité professionnelle.

L'amélioration qualitative de l'accueil doit être conçue dans une logique d'investissement dans le capital humain, de prévention et de lutte contre les inégalités précoces de développement. En effet, les inégalités s'établissant dès la petite enfance, il semble essentiel d'homogénéiser le milieu d'apprentissage dès l'âge préscolaire (dimension centrale des politiques d'égalité des chances).

Les grands écarts de capacités cognitives sont en premier lieu corrélés au niveau d'éducation de la mère et au niveau de revenu. La garde familiale est un des leviers de la reproduction des inégalités. Les enfants économiquement défavorisés sont ainsi ceux qui gagnent le plus à fréquenter des services de garde de qualité.

Professionaliser les assistantes maternelles ? Les compétences éducatives des assistantes maternelles sont parfois discutées. Un effort de formation est toutefois entrepris (agrément, formation...). Avant même le problème de la formation, le déficit de supervision des pratiques doit être pris en compte. Si des initiatives sont prises pour éviter l'isolement des assistantes maternelles et les professionnaliser (crèches familiales et RAM), les assistantes maternelles continuent de plébisciter une activité à domicile, privatisée et compatible avec leur vie de famille.

Un meilleur accompagnement global de la mère et de l'enfant défavorisés peut être préconisé dès la phase prénatale. En effet, les actions qui peuvent être menées auprès des parents procurent des effets positifs, mais plus diffus. Une modification significative des pratiques éducatives parentales semble plus difficile à réaliser, tandis que l'action auprès des mères, entreprise dès la 1<sup>ère</sup> grossesse, semble plus efficace (cf. recherche-action initiée en région parisienne pour intervenir de façon précoce, CAPEDP : compétences parentales et attachement dans la petite enfance, intervention globale : retour à l'emploi, la santé, les compétences parentales, le recours aux modes de garde).

La qualité des modes de garde étant déterminante dans le renoncement à l'activité, la conciliation entre vie familiale et économique relevant d'un double impératif de justice sociale et de performance économique, des formes de ciblage ne sauraient se substituer à l'investissement dans le développement de l'offre de garde de qualité, à court et moyen terme, dans une optique universaliste, liée selon la logique de la courbe d'Heckman à un basculement des financements publics et des mécanismes de l'Etat-Providence du curatif vers le préventif.

### **3. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale : Les aides à la garde des jeunes enfants - Cour des Comptes, septembre 2008**

En 2007, la branche Famille avait dépensé 13 Md d'euros aux aides à la petite enfance (10,9 Md de prestations et 1,9 Md de dépenses d'action sociale), la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant représente la quasi totalité de cette dépense. La PAJE, créée en 2004, poursuivait 2 objectifs :

- simplifier le dispositif d'aide à la garde des jeunes enfants grâce à une prestation unique et à un allègement de la gestion,
- permettre aux parents de choisir librement de garder eux-mêmes leur enfant ou de le confier à des tiers en diminuant leurs contraintes financières.

Dans quelle mesure et à quel coût les objectifs précités de simplification et de libre choix tant d'activité des parents que de mode de garde des enfants ont été atteints ?

## A. Un dispositif peu simplifié

### **1. Une prestation à multiples facettes.**

La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant est une prestation globale qui comporte un socle de base (prime de naissance ou d'adoption, allocation de base) et des compléments (Complément Mode de Garde « assistante maternelle », Complément Mode de Garde « garde à domicile », Complément Mode de Garde « structure », Complément Libre Choix d'Activité, Complément Optionnel Libre Choix d'Activité). La PAJE a permis une évolution des conditions d'ouverture des droits et d'une revalorisation du montant des prestations. Les diverses améliorations apportées à ces prestations, combinées à l'augmentation de la natalité, ont ainsi conduit à une forte croissance des bénéficiaires. Le montant des prestations Petite enfance (PAJE et prestations antérieures) s'élevait à 8,1 Md d'euros en 2003 et à 11 Md d'euros en 2007, montant auquel s'ajoutent 2,6 Md d'euros correspondant à la prise en charge par la branche Famille en 2007 des cotisations retraites des parents bénéficiaires d'une allocation de compensation de perte de ressources (assurance vieillesse des parents au foyer : AVPF).

### **2. Une réglementation qui reste complexe.**

#### **2-1 - L'impact de la création de la PAJE sur la branche Famille.**

La dénomination se veut enveloppante, mais chaque prestation a ses règles propres et souvent plus complexes qu'avant. Si une préparation en amont par l'Etat et la CNAF a été mise en place pour adapter la gestion et les outils informatiques des CAF (nouvelles règles dans les conditions d'accès, calcul des droits, règles de saisie des salaires versés aux assistantes maternelles, fin des versements...), il est à déplorer le peu de concertation avec les professionnels de la petite enfance au niveau local. Les surcoûts de gestion dus à la création de la PAJE ont été évalués à 4,71 M d'euros, mais une réduction du coût préexistant de 6,38 M d'euros par an devrait suivre. Toutefois, cette analyse a seulement été menée ex ante et a exclu les investissements PAJE Emploi.

#### **2.2 - La perception de la PAJE par ses bénéficiaires.**

Si une simplification a pu s'opérer dans la liquidation et le paiement et si un certain nombre de formalités administratives ont pu être allégées par la création du service PAJE Emploi au sein de l'URSSAF, les bénéficiaires déplorent toujours une complexité, surtout pour les bénéficiaires du CLCA.

## B. Un dispositif plus coûteux que prévu

### **1. Un surcoût minoré.**

Le surcoût de la PAJE a été estimé par le PLFSS 2004 à 800 M d'euros et par la CNAF entre 900 M d'euros et 1,2 Md d'euros. Le surcoût réel en 2007 était de 1,77 Md d'euros. Lorsque la montée en charge de la PAJE sera complète, il pourrait être évalué à plus de 2 Md d'euros (à euros constants), sans revalorisation des barèmes. Les 2/3 de ce surcoût concerne les prestations de garde (CMG assistante maternelle et CMG garde à domicile).

### **2. Des prévisions mal fondées.**

Le nombre de familles bénéficiaires de la prime de naissance/adoption (revalorisation du plafond de ressources) a été sous-estimé ; à l'inverse, les effets de la restriction des conditions d'activité antérieure pour bénéficier du CLCA ont été surestimés. Par ailleurs, concernant les CMG assistantes maternelles, les indemnités d'entretien n'ont pas été intégrées, la prise en charge des cotisations sociales ont été sous-estimées malgré la progression de la rémunération des assistantes maternelles prévue avec revalorisation de leur statut (via la convention collective de janvier 2005) et la meilleure solvabilisation

des familles du fait même de la création de la PAJE. Enfin, les estimations ont été produites à comportement constant des familles - sans anticiper les effets potentiels de la PAJE – et à nombre des naissances supposé inchangé.

### **3. L'absence de mesures financières correctrices.**

Plusieurs pistes d'économies avaient été envisagées, mais une seule mesure a été mise en place, à savoir l'annulation du basculement dans la PAJE des bénéficiaires de l'AFEAMA et de l'AGED au 1<sup>er</sup> janvier 2007. A l'inverse, la revalorisation de 50 euros par mois du CMG « assistantes maternelles » pour les familles situées dans la tranche inférieure de revenus a engendré une dépense supplémentaire de 37 M d'euros.

## **C. Le libre choix d'activité**

La PAJE devait offrir la possibilité aux parents de se retirer temporairement du marché du travail pour se consacrer à leur enfant sans que ce choix réduise l'employabilité des femmes.

### **1. Le succès du CLCA à taux réduit auprès des familles favorisées.**

On a assisté à une progression du nombre de bénéficiaires d'un CLCA à taux réduit (temps partiel), tandis que le nombre de familles bénéficiant d'un CLCA ou de l'APE à taux plein était resté relativement stable. Ces tendances s'expliquent par la revalorisation du CLCA à taux réduit de 15% par rapport à l'APE, qui a surtout profité aux classes moyennes et aisées. Toutefois, le CLCA à taux réduit ne s'est pas substitué au CLCA à taux plein pour éviter aux femmes de se retirer totalement du marché du travail, il a seulement incité d'autres femmes (familles favorisées) à se retirer du marché du travail. Il a ainsi été perçu comme un congé parental prolongé et une aide à la garde avec revalorisation du CMG. Il a donc manqué sa cible.

### **2. Le recours du CLCA à taux plein, un choix souvent contraint.**

Les parents bénéficiaires du CLCA taux plein sont des femmes peu diplômées et disposant de faibles revenus. Leur retrait du marché du travail se révèle fréquemment être un choix contraint (coût trop élevé des modes de garde payants).

### **3. Le maintien des difficultés de retour à l'emploi.**

#### **3.1 - L' « échec » du COLCA.**

Créé en juillet 2006, le COLCA offre aux familles ayant la charge d'au moins 3 enfants, sous condition d'activité professionnelle antérieure, de bénéficier d'un congé plus court que le CLCA, mais mieux rémunéré. Il s'agissait d'inciter les femmes à se retirer moins longtemps du marché du travail. En 2007, on comptait seulement 2047 bénéficiaires pour une estimation à 50 000. La durée du COLCA est jugée trop courte, ce dispositif étant également très limitatif puisque seulement réservé aux familles de 3 enfants.

#### **3.2 - Des difficultés de retour à l'emploi mal mesurées et peu prises en compte.**

En dehors du COLCA, aucune mesure concrète n'a été mise en œuvre pour améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires d'un congé parental et pour limiter l'éloignement de ces personnes du marché du travail. Des améliorations pourraient être apportées sur ce point comme la réduction de la durée du CLCA, le resserrement des conditions d'activité ouvrant droit au CLCA ou une plus grande facilité pour les familles les moins aisées de disposer d'une offre de garde disponible, à un coût abordable.

## **D. Le libre choix du mode de garde**

### **1. La revalorisation des aides à la garde individuelle.**

#### **1.1 - Des objectifs insuffisamment précisés.**

S'il s'agissait de permettre le libre choix des familles par la revalorisation des prestations de garde individuelle, aucun objectif chiffré en terme de nombre d'enfants gardés n'a été fixé.

#### **1.2 - La réduction du reste à charge des familles, une donnée mal mesurée.**

Il apparaît difficile d'évaluer l'impact de la PAJE sur le reste à charge des familles. La création de la PAJE s'est accompagnée d'une série de mesures d'allègements fiscaux (crédit d'impôt pour garde d'enfant à l'extérieur du domicile, crédit d'impôt pour l'emploi d'une garde à domicile, exonération partielle des cotisations patronales), il semble difficile de dissocier leurs impacts respectifs.

Il semblerait que l'effort financier des familles concernant la garde par des assistantes maternelles a été diminué avec la PAJE, mais la forte augmentation du salaire des assistantes maternelles n'a pas été prise en compte. Concernant les EAJE, on observerait une même évolution à la baisse du taux d'effort, mais elle ne serait pas imputable à la PAJE, mais plutôt aux mesures fiscales. Pour la garde à domicile, la PAJE n'a pas diminué le taux d'effort des parents.

#### **1.3 - L'absence de corrélation entre les taux d'effort, les revenus et le coût pour la société des modes de garde.**

La dispersion des taux d'effort observée en fonction des revenus et des modes de garde n'est pas cohérente sur le plan de l'équité : à l'exception des EAJE, le taux d'effort est d'autant plus important que les revenus des familles sont faibles. Cela ne va pas sans questionner la cohérence dans la bonne utilisation des fonds publics (le coût pour la collectivité baisserait plus fortement quand les revenus des familles augmentent).

### **2. Un libre choix qui se heurte à l'insuffisance de l'offre de garde.**

La PAJE permet de mieux solvabiliser les familles, mais n'a aucun effet sur l'offre de garde. Le déséquilibre entre l'offre de garde et la demande est aggravé par le dynamisme de la natalité observé depuis 2003 et par un resserrement de la scolarisation des enfants de 2 à 3 ans. Les CDAJE (commissions départementales d'accueil des jeunes enfants) créées la loi du 2 janvier 2002, dont la mission essentielle est d'identifier les besoins et de coordonner le développement de l'offre de garde, se mettent difficilement en place et leur rôle est encore peu opérationnel.

#### **2.1 - La garde par les assistantes maternelles.**

Il s'agit d'un mode de garde peu coûteux pour la collectivité. Néanmoins, le nombre d'assistantes maternelles agréées plafonne depuis 2004 (338 000 en 2000), ainsi que leur taux d'exercice (70% en 2002). Leur chômage semble mal identifié, le taux de non exercice relève à la fois des assistantes maternelles ne désirant pas exercer et de celles véritablement au chômage. Malgré la réforme statutaire de 2005 et la mise en place de la PAJE, le nombre de places n'augmente qu'au rythme de la natalité. Les départs à la retraite devraient aggraver le déséquilibre. Plusieurs explications peuvent être avancées telles que les délais administratifs pour l'obtention d'un agrément ou les normes de logement exigeantes... Ainsi, on assiste au développement de crèches familiales « sauvages ». Il s'agirait ainsi d'augmenter les aides à la mise aux normes des habitations et de réformer le cadre juridique des crèches familiales.

## 2.2 - La garde à domicile.

Il s'agit de la solution la plus onéreuse. Les familles aisées cumulent les allocations PAJE avec les réductions d'impôts. Le recensement de ce mode de garde s'avère complexe en l'absence d'agrément préalable des gardes et du fait de la méconnaissance du nombre de familles qui ne perçoivent pas d'aides de la CNAF. De même les réductions d'impôts pour l'emploi de personnels à domicile ne permettent pas de distinguer l'activité de garde d'enfants et d'autres types d'activités.

## 2.3 - Les établissements d'accueil des jeunes enfants.

Le soutien au développement de l'accueil des jeunes enfants s'est traduit par 4 dotations spécifiques pour soutenir l'investissement dans les structures d'accueil (FIPE, AEI, DAPE, DIPE). La dépense pour la CNAF à la mi-2007 est de 822 M d'euros, montant auquel s'ajoutent près de 129 M d'euros versés directement par les CAF à partir de leurs ressources propres. Les financements totaux apportés par les différents acteurs s'élèvent à 2 252 M d'euros. Les ambitions de ces plans crèches entre 2000 et 2007 n'ont pas été atteints (+ 75 000 places, pour 37 800 réalisées, soit 2% par an, à peine le taux de natalité). Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être notés: le délai moyen d'ouverture au public (27 mois), les places dites « nouvelles » étant souvent des places anciennes rénovées ou « relabellisées » (multi-accueil), la fermeture de places en crèche pour non respect des normes. Par ailleurs, il semble impossible de distinguer les places créées, des places réellement ouvertes. Enfin, le taux de remplissage des places ouvertes avoisine seulement les 67%. Il s'agirait d'accélérer l'implantation de crèches d'entreprise.

## 2.4 - La scolarisation des enfants de 2 ans.

Le taux de scolarisation des enfants de 2 à 3 ans a diminué de 27% entre 2003 et 2007. Le nombre d'enfants concernés correspond au nombre de places créées auprès des assistantes maternelles et en EAJE. Il s'agit d'une évolution peu cohérente au regard de la bonne utilisation de l'argent public. En effet, le coût par enfant est moindre s'il est accueilli en maternelle plutôt qu'en EAJE. Il apparaît nécessaire d'explicitier les objectifs de cette tendance pour déterminer conjointement avec tous les acteurs concernés les besoins pour l'avenir et les réponses à apporter.

## 2.5 - Evolution globale.

L'augmentation de la demande (natalité, couples bi-actifs, familles monoparentales, forte diminution de la garde en jardin d'enfants et en maternelle) n'a pas été compensée par un accroissement suffisant de l'accueil par les autres modes de garde. Le nombre d'enfants gardés par des parents ou proches a augmenté de plus de 7%. Les évolutions semblent décevantes au regard de l'effort financier supplémentaire engagé par la branche Famille, le coût d'un enfant gardé par un tiers a cru de 60% entre 2003 et 2006.

### Propositions de la Cour de comptes :

- Renforcer la cohérence des interventions des différents acteurs concernés par la garde des jeunes enfants (ministère en charge de la famille, ministère de l'éducation nationale, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales).
- Réduire la durée du CLCA afin d'éviter l'éloignement durable des mères du marché du travail et envisager de revenir sur la revalorisation du CLCA à temps partiel.
- Mieux corrélér le taux d'effort des familles en fonction de leurs revenus pour chaque mode de garde.
- Mieux corrélér le coût pour la collectivité et les revenus des familles de chaque mode de garde en réduisant en particulier l'aide apportée par la collectivité en matière de garde à domicile.
- Analyser les raisons de la stagnation du nombre d'agrément et du taux d'exercice des assistantes maternelles et développer l'accueil dans un cadre structuré (crèches familiales) ou plus souple (locaux mis à disposition).

#### **4. Les mesures relatives à la branche famille - PLFSS 2009, septembre 2008**

Famille : développer l'offre de garde de la petite enfance dès 2009.

Les mesures figurant dans le PLFSS 2009 s'inspirent des propositions avancées dans le cadre du Rapport Tabarot.

- L'augmentation de 10% de l'allocation du complément de mode de garde (CMG) des jeunes enfants, en fonction des horaires atypiques (nuit, soirée, dimanche) qui sont effectués par l'ensemble des parents du foyer familial, permet d'alléger le surcoût lié à des besoins de garde spécifiques.
- Deux mesures sont proposées pour améliorer la garde d'enfants par les assistantes maternelles : l'augmentation du nombre d'enfants pouvant être gardés par les assistantes maternelles va passer de 3 à 4 et le regroupement des assistantes maternelles.

#### **5. Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public – Sénat, novembre 2008**

Propositions :

L'école maternelle ne devrait pas être instrumentalisée au profit d'enjeux qui ne relèvent pas de l'intérêt de l'enfant. L'institution scolaire est inadaptée à la prise en compte du développement et du bien-être du jeune enfant (entre 2 et 3 ans). En effet, face à la pénurie de structures d'accueil de la petite enfance, la scolarisation précoce constitue pour les parents un mode de garde leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle et particulièrement attractif financièrement.

Il s'agirait de constituer comme alternative à cette tendance un pôle de l'accueil de la petite enfance reposant sur un ensemble de structures éducatives articulées selon une approche chronologique du temps de l'enfance. Il serait ainsi nécessaire de destiner en priorité les établissements d'accueil de type crèche collective ou familiale aux seuls bébés et de promouvoir de nouvelles structures d'accueil éducatif pour les jeunes enfants âgés de 2 ans et d'assurer une scolarisation réussie des enfants à partir de 3 ans révolus dans l'année civile.

Ainsi, une offre d'accueil plus appropriée aux enfants de 2 ans à 3 ans pourrait émerger : le **jardin d'éveil**, à mi chemin entre la crèche et l'école. Ce lieu s'inscrirait dans le cadre de la politique familiale comme un nouveau service public. Ce type de structure fonctionnerait sur l'ensemble de l'année civile, offrirait une amplitude horaire similaire aux crèches collectives et pratiquerait une politique tarifaire attractive. Il serait également nécessaire d'assouplir les normes d'encadrement proposant un adulte pour 15 enfants, contre un adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas et un adulte pour 8 enfants qui marchent en crèche. Par ailleurs, les jardins d'éveil devraient être en priorité adossés aux écoles maternelles.

#### **6. L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants - MAURIN et ROY, mai 2008**

L'enquête « Famille et Modes de garde » a été menée en 2007 auprès de l'ensemble des familles grenobloises inscrivant un enfant en maternelle. Il s'agissait dans un premier temps d'identifier l'ensemble des familles ayant postulé pour une place en crèche, si cette demande a été ou non suivie

d'un accueil en crèche et si l'enfant est par la suite resté en crèche ou non. Dans un second temps, l'évolution de la situation de l'ensemble des familles (emploi de la mère notamment) ayant postulé pour une place en crèche selon que leur demande a été satisfaite ou non a été analysée. Les principaux résultats sont les suivants :

- Les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent plus facilement dans l'emploi entre la naissance et l'inscription en maternelle que les mères dont la demande n'a pas pu être satisfaite.
- Les parents dont la demande de place a pu être satisfaite ont au moment de l'inscription en maternelle beaucoup moins d'inquiétudes quant à la santé, au développement de leur enfant et à sa capacité à s'intégrer à l'école que ceux dont la demande de place en crèche n'a pas pu être satisfaite.
- Les parents dont la demande de place en crèche a été satisfaite ne sont pourtant ni plus ni moins diplômés que ceux dont la demande n'a pas été satisfaite.

### **Sélection des familles par les crèches.**

Les parents ayant obtenu une place ont une structure de diplômes très similaire à celle des parents n'ayant pas obtenu de place. La capacité à retrouver un emploi ou à juger du développement d'un enfant est a priori très similaire pour les deux groupes de parents. Les crèches grenobloises ne favorisent donc pas une catégorie sociale plutôt qu'une autre. En revanche, elles donnent un avantage significatif aux postulants ayant déjà des enfants (cf. le RI). Dans l'ensemble des postulants, les mères ayant obtenu une place en crèche étaient par ailleurs plus souvent au chômage ou au foyer (et moins souvent dans l'emploi) au moment de la naissance de l'enfant.

### **Effet de l'acceptation en crèche sur le mode de garde effectivement utilisé.**

Les places en crèche se substituent en premier lieu à des places auprès d'assistantes maternelles et dans une moindre mesure seulement, à des gardes réalisées par la famille. 20% des familles n'ayant pas obtenu satisfaction déclarent n'avoir recours à aucun mode de garde payant (écart encore plus fort pour les familles modestes). Au final, le fait d'avoir ou non obtenu satisfaction définit bien deux groupes de familles similaires du point de vue du niveau de qualification et de la profession des parents, mais contraintes à recourir à des modes de garde différentes du fait de leur coûts horaires et de l'entourage des familles.

### **Effet sur la situation professionnelle de la mère.**

Parmi les mères ayant fait une demande de place en crèche, environ 75% avaient un emploi avant la naissance, mais elles ne sont plus qu'environ 65% au moment de l'inscription en maternelle. Cette baisse existe aussi bien pour les mères dont la demande a été satisfaite que pour celles dont la demande n'a pas été suivie d'effet. Mais la baisse est en réalité plus de 2.5 fois moins importante pour les mères dont la demande a été satisfaite que pour les autres.

Les mères - dont la demande de place en crèche est satisfaite - voient ainsi leur taux d'emploi à temps complet baisser moins vite que celui des autres mères et leur taux d'emploi à temps partiel augmenter plus vite. Enfin, la proportion d'emploi à temps partiel des mères dans l'emploi salarié est multipliée par le même facteur 2 chez les mères dont la demande est satisfaite que chez celle dont la demande est refusée. La meilleure résistance à l'emploi des mères - dont l'enfant est accepté en crèche - est perceptible chez les diplômées comme chez les non diplômées.

Une fois pris en compte l'impact propre du nombre d'enfants ou du niveau de qualification de la mère, l'effet positif de l'obtention d'une place en crèche est à peu près le même, que l'on raisonne ou non à nombre d'enfants et diplôme de la mère fixés. Ainsi, l'effet de substitution d'une place à temps complet en crèche à un temps complet d'un autre mode de garde est une augmentation de l'emploi maternel d'environ 15% ETC. Cela implique un gain immédiat en termes de salaire de la mère grâce au surcroît

d'emploi généré par l'obtention d'une place en crèche, mais le fait d'avoir évité une interruption d'activité de longue durée procure également des bénéfices tout au long de la carrière.

### **Effet sur la perception par les parents du développement de l'enfant.**

Qu'il s'agisse du langage, des rapports aux autres enfants, des apprentissages fondamentaux ou des perspectives d'adaptation à la maternelle, la proportion des familles déclarant n'avoir aucun souci est systématiquement plus élevée chez ceux dont la demande en crèche a été satisfaite que chez ceux dont la demande ne l'a pas été (à nombre d'enfants, diplôme ou situation professionnelle avant la naissance donnés).

L'écart sur cette perception du développement de l'enfant entre demandes satisfaites et non satisfaites est du même ordre de grandeur qu'entre mères très diplômées et peu diplômées. Obtenir une place en crèche permet aux mères peu diplômées d'accéder au même niveau de sérénité qu'une mère très diplômée dont la demande n'a pas été satisfaite. Enfin, être accepté en crèche diminue le niveau de souci vis à vis du développement de l'enfant à peu près dans la même mesure que le fait d'avoir déjà eu un enfant.

### **Bilan et conclusion.**

Les places en crèche se substituent avant tout à des gardes chez une assistante maternelle et dans une moindre mesure à des gardes réalisées par la famille. Pour 100 nouvelles places de crèche, le nombre d'enfants gardés par une assistante maternelle diminue de 70 et le nombre d'enfants gardés par un parent de 30.

Le coût d'une place en crèche – plus élevé que celui d'une place chez une assistante maternelle ou d'une garde parentale – se trouve largement contrebalancé par le bénéfice immédiat pour la collectivité procuré par la sauvegarde de 15 emplois ETP pour 100 places de crèche et par le surcroît de gains pour les mères.

Suite aux diverses propositions esquissées dans cette synthèse, la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant pourrait se saisir des questions suivantes, afin d'anticiper sur les évolutions prochaines et définir des positions partenariales communes :

- Quelles sont les propositions qui paraissent les plus intéressantes et les plus aptes à répondre aux problèmes quantitatifs et qualitatifs de l'accueil du jeune enfant ?
- Quel positionnement de la CDAJE en matière d'accompagnement de l'accueil individuel, si les règles en ce domaine sont modifiées ?
- Comment bien prendre en compte les questions relatives à l'accueil des enfants de 2 à 3 ans ?
- Peut-on encourager l'accueil des enfants à domicile en garde partagée ?

*Document élaboré par Morgane Flaugère,  
stagiaire IEP à la Caf de Grenoble sous la supervision de Hélène Sibué*