



Paris, le 10 janvier 2012

## Présentation de la Note d'analyse

« Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? »

Mardi 10 janvier 2012

par Vincent Chriqui,  
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

*Seul le prononcé fait foi*

### MESSAGE GLOBAL

La France se situe au-dessus de la moyenne européenne en termes de solutions d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, et les objectifs d'accroissement de l'offre prévus pour fin 2012 sont en bonne voie d'être atteints. Ces résultats sont positifs et encourageants, mais les marges de progrès restent substantielles afin de mieux répondre aux besoins des parents dans l'intérêt de l'enfant.

Si les dimensions qualitative et quantitative de l'offre sont indissociables, c'est par ce second aspect que cette note aborde la question, le premier ayant fait l'objet d'un colloque international en partenariat avec la Drees en novembre dernier, et dont les actes seront très prochainement disponibles

### Plusieurs principes peuvent ainsi guider la réflexion

- En ce qui concerne le développement de l'offre d'accueil individuel (chez les assistantes maternelles) : Il s'agit tout d'abord et globalement d'améliorer les conditions d'exercice de cette profession, de la rendre plus attractive afin de faciliter la relève puisque de nombreux départs à la retraite sont anticipés.
- En ce qui concerne le développement de l'offre en milieu collectif : Il s'agit de veiller au bon développement de l'offre en planifiant le développement de l'offre, en rationalisant les financements et les réglementations.
- Globalement, la répartition des compétences entre les acteurs, et l'effet « césure » entre les 0-3 ans et les 2/3-6 ans, invitent à une réflexion générale sur la mise en cohérence de l'ensemble des moyens consacrés à la petite enfance avant 6 ans.

Mesdames et Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue au Centre d'analyse stratégique à l'occasion de la présentation de la note d'analyse consacrée à la politique française d'accueil des jeunes enfants.

**En 2008, on estimait qu'il manquait en France entre 300 000 et 500 000 places d'accueil** pour arriver à satisfaire pleinement les besoins des parents de jeunes enfants.

Alors même que la France **se situe déjà au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en termes de fréquentation des services d'accueil (tous confondus) pour les enfants de moins de 3 ans** (43 % en France pour une moyenne de l'OCDE à 30 %), **les pouvoirs publics ont lancé en 2009 un plan ambitieux d'accroissement de l'offre** pour répondre à cette demande des parents.

Le plan de développement de l'offre lancé en 2009 visait à créer **200 000 nouvelles solutions d'accueil d'ici 2012**. Fin 2010, avec environ 80 000 places d'accueil supplémentaires disponibles, la CNAF prévoit que les objectifs du plan seront effectivement atteints en 2012.

**Dans un contexte de tension sur les finances sociales, nous avons voulu savoir comment ces services d'accueil pouvaient encore être développés. En d'autres termes, comment accroître l'offre tout en offrant un accueil de qualité qui réponde aux besoins des parents ? Quels sont les points forts et les faiblesses de cette politique pour les acteurs concernés (parents, gestionnaires, acteurs locaux, professionnels) ?**

1. Pour mener à bien cette réflexion, nous avons **tout d'abord** choisi de mettre en perspective la situation française en nous intéressant à **ce qui se passe à l'étranger**. Comment nos voisins développent-ils l'offre d'accueil ?
2. En ce qui concerne la France, nous sommes **dans un second temps** intéressés aux principaux leviers qui permettent de soutenir cette dynamique de développement de l'offre dans **l'accueil collectif**.
3. Alors que la majorité des enfants français sont gardés par des assistantes maternelles (37 % des enfants dont les deux parents travaillent à temps complet sont accueillis par des assistantes maternelles agréés), notre réflexion a porté dans un **troisième temps sur le développement de l'accueil individuel**.
4. De façon globale, nous nous sommes  **finalement** intéressés à la **cohérence de l'ensemble des moyens consacrés au développement des solutions d'accueil**.

## I - Pour commencer, quelques éléments chiffrés sur les développements récents de l'offre d'accueil en France et quelques points de comparaison avec les pays de l'OCDE.

Comme je l'ai mentionné, rappelons tout d'abord qu'environ 43 % des enfants de moins de 3 ans fréquentent des services d'accueil « formels » pour un minimum de 30 heures par semaine. Comme certains observateurs le soulignent, ces jeunes enfants passent souvent plus de temps dans la semaine avec les personnes en charge de les garder qu'avec leurs parents. Nos voisins européens ne sont pas en reste. Ainsi, la moyenne pour les pays de l'OCDE est d'environ 30 %, mais avec de fortes disparités.

Alors que des pays comme la Belgique ou la Norvège ont des taux de fréquentation comparables à celui de la France, d'autres pays comme le Danemark ou l'Islande affichent des taux de fréquentation de plus de 60%. Dans des pays comme l'Allemagne, la Grèce, l'Italie ou encore le Royaume-Uni, moins d'un tiers des enfants de moins de 3 ans fréquentent ces services.

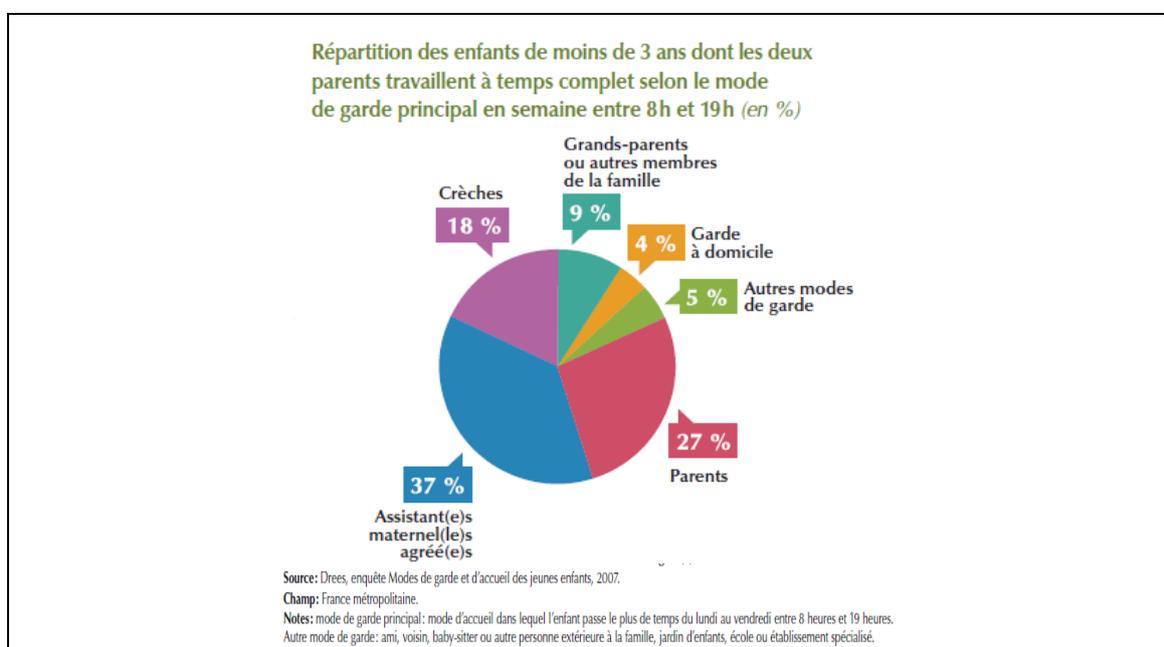
### **L'organisation des services varient cependant selon les pays :**

- Des pays ont en effet choisi de développer davantage une offre de services « individuelle », par des assistantes maternelles, alors que d'autres misent sur l'offre en milieu collectif.
- Les services de garde peuvent être disponibles peu après la naissance de l'enfant, ou seulement à la fin du congé parental. Dans plusieurs pays nordiques, la garde n'est par exemple disponible qu'à la fin d'un congé parental d'une durée d'environ an.
- Dans les pays nordiques, le droit à obtenir une place d'accueil pour son enfant est par ailleurs opposable. On touche là précisément à la logique « d'investissement social » souvent mise en exergue au nord de l'Europe. À l'inverse, des pays comme l'Italie ou la Grèce offrent peu de services d'accueil, la responsabilité de la garde incombant surtout à la famille.
- Les services proposés peuvent d'autre part être privés ou publics, et délivrés à des coûts variables pour les parents.
- Les pays consacrent en ce sens un part variable de leur PIB à ces services d'accueil. Pour les enfants de moins de trois ans, la France consacre au total 0,4 % de son PIB à ces services. Elle se classe ainsi derrière des pays comme le Danemark (0,8 %), la Finlande (0,7 %), la Suède (0,6 %) ou la Norvège (0,7 %). Mais si l'on tient compte des dépenses consacrées à l'éducation des 3-6 ans, elle arrive en quatrième position des pays de l'OCDE qui consacrent le plus de fonds à ces services.
- **Les différents pays peuvent enfin être comparés à l'aune du degré d'intégration entre l'accueil des enfants de moins de 3 ans et l'éducation des 3 à 6-7 ans.** Les pays scandinaves ont choisi d'intégrer les services d'accueil et d'éducation des

jeunes enfants, que ce soit au niveau de la responsabilité gouvernementale dans ce secteur (un seul ministère), de l'accès, du financement, de la réglementation, ou de la gestion et formation des personnels. Au contraire, en Belgique, l'organisation et la gestion sont différenciées selon l'âge des enfants.

### Globalement, la France se caractérise pour sa part principalement par :

- Un congé parental de longue durée (2 à 3 ans) rémunéré et offrant la possibilité de travailler à temps partiel.
- La France se caractérise en outre par la complémentarité entre l'offre d'accueil collectif et l'offre d'accueil individuel. Environ 18 % des enfants sont accueillis en crèches, 37 % par des assistantes maternelles agréées, 36 % sont gardés par leurs parents ou la famille, les autres étant gardés à domicile ou par d'autres moyens.



- Enfin, il existe en France une césure importante entre les services consacrés aux enfants de 3 ans et moins et l'accueil à l'école maternelle pour la quasi-majorité des 3 à 6 ans. L'accueil des enfants de ces deux tranches d'âge est alors fortement différencié entre garde et éducation nationale.

Pour accroître l'offre, de nombreux efforts ont été faits ces dernières années en France :

- Dans le détail, près de 20 000 **places en accueil collectif** ont été créées en 2009. Environ 12 500 sont le fait de nouveaux agréments. Environ 7 500 sont dues à l'optimisation des places existantes.

Notons que ces 20 000 nouvelles places « en collectif » permettent d'accueillir un nombre plus important d'enfants. Pour 2009, les 20 000 places créées ont par exemple permis de proposer une solution d'accueil à 46 000 enfants. Puisque des

parents n'ont pas besoin d'un accueil durant toute la journée ainsi que pour chaque jour ouvrable, il a en effet été possible de proposer en moyenne une place à 2 enfants dans le cadre des nouveaux agréments.

- Pour l'année 2010, les premières estimations font également état de la création d'environ 20 000 places.
  - Cette augmentation des places disponibles en accueil collectif doit toutefois être mise en regard de **la baisse de la scolarisation des enfants de 2 ans**.
- En ce qui concerne **l'accueil individuel**, 21 200 enfants de moins de 3 ans supplémentaires ont été confiés à un assistant maternel en 2009.
- Pour 2010, à partir des chiffres du premier semestre, on peut extrapoler, en tendance, qu'il y aura environ 20 275 enfants de moins de 3 ans accueillis en plus.

## II - J'en viens maintenant aux moyens à mettre en œuvre pour faciliter et améliorer l'accroissement de l'offre « collective » :

**Alors que les budgets consacrés par la branche Famille à l'accueil augmentent et que l'offre augmente**, la couverture en accueil collectif reste très hétérogène sur le territoire. Elle varie de 4,3 à 38,3 places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans en fonction des départements (chiffres à mettre en regard du nombre d'assistantes maternelles présents sur ces territoires). **Cela pourrait justifier une réflexion sur la modulation des aides en fonction d'une géographie prioritaire à déterminer.**

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

- Ce mécanisme suscite cependant une série d'interrogations, principalement en ce qui concerne la capacité des établissements à s'ajuster à cette nouvelle gestion. Des établissements situés dans des quartiers plus vulnérables ou les parents ont rarement des horaires de travail stables craignent par exemple de ne pas pouvoir rencontrer le taux d'occupation requis. **Il s'agit sans doute de laisser le temps au gestionnaire de s'adapter à cette nouvelle façon de faire, mais peut-être aussi de réfléchir à la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse l'objectif de taux d'occupation et les mécanismes financiers qui en découlent en fonction de certains contextes locaux.**

Une autre évolution qui mérite d'être soulignée en matière d'accueil collectif est **le rôle de plus en plus important joué par le secteur privé à but lucratif**. En plus de l'augmentation du nombre d'entreprises privées qui choisissent de mettre en place des crèches pour leurs salariés, et dont les pouvoirs publics ont favorisé la croissance, **les entreprises de crèches ont gagné en importance**. Il s'agit de structures commerciales qui proposent à des collectivités locales ou à des entreprises privées de créer ou de gérer des structures d'accueil. **Depuis 2008, ce secteur affiche un taux de croissance de 35 %**. Elles présentent de nombreux avantages, notamment en termes de réactivité et de capacité gestionnaire. Leur apparition a cependant suscité **certaines craintes, plus ou moins justifiées** :

1. En ce qui concerne **les coûts qu'elles peuvent facturer aux parents**, la grande majorité appliquent le barème national de la PSU afin de bénéficier des aides publiques, ce qui fait que les participations familiales sont identiques dans ce secteur et dans le secteur public.

L'exception concerne cependant **les micro-crèches, des structures de plus petite taille créées en 2007. Ces dernières sont en effet éligibles à un autre mode de financement. 57 % d'entre elles ont choisi d'adopter** le mécanisme de financement baptisé « complément mode de garde/structure », semblable à celui dont bénéficient les parents employant un assistant maternel. Sur le mode des médecins conventionnés qui peuvent pratiquer des dépassements d'honoraires, elles ont la liberté de facturer aux parents les tarifs voulus. **Ces tarifs suscitent des craintes quant au maintien de la mixité sociale et à la cohérence des politiques globales impulsées par les élus sur un territoire.**

D'où la **première** proposition que nous formulons :

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

2. Le **deuxième** questionnaire concerne **les coûts des entreprises de crèches pour les collectivités et les entreprises**. Les tarifs sont en effet libres, et selon les entreprises et les prestations offertes, les écarts de prix facturés peuvent être importants, même s'ils restent mal connus. Si l'obligation de mettre en concurrence ces entreprises pour délégation de services doit permettre de réguler les prix, **un meilleur appui aux collectivités qui en expriment le besoin pourrait être envisagé.**
3. Enfin, se pose la question de la **qualité des services offerts**. Certains observateurs craignent que la logique commerciale de ces établissements affecte la qualité de l'accueil. **Pourtant, ces entreprises, pour obtenir leur agrément, doivent répondre aux mêmes critères que les crèches « publiques » et respecter par la suite les mêmes normes de fonctionnement et contrôles qui y sont associés.**

### III - Intéressons nous maintenant à l'offre d'accueil proposée par des assistantes maternelles :

Si l'on associe en effet souvent « accueil de la petite enfance » à « crèche », ce sont en effet les assistantes maternelles qui accueillent le plus grand nombre d'enfants de moins de 3 ans.

Étant donné le rôle capital de l'accueil individuel en France, **le risque de pénurie de personnels** auquel le secteur pourrait être confronté est préoccupant. Les assistantes maternelles figurent en effet parmi les métiers les plus concernés par les départs à la retraite d'ici 2020. L'enjeu est de taille car la profession peine à attirer de nouvelles vocations, les salaires dans ce secteur étant en général peu attractifs. Outre diverses incitations financières mises en œuvre par la CNAF, d'autres solutions sont possibles.

1. La **première piste d'amélioration** serait d'accompagner les assistantes maternelles souffrant d'isolement ou de difficultés à gérer des contrats de gré à gré avec les parents.

Les relations entre les assistantes et les parents relèvent de contrats entre particuliers et employeurs. **La difficulté à s'improviser employeur pour les parents, et l'absence de médiateur extérieur, peuvent rendre la gestion problématique, voire conflictuelle.**

Pour faciliter les relations entre parents et employeurs, pour conseiller les assistantes maternelles et leur permettre de sortir en parti de leur isolement, **notre seconde proposition** est de

**Déterminer un nombre optimal de Relais d'assistantes maternelles par assistantes maternelles. Concentrer les moyens dans les territoires les moins bien pourvus.**

2. La seconde piste d'amélioration des conditions d'exercice du métier consiste à permettre une pratique collective de l'accueil. C'est la possibilité qui notamment offerte depuis 2010 au sein des **Maisons d'assistantes maternelles (MAM)**. Quatre assistantes maternelles peuvent s'y réunir dans un local hors de leur domicile pour accueillir jusqu'à 16 enfants. Les avantages sont nombreux : partage d'expérience, extension des plages d'ouverture, accroissement de l'offre quand l'exiguïté du domicile ne permet pas d'accueillir autant d'enfants que désiré. Pour les communes qui mettent des locaux à disposition de ces projets, les contraintes sont moins fortes que celles qui pèsent sur les établissements d'accueil du jeune enfant.
3. Sur le long terme, **l'enjeu de la professionnalisation du métier d'assistant maternel** est également essentiel tant pour susciter les vocations que pour les maintenir dans la durée. **Afin de poursuivre les efforts entrepris depuis quelques années, l'accès à la formation continue pourrait être facilité.** Actuellement, très peu de professionnels y ont recours du fait de contraintes organisationnelles (accueil des enfants pendant le temps de formation) et juridiques (ils ont autant d'employeurs que d'enfants gardés, sauf en cas de

fratrie]. Pour cette dernière raison, la réglementation en vigueur prévoit qu'un « parent facilitateur » emploie seul l'assistant maternel pendant les journées de formation et se fasse rembourser *a posteriori* les frais ainsi engagés auprès de l'organisme paritaire de formation professionnelle.

Afin de développer la formation continue des assistantes maternelles, nous **proposons (3)** donc :

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

#### IV - J'insisterai finalement sur les pistes pour rationaliser et mettre en cohérence, de façon globale, les moyens consacrés à l'accroissement de l'offre d'accueil :

Globalement, l'offre d'accueil, qu'elle soit individuelle ou collective, renvoie à une multitude de normes, de dispositifs, et mobilise de nombreux acteurs. Si elle permet jusqu'à un certain point une adaptation aux besoins et contraintes des différents territoires, **cette diversité est source de complexité et mériterait d'être rationalisée. Cette rationalisation pourrait reposer sur divers principes :**

1. **Le premier concerne la fixation et l'évaluation d'objectifs chiffrés.** La voie retenue jusqu'à présent consiste à offrir aux porteurs de projets un soutien financier très incitatif, mais non assorti d'obligations de résultats.

En ce sens, notre **quatrième proposition** est de :

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

2. Deuxième principe, dans la mesure où aucun des acteurs (CAF, conseil généraux, intercommunalités, communes) n'a vocation à centraliser l'ensemble des compétences requises, **l'élaboration et le suivi de ces schémas pourraient, à terme, être confiés à des Agences de l'enfance et de la famille** rassemblant l'ensemble des acteurs concernés. C'est précisément la voie qui a été suivie dans le domaine de la santé avec les Agences régionales de santé (ARS).

**Les diagnostics préalables aux schémas départementaux d'accueil du jeune enfant devront naturellement intégrer autant de données que possible, notamment celles relatives à la scolarisation avant 3 ans.** Bien que l'école maternelle ne puisse pas être considéré comme un « mode de garde », cette diminution rend difficile la planification du développement de l'offre d'accueil au niveau local.

Afin de faciliter la planification de l'offre sur un territoire, notre **cinquième proposition** consiste donc à :

**Systematiser la transmission des prévisions de l'Éducation nationale concernant la scolarisation à 2 ans aux commissions départementales d'accueil du jeune enfant.**

3. Dans l'attente de cette perspective de long terme (la création d'agences), le troisième principe d'un rapprochement des fonctions de financement et d'agrément pourrait être posé [actuellement exercé d'une part par les CAF, d'autre part par les conseils généraux].
4. Enfin, le quatrième principe qui peut guider la réflexion sur le développement de l'offre d'accueil réside dans la mise en cohérence des moyens consacrés à l'accueil et l'éducation des enfants de moins de 6 ans. À court terme, se pose la question de la disparité des réglementations concernant l'agrément et les projets pédagogiques au sein des dispositifs d'accueil.

Sur le long terme, comme mentionné, certaines expériences étrangères invitent de manière plus générale à une réflexion sur les effets de la césure entre d'une part les services dits d'accueil (avant 3 ans), et d'autre part la politique éducative (après 3 ans). Une intégration entre fonctions d'accueil et d'éducation peut aller des regroupements « géographiques » à une intégration en termes d'administration, de personnels, de budgets, de programmes. Cette analyse devrait tenir compte de la place très importante qu'occupent dans le contexte français les assistantes maternelles dans l'offre d'accueil avant 3 ans. C'est, il nous semble, la véritable question structurante qui devrait être posée. Elle dépasse la question de l'intérêt ou non de la scolarisation à 2 ans.

En ce sens, notre **sixième et dernière proposition** est de :

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

Pour conclure cette présentation, je souhaite insister les résultats positifs obtenus en matière d'accueil du jeune enfant grâce aux moyens ambitieux qui y ont été consacrés au cours de la dernière décennie.

Parce que les services d'accueil des jeunes enfants sont un outil central pour assurer le bon développement des enfants qui seront les citoyens de demain, et parce que les parents ont besoin de concilier sereinement responsabilité professionnelle et vie familiale, il faut continuer à améliorer le système, dans une logique d'investissement social.

Je vous remercie de votre attention.

• **Contact Presse**

**Centre d'analyse stratégique**

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr