



**ACCUEIL DES ENFANTS
DE MOINS DE 3 ANS : RELANCER LA DYNAMIQUE**

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 4 |
| I. Le constat | 5 |
| A. Un enfant sur cinq est gardé par ses parents faute d'avoir obtenu un mode d'accueil formel | 5 |
| B. Des coûts très variables pour les familles selon le mode d'accueil auquel elles recourent..... | 6 |
| C. Des taux de recours à un accueil formel qui varient fortement selon la situation sur le marché du travail et le revenu | 7 |
| D. 50 000 places d'accueil formel en moins en 2020 par rapport à 2017 | 8 |
| E. Une dépense publique consacrée à l'accueil du jeune enfant en baisse depuis 2017 en euros constants | 9 |
| F. Une grande diversité de situation selon les communes | 10 |
| II. Mettre en œuvre une politique ambitieuse en faveur de l'accueil du jeune enfant | 12 |
| III. Stopper le déclin de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles | 13 |
| A. Lancer un programme d'études pour comprendre les raisons de ce déclin..... | 13 |
| B. Améliorer l'intermédiation entre professionnels et parents et lancer une réflexion sur le statut des assistantes maternelles | 14 |
| C. Lancer un plan de soutien au développement des maisons d'assistantes maternelles.... | 15 |
| D. Lever certains freins..... | 17 |
| IV. Redynamiser l'offre de places en EAJE PSU | 19 |
| A. Réformer le financement des dépenses de fonctionnement des EAJE PSU..... | 19 |
| B. Maintenir le financement des dépenses d'investissement des EAJE du plan de rebond et prévenir les fermetures de places..... | 22 |
| C. Les micro-crèches Paje | 23 |
| D. Aménager à la marge le dispositif Avip | 24 |
| V. Scolarisation à 2 ans et rentrée échelonnée | 26 |
| A. Mettre en place les conditions nécessaires à un accueil de qualité des enfants en préscolarisation et relancer ce mode d'accueil | 26 |
| B. Echelonner les rentrées à l'école préélémentaire | 27 |
| VI. La garde à domicile | 28 |
| VII. Réformer le congé parental indemnisé | 29 |
| VIII. Évaluation des besoins d'accueil à horizon 2027 et du coût supplémentaire associé .. | 30 |
| A. Combien de places d'accueil faudrait-il créer à horizon 2027 ? | 30 |
| B. Quel budget prévoir pour la création de 200 000 nouvelles places d'ici 2027 ? | 31 |

| | |
|--|-----------|
| IX. Vers un service public de la petite enfance | 33 |
| A. Quel service public ?..... | 33 |
| 1. Mais d'abord pourquoi un SPPE ?..... | 33 |
| 2. Qu'est-ce qu'un service public, et quel contour pourrait-il avoir en matière de petite enfance ?..... | 33 |
| 3. Quelles fonctions doit remplir un SPPE ? | 34 |
| B. Par rapport à ces enjeux, des écarts entre offre actuelle et besoins à terme très différents selon les territoires | 35 |
| C. Adapter l'offre aux besoins identifiés : construire des trajectoires de convergence vers l'objectif recherché | 36 |
| D. La gouvernance : donner une responsabilité centrale aux EPCI | 37 |
| E. Calendrier et modalités de mise en place | 37 |
| 1. Création d'un droit opposable ? | 37 |
| 2. Mise en place progressive | 38 |

Introduction

En 2021, six enfants de moins de 3 ans sur dix sont gardés par leurs parents (ou leurs grands-parents) la majeure partie du temps du lundi au vendredi, dont deux sur dix faute d'avoir pu accéder à un mode d'accueil formel. Seuls quatre enfants de moins de 3 ans sur dix sont confiés la majeure partie du temps à des personnes extérieures à la famille (assistante maternelle, crèche, école préélémentaire, garde à domicile).

Par ailleurs, depuis 2017, l'offre d'accueil du jeune enfant évolue à la baisse et la dépense publique consacrée à l'accueil diminue. L'accueil par les assistantes maternelles décline, le nombre de places pour les enfants de 2 ans à l'école préélémentaire a continué sa chute amorcée au début des années 2000, et le nombre de places dans les crèches gérées par des collectivités ou des associations diminue également. Seule l'offre par les crèches privées à but lucratif augmente.

Or, l'accueil du jeune enfant par un mode d'accueil formel de qualité

- permet aux parents de continuer à travailler après une naissance, de se former ou de chercher un emploi, dans une logique plurielle de conciliation vie familiale – vie professionnelle, d'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien à la parentalité et de lutte contre la pauvreté ;
- favorise le développement de l'enfant par sa socialisation précoce, dans une logique d'investissement social et de lutte contre les inégalités.

Redynamiser l'offre de places dans les modes d'accueil de la petite enfance doit donc être une priorité de la politique familiale. Le gouvernement a en ce sens annoncé la création d'un service public de la petite enfance et affiché un objectif de 200 000 places supplémentaires d'ici 2030.

À l'aube de la signature d'une nouvelle convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf, ce rapport établit un état des lieux de l'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans et fait un certain nombre de propositions en vue d'un développement de l'offre d'accueil et de la mise en place d'un service public de la petite enfance.

Précisons que ce rapport ne traite pas de la question de la pénurie de main-d'œuvre qui touche le secteur de la petite enfance. Trouver des solutions à cette pénurie de main-d'œuvre et accroître l'attractivité du secteur font partie des missions du comité de filière petite enfance présidé par Elisabeth Laithier. C'est aussi l'objectif que s'est fixé le Haut Conseil du travail social présidé par Mathieu Klein. Sur ces questions, nous renvoyons donc aux travaux et propositions qu'ils feront.

Ce rapport n'aborde pas non plus la question de la qualité de l'accueil, qui est traitée par le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA dans un autre rapport publié en 2023.

I. Le constat

A. UN ENFANT SUR CINQ EST GARDE PAR SES PARENTS FAUTE D'AVOIR OBTENU UN MODE D'ACCUEIL FORMEL

En 2021, d'après l'enquête Modes de garde de la Drees, 56 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés par leurs parents la majeure partie du temps (ou tout le temps) du lundi au vendredi entre 8h et 19h (graphique 1)¹. Ce pourcentage est en recul (- 5 points par rapport à 2013). Comme 3 % des jeunes enfants sont par ailleurs gardés la majeure partie du temps par leurs grands-parents ou un autre membre de la famille, au total, pour six enfants sur dix le mode de garde principal est la famille.

A contrario, quatre enfants sur dix de moins de 3 ans sont confiés la majeure partie du temps du lundi au vendredi à des personnes extérieures à la famille. L'accueil par les assistantes maternelles reste en 2021 le premier mode d'accueil formel, avec 20 % des enfants accueillis à titre principal. Cette part d'enfants accueillis par des assistantes maternelles ne progresse toutefois plus depuis 2013. L'accueil en crèche (deuxième mode d'accueil formel en importance), lui, en revanche, est en hausse : en 2021, la crèche est le mode d'accueil principal pour 18 % des jeunes enfants (+ 5 points par rapport à 2013). Enfin, la garde à domicile comme mode d'accueil principal ne concerne que 1 % des enfants de moins de 3 ans et la préscolarisation à l'école préélémentaire (à partir de 2 ans) que 2 %.

Le recours effectif à un mode de garde ne coïncide pas toujours avec les souhaits des familles en la matière. En 2021, pour trois enfants de moins de 3 ans sur dix, le mode de garde effectif ne correspond pas au premier choix des familles. La crèche était ainsi le premier choix de 35 % des parents d'enfants de moins de 3 ans. Pourtant, seuls 18 % des jeunes enfants sont effectivement accueillis en crèche la majeure partie du temps. La crèche est le mode d'accueil formel pour lequel l'écart entre souhait et recours effectif est le plus important (17 points d'écart). Les deux principales solutions sur lesquelles se rabattent les parents n'ayant pas trouvé une place d'accueil en crèche sont de garder eux-mêmes leur enfant et de recourir à une assistante maternelle.

L'accueil par une assistante maternelle était le premier choix de 23 % des parents. Dans les faits, beaucoup de ces parents ont vu leur souhait se réaliser puisque 20 % des jeunes enfants sont accueillis la majeure partie du temps par des assistantes maternelles.

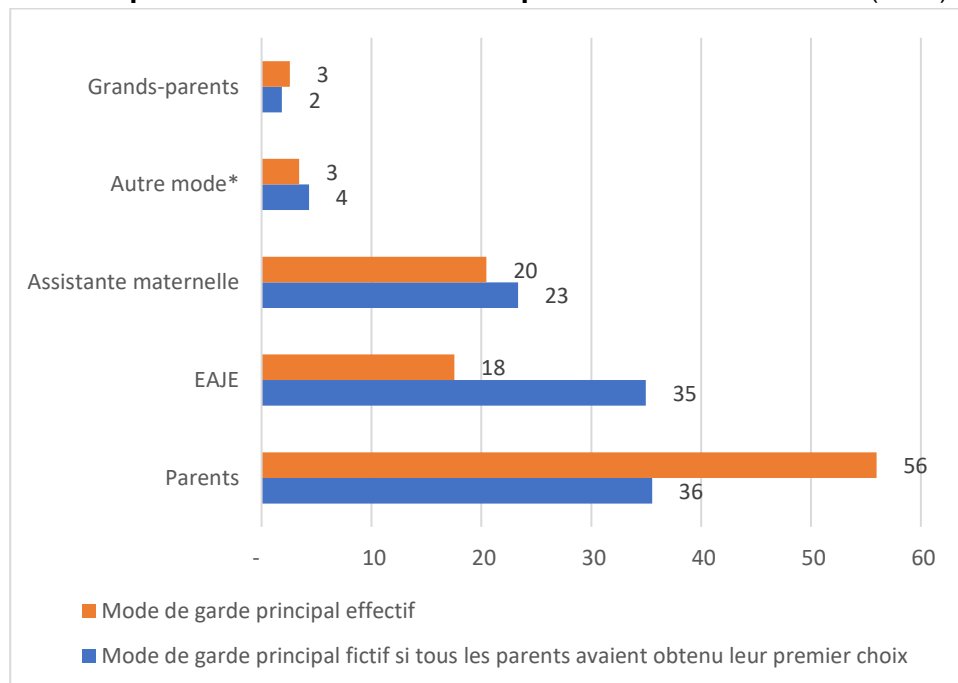
Enfin, garder eux même leur enfant était le souhait de 36 % des parents d'enfants de moins de 3 ans. La part d'enfants effectivement gardés par leurs parents est toutefois bien plus élevée, puisque 56 % des enfants sont dans ce cas (soit 20 points de plus). Autrement dit, un enfant sur cinq est gardé par ses parents, faute pour ces derniers d'avoir trouvé un mode d'accueil formel. Cela a des conséquences importantes en termes de reprise d'activité et de revenus pour les parents, accentué par le fait que beaucoup n'accèdent pas à un congé parental indemnisé (la Prepara).

L'absence de places d'accueil formel disponibles localement oblige donc les parents à faire des choix sous contraintes, dépendant de l'accessibilité (entre autre financière) des modes d'accueil disponibles, de leur situation sur le marché du travail et de leurs revenus. L'offre d'accueil en crèche

¹ Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

et dans une moindre mesure chez les assistantes maternelles devrait être bien supérieure pour combler les souhaits des parents en matière de mode d'accueil².

Graphique 1 : Mode de garde principal et mode de garde fictif si tous les parents avaient obtenu leur premier choix en 2021 (en %)



EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant (crèche, halte-garderie).

* : autre mode : garde à domicile, école, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, etc.

Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021.

Le souhait que l'enfant soit accueilli en crèche est en forte progression depuis 2013 (+ 14 points entre 2013 et 2021)³. Malgré la hausse du nombre de places en crèche, la part de parents contraints dans leur choix d'un mode d'accueil augmente donc. La part de parents dont le premier choix est l'accueil par une assistante maternelle est stable sur la période. La part de parents déclarant souhaiter garder eux-mêmes leur enfant baisse (- 5 points depuis 2013).

B. DES COÛTS TRÈS VARIABLES POUR LES FAMILLES SELON LE MODE D'ACCUEIL AUQUEL ELLES RECOURENT

Le coût supporté par les familles qui recourent à un mode d'accueil formel pour leur enfant de moins de 3 ans est fortement réduit grâce à la superposition de plusieurs dispositifs :

- la prestation de service unique (PSU) versée par les Caf aux crèches qui, en contrepartie, doivent appliquer un barème national de participations familiales ;
- le complément de libre choix du mode de garde de la Paje (CMG) versé aux familles qui recourent à une assistante maternelle, une garde à domicile ou une micro-crèche Paje ;

² Cf. partie VII ci-dessous.

³ D'après le baromètre petite enfance de la Cnaf sur le champ des parents d'un enfant de 6 à 12 mois.

- un crédit d'impôt de 50 % du reste à charge, dans la limite de plafonds différenciés selon le mode d'accueil.

Cette superposition de dispositifs conduit toutefois à des restes à charge et des taux d'effort⁴ après crédit d'impôt très variables pour les familles selon le mode d'accueil auquel elles recourent, leur besoin d'accueil, leur configuration et leur niveau de revenu.

Pour presque toutes les familles, la crèche financée par la PSU est le mode d'accueil le moins onéreux. C'est encore plus vrai pour les familles les plus modestes. Pour des familles gagnant un Smic par exemple, le recours à une crèche est deux fois moins onéreux pour les parents isolés et trois fois moins onéreux pour les couples biactifs que le recours à une assistante maternelle. Quand les revenus augmentent, les taux d'effort des familles pour ces deux modes d'accueil se rapprochent ; mais ils ne deviennent comparables que pour des niveaux de revenus élevés⁵.

Ces écarts de taux d'effort s'expliquent par des différences entre les dispositifs de solvabilisation. Le barème des participations familiales appliqué aux familles qui recourent à une crèche PSU croît légèrement avec le revenu. En revanche, pour les familles qui recourent à une assistante maternelle et perçoivent le CMG, le taux d'effort tend globalement à diminuer avec le revenu, avec des sauts dus à des effets de seuils. Les taux d'effort sont ainsi plus élevés pour les familles avec les revenus les plus faibles, ce qui rend le recours à une assistante maternelle prohibitif pour ces familles. La réforme du CMG – emploi direct annoncée pour au plus tard juillet 2025 dans la loi de financement de la Sécurité sociale 2023 devrait permettre de rapprocher les coûts pour les familles qui recourent à une assistante maternelle de ceux supportés par celles qui recourent à une crèche. Cette réforme est indispensable pour rendre plus abordable le recours à une assistante maternelle.

La garde à domicile est systématiquement le mode de garde le plus onéreux et ne peut être envisagée que par les familles les plus aisées, sauf si elle est partagée. Le coût d'un recours à une micro-crèche Paje est, quant à lui, nettement plus élevé que celui d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile partagée, même s'il reste plus faible que celui de la garde à domicile non partagée.

Il faut souligner enfin que, depuis une dizaine d'années, hormis pour l'accueil en crèche, les taux d'effort ont eu tendance à s'accroître pour l'ensemble des familles, quels que soient leur configuration et leur niveau de ressources, parce que la hausse des salaires a été plus forte que la revalorisation du CMG.

C. DES TAUX DE RECOURS A UN ACCUEIL FORMEL QUI VARIENT FORTEMENT SELON LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LE REVENU

Les écarts de coût pour les familles selon le mode d'accueil et selon le revenu, qui se surajoutent à des inégalités de l'offre disponible selon les territoires, ont des conséquences sur la part de familles recourant à un mode d'accueil formel payant. En 2021, 55 % des familles avec au moins un enfant

⁴ Le reste à charge représente le coût en € associé à la garde d'un jeune enfant pour les familles, une fois déduites les aides publiques versées par l'État et la Cnaf. Le taux d'effort rapporte ce reste à charge au revenu du foyer et indique donc le poids financier que représente pour ces familles la garde de leur jeune enfant dans un mode d'accueil formel.

⁵ Trois Smic pour un parent isolé et cinq Smic pour un couple biactif.

de moins de 3 ans recourent à un accueil payant au moins une heure au cours de la semaine (28 % à une assistante maternelle, 25 % à un EAJE et 2 % à une garde à domicile), un pourcentage stable par rapport à 2013. Mais la part des familles recourant à un accueil payant varie fortement selon leur situation sur le marché du travail. Plus de huit familles sur dix dont le parent isolé ou les deux parents occupent un emploi recourent à un accueil payant. C'est le cas de seulement un parent isolé sans emploi sur dix et d'un couple avec un seul parent en emploi sur quatre.

D'autre part, le taux de recours augmente avec le revenu de la famille (qui dépend lui-même de la situation des parents sur le marché du travail). En effet, le coût d'un accueil payant peut inciter un parent qui retire un faible revenu de son activité professionnelle à un arrêt temporaire d'activité pour garder soi-même l'enfant. Ainsi, en 2021, 17 % seulement des couples avec un revenu⁶ inférieur à 1 000 € utilisent un mode d'accueil payant⁷, contre 78 % de ceux avec un revenu compris entre 4 000 et 6 000 €. De même, 20 % des parents isolés avec un revenu inférieur à 1 000 € utilisent un mode d'accueil payant, contre 76 % de ceux avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 €. Le revenu de la famille joue de façon particulièrement marqué en ce qui concerne le recours à une assistante maternelle. Le recours à un EAJE augmente également avec le revenu, mais de manière moins importante.

D. 50 000 PLACES D'ACCUEIL FORMEL EN MOINS EN 2020 PAR RAPPORT A 2017

Fin 2020, le nombre de places d'accueil disponibles auprès d'assistantes maternelles, en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), à l'école préélémentaire et auprès de salariées à domicile s'élève à 1 307 700 places (tableau 1). L'accueil par des assistantes maternelles est le premier mode d'accueil, avec 710 500 places offertes⁸, soit 54 % de l'offre. Les EAJE constituent le deuxième mode d'accueil formel, avec 479 000 places, soit 35 % de l'offre. 71 200 enfants sont accueillis à l'école préélémentaire (5 % de l'offre) et 46 900 sont gardés par une personne employée à domicile (4 % de l'offre).

Après avoir augmenté entre 2013 et 2016, le nombre de places d'accueil formel évolue à la baisse depuis 2017. Il a diminué d'environ 50 000 au total entre 2017 et 2020. La hausse continue du nombre de places en EAJE ne suffit plus en effet à compenser la forte baisse du nombre de places chez les assistantes maternelles et à l'école préélémentaire. La baisse a été très marquée en 2020, année très particulière du fait de la crise sanitaire. Le nombre de places devrait réaugmenter en 2021 par rapport à 2020, mais sans toutefois retrouver le niveau de 2019.

⁶ La notion de revenu utilisée ici est déclarative et de ce fait moins fiable que la notion standard de niveau de vie habituellement utilisée et qui provient des sources fiscales (source : enquête Modes de garde de la Drees 2021).

⁷ Ces couples ne sont généralement pas biactifs.

⁸ Certaines de ces places disponibles ne sont pas occupées, en raison d'une possible inadéquation territoriale de l'offre et de la demande ou du coût élevé pour les familles du recours à une assistante maternelle. En moyenne sur l'ensemble du territoire, 32 % des enfants de moins de 3 ans sont couverts par les places offertes par les assistantes maternelles, mais seuls 20 % sont effectivement accueillis par une assistante maternelle.

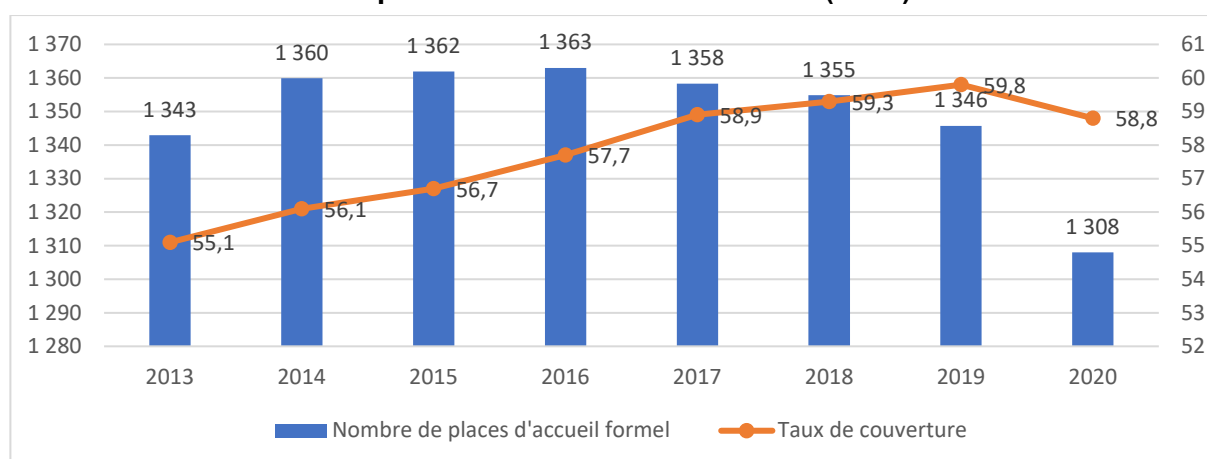
Tableau 1 : Nombre de places d'accueil offertes pour les enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil formel en 2013, 2017, 2020 et 2021 (en milliers)

| | 2013 | 2017 | 2020 | 2021 | 2013-2020 | 2017-2020 |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Assistante maternelle | 801 | 771 | 711 | n.d. | - 90 | - 60 |
| EAJE | 404 | 449 | 479 | 493 | 75 | 30 |
| École préélémentaire | 97 | 93 | 71 | 74 | - 26 | - 22 |
| Salariée à domicile | 42 | 46 | 47 | 45 | 5 | 1 |
| Nombre total de places | 1 343 | 1 358 | 1 308 | n.d. | - 35 | - 50 |

Source : Onape, rapports 2014 à 2022.

Si l'offre totale d'accueil diminue depuis 2017, le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel⁹, lui, continue de progresser, parce que le nombre d'enfants de moins de 3 ans baisse. Ce taux de couverture s'élève à 59,8 % en 2019 (graphique 2). S'il recule pour la première fois en 2020 (à 58,8 %), c'est en raison de la crise sanitaire.

Graphique 2 : Nombre de places d'accueil formel (en milliers) et taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel (en %) de 2013 à 2020



Champ : France hors Mayotte.

Source : Onape, rapports 2014 à 2022.

En parallèle, le nombre de parents bénéficiant d'un congé parental indemnifié (CLCA puis Prepare) a connu une très forte baisse sur l'ensemble de la période 2013-2020.

E. UNE DEPENSE PUBLIQUE CONSACREE A L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN BAISSSE DEPUIS 2017 EN EUROS CONSTANTS

En 2021, la dépense publique consacrée à l'accueil des enfants de moins de 3 ans (par un mode d'accueil formel ou par les parents dans le cadre d'un congé parental indemnifié) atteint 15,1 Md€. La branche famille est, de loin, le premier financeur de l'accueil du jeune enfant (67 % des

⁹ Le taux de couverture est défini comme le rapport entre le nombre de places offertes par les modes d'accueil formel et le nombre d'enfants de moins de 3 ans.

dépenses). Les collectivités territoriales (20 % des dépenses) sont le deuxième contributeur et l'État contribue dans une moindre mesure (14 % des dépenses).

45 % de ces dépenses vont à l'accueil collectif en EAJE (qui n'est pourtant que le deuxième mode d'accueil formel en importance) et 32 % à l'accueil individuel (qui est pourtant le premier mode). Les dépenses fiscales représentent 11 % de ces dépenses, les dépenses de congé parental 8 % et la scolarisation préélémentaire seulement 3 %.

Pour évaluer plus précisément la part de la dépense publique affectée à chaque mode d'accueil formel, il est nécessaire de ventiler les dépenses fiscales par mode d'accueil. Après ventilation, les écarts entre les différents modes d'accueil se révèlent encore plus importants. En 2019, la dépense publique annuelle s'élève à environ 15 900 € pour une place en EAJE, 10 400 € pour un enfant gardé à domicile, 9 100 € pour un enfant accueilli par une assistante maternelle et seulement 6 700 € pour un enfant scolarisé. La contribution publique pour une place en EAJE est ainsi plus élevée de 174 % que celle versée pour l'accueil d'un enfant par une assistante maternelle.

Quand la dépense publique est rapportée au nombre moyen d'heures d'accueil, les places respectives de la préscolarisation et de l'accueil par les assistantes maternelles dans la hiérarchie des dépenses publiques sont modifiées. C'est pour une heure d'accueil par une assistante maternelle que la contribution publique est la plus faible. La contribution publique reste la plus élevée pour une heure d'accueil en EAJE, suivie par une heure d'accueil par une garde à domicile et une heure d'accueil à l'école préélémentaire.

Depuis 2017, la dépense publique consacrée à l'accueil du jeune enfant diminue (de 2,1 % en moyenne annuelle en euros constants), alors qu'elle avait légèrement progressé entre 2013 et 2017 (+ 0,4 % en moyenne annuelle). Toutes les composantes (à l'exception de la dépense fiscale) évoluent à la baisse : dépenses de congé parental indemnisé (en chute libre), mais également dépenses d'accueil individuel et de préscolarisation, et même dépenses d'accueil collectif (dans une bien moindre mesure). En dépit de la baisse des naissances, la dépense par enfant diminue aussi en euros constants.

La baisse de la dépense d'accueil collectif, alors même que le nombre de places progresse, s'explique par une chute des dépenses d'investissement en EAJE des communes, les dépenses de fonctionnement des EAJE se maintenant.

F. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE SITUATION SELON LES COMMUNES

Un autre constat important est la grande diversité de situation en matière d'offre d'accueil entre les communes. Un quart des communes n'offre aucune place d'accueil formel¹⁰, une situation plus fréquente dans les communes isolées hors aires urbaines ou dans les aires urbaines faiblement peuplées. À l'autre bout de l'échelle, dans un autre quart des communes, le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel¹¹ est supérieur à 75 %. Les taux de

¹⁰ Assistante maternelle, EAJE, école préélémentaire à 2 ans et garde à domicile.

¹¹ Le taux de couverture est défini comme le rapport entre le nombre de places offertes par les modes d'accueil formel et le nombre d'enfants de moins de 3 ans. Il ne s'agit pas de la part d'enfants de moins de 3 ans effectivement accueillis dans un mode d'accueil formel.

couverture élevés s'observent plus souvent dans les aires urbaines de grande taille et dans les communes avec un niveau de vie médian élevé.

Les différences sont un peu atténuées au niveau des regroupements de commune ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mais continuent d'exister. Moins d'une commune sur cent appartient à un EPCI avec un taux de couverture global inférieur à 30 % ; *a contrario*, pour seulement 12 % d'entre elles, le taux de couverture global de l'EPCI dépasse les 75 % ; l'essentiel des communes (70 %) se situent dans des EPCI dont le taux de couverture global est compris entre 50 et 75 %.

Pour chaque mode d'accueil, on observe des différences très importantes entre communes.

L'offre en crèche (financée par la PSU) est extrêmement concentrée : seules 15 % des communes proposent des places. Le nombre de places en crèche est particulièrement élevé dans les communes les plus aisées, et près du centre des grandes aires urbaines. De plus, ces dernières années, l'offre a progressé dans les communes déjà bien dotées, alors qu'elle a diminué dans certaines petites communes ou dont les habitants ont des revenus modestes, ce qui renforce les inégalités antérieures.

L'implantation des micro-crèches Paje est également très inégalitaire sur le territoire. Elle est plus importante dans les communes les plus aisées, et en particulier dans les grandes métropoles, dans le périurbain aisé et dans les Drom. Ces dernières années, le nombre de places en micro-crèche Paje progresse plus vite dans ces territoires où elle était déjà la plus élevée, renforçant ainsi les inégalités territoriales.

Des assistantes maternelles sont présentes dans près de sept communes sur dix, ce qui en fait le mode d'accueil le plus présent sur le territoire. Leur présence est plus importante dans les aires urbaines de taille moyenne, et notamment dans leurs périphéries périurbaines. À l'inverse, elle est particulièrement faible dans les communes-centre de ces aires urbaines, à Paris, à Marseille et dans les Drom. Ces dernières années, l'offre d'accueil par les assistantes maternelles baisse partout, et plus fortement là où elle était initialement élevée.

La préscolarisation est plus développée dans les aires urbaines petites et moyennes, et dans les communes les plus pauvres, c'est-à-dire des territoires où les autres offres d'accueil formel sont peu présentes. Ce qui montre l'importance de ce mode d'accueil (gratuit pour les familles) pour les populations ayant les niveaux de vie les plus bas. Or, la préscolarisation baisse depuis plusieurs années, et plus fortement là où elle était la plus développée.

Enfin, la garde à domicile apparaît comme un mode de garde réservé aux parents les plus aisés. Elle est de ce fait concentrée dans les communes dont les habitants ont les niveaux de vie les plus élevés et dans le cœur des grandes métropoles. Le taux de couverture par la garde à domicile atteint près de 18 % dans le centre aisé de l'aire de Paris et près de 13 % dans le centre aisé des grandes métropoles de province, contre 2 % en moyenne sur l'ensemble du territoire.

Au total, le niveau de l'offre d'accueil est très disparate entre communes, avec certains territoires où le taux de couverture est inférieur à 30 % et d'autres où il dépasse 75 %, et les évolutions récentes tendent plutôt à renforcer ces inégalités entre communes.

II. Mettre en œuvre une politique ambitieuse en faveur de l'accueil du jeune enfant

Le constat depuis 2017 est donc celui d'un déclin de l'accueil individuel, qui devrait s'amplifier dans les prochaines années sans mesures fortes, d'une baisse de l'offre en EAJE PSU gérés par une collectivité ou une association et d'une chute du nombre de places pour les enfants de 2 ans à l'école préélémentaire. Seule l'offre proposée par les crèches privées à but lucratif, en particulier les micro-crèches Paje, a continué à croître. Par ailleurs, l'offre d'accueil est non seulement très inégalitaire entre les territoires, mais les inégalités tendent à s'accroître. Enfin, la dépense publique en direction de l'accueil du jeune enfant diminue depuis 2017.

Face à ce constat, il est impératif de mettre en œuvre une politique ambitieuse en faveur de l'accueil du jeune enfant pour développer l'offre, réduire les inégalités territoriales et proposer une place d'accueil à tous les enfants de moins de 3 ans.

Cette politique ambitieuse pourrait passer par les pistes suivantes :

- les politiques actuelles pour développer l'offre sont centrées principalement sur les EAJE, qui représentent un tiers de l'offre mais concentrée dans certains endroits. Il est indispensable bien sûr de poursuivre et renforcer ces politiques, en visant une plus grande efficacité dans la réduction des inégalités. Cependant, elles ne suffiront pas à répondre à l'ensemble des besoins, compte tenu notamment de la très forte proportion de communes dans lesquelles il n'y a pas aujourd'hui d'EAJE ;
- il faut donc prendre à bras le corps le problème de l'offre par les assistantes maternelles, qui constituent l'offre principale, à la fois en nombre de places et en couverture territoriale. Cela suppose d'avancer sur les questions d'attractivité et de conditions d'exercice de la profession. Cela suppose aussi d'avoir une politique dynamique d'encouragement au développement de l'offre, ce qui passe par un appui important au développement des maisons d'assistantes maternelles (MAM) et des relais petite enfance (RPE) ;
- il faut relancer une expertise sur la préscolarisation à 2 ans. L'offre de places diminue fortement, bien que ce ne soit pas l'orientation avancée par le ministère de l'Éducation nationale. Or, par son coût et les territoires où elle est particulièrement développée, c'est une offre sociale qui remplit un rôle important là où elle existe. Il apparaît important de freiner sa décroissance et d'appuyer son développement, notamment dans les territoires où elle est susceptible de répondre le mieux aux besoins. Ceci, bien sûr, en veillant à garantir la qualité de l'accueil et en améliorant la formation des intervenants auprès de ces jeunes enfants ;
- la garde à domicile, qui concerne les catégories les plus aisées, ne nécessite pas de mesures particulières, l'offre s'adaptant à une demande largement solvable ;
- le congé parental indemnisé répond à certaines aspirations des parents, notamment durant les premiers mois de l'enfant. Or le dispositif actuel (la Prepare) est en crise et il apparaît indispensable de le réformer ;
- à horizon de dix ans, il faudrait mettre en place un service public de la petite enfance sur l'ensemble du territoire, garantissant le droit à une place d'accueil pour tous les jeunes enfants, à un coût abordable pour les familles et comparable sur l'ensemble du territoire et entre les différents modes d'accueil faisant partie du service public de la petite enfance (SPPE).

III. Stopper le déclin de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles

L'accueil par une assistante maternelle est le premier mode d'accueil des enfants de moins de 3 ans. En moyenne sur l'ensemble du territoire, 32 % des enfants de moins de 3 ans sont couverts par ce mode d'accueil. Dans un tiers des départements, les places chez les assistantes maternelles représentent plus de 80 % de l'ensemble des places disponibles. Cette offre est présente dans un très grand nombre de communes, et, dans une part importante de celles-ci, elle est la seule disponible. Or, ce mode d'accueil connaît depuis 2014 un déclin continu. Un investissement important doit être fait pour stopper ce déclin, redynamiser ce mode d'accueil et rendre plus attractive la profession d'assistante maternelle.

A. LANCER UN PROGRAMME D'ETUDES POUR COMPRENDRE LES RAISONS DE CE DECLIN

Le vieillissement de la profession est une des causes majeures de ce déclin. Or, il devrait s'accélérer : en moyenne sur l'ensemble du territoire, 44 % des assistantes maternelles devraient partir en retraite d'ici 2030. Ce taux pourrait être supérieur à 45 % dans un tiers des départements, dont une vingtaine où l'offre d'accueil du jeune enfant repose à plus de 80 % sur l'offre d'accueil individuel.

Néanmoins, le vieillissement de la profession ne suffit pas à expliquer l'ampleur du recul du nombre d'assistantes maternelles : d'autres facteurs jouent certainement un rôle. Il n'existe toutefois pas d'analyse précise des raisons de ce déclin. S'agit-il d'un problème d'offre, les contraintes de la profession s'avérant trop fortes par rapport au revenu qu'elle procure ? S'agit-il d'un problème de demande, les parents ayant une préférence pour l'accueil collectif ? S'agit-il d'une inadéquation entre les lieux où résident les personnes susceptibles d'exercer cette profession et ceux où réside la clientèle solvable qui s'adresse à elle ? S'agit-il de difficultés liées à la relation avec les parents qui se retrouvent « employeurs » sans avoir l'habitude de ce type de responsabilités ? Il conviendrait de lancer un programme d'études pour faire la part entre ces différentes explications et affiner le diagnostic.

Proposition

Mener une étude approfondie sur les facteurs du déclin de la profession d'assistante maternelle.

Mener une enquête auprès de Pôle emploi et des départements pour évaluer l'attractivité de ce métier auprès des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du RSA, ainsi que les actions conduites pour le promouvoir.

Intégrer à la phase de diagnostic des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) une analyse des départs prévisionnels d'assistantes maternelles au niveau infra départemental.

B. AMELIORER L'INTERMEDIATION ENTRE PROFESSIONNELS ET PARENTS ET LANCER UNE REFLEXION SUR LE STATUT DES ASSISTANTES MATERNELLES

La majorité des assistantes maternelles exercent en tant que salariées des parents qui leur confient un enfant et qui se retrouvent ainsi « particuliers employeurs » sans avoir l'habitude de ce type de responsabilités. Si beaucoup d'efforts ont été faits par l'Acoss, avec l'aide de la Fepem, avec les dispositifs Pajemploi et Pajemploi +¹² pour simplifier autant que possible les démarches pour les parents, il reste difficile pour un parent de se muer du jour au lendemain en employeur au fait de toutes les subtilités du droit du travail et des obligations envers les salariés (par exemple en termes de congés ou en fin de contrat). À cela s'ajoute, pour l'assistante maternelle, l'incertitude sur la régularité de ses revenus (avec parfois des impayés), et la complexité d'être salariée de plusieurs employeurs en même temps.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour améliorer l'intermédiation entre professionnelles et parents en restant dans le cadre actuel du statut de particulier employeur. Une des pistes pourrait être de développer les rôles d'intermédiation et de médiation des relais petite enfance, et de promouvoir davantage le service Pajemploi +.

Proposition

Développer le rôle d'intermédiation des relais petite enfance en matière d'information des assistantes maternelles et des parents employeurs sur leurs droits et responsabilités réciproques, ainsi que le rôle de médiation en cas de difficultés.

Promouvoir auprès des assistantes maternelles et des parents employeurs le service « Pajemploi + », qui assure l'intermédiation du versement du salaire par le centre Pajemploi et évite ainsi les situations d'impayés de salaires

Cependant, plus largement, une réflexion devra être menée pour imaginer d'autres modalités d'exercice du métier d'assistante maternelle, à côté de ce statut de salarié de particulier employeur (qu'il ne s'agit pas de supprimer pour les assistantes maternelles qui souhaitent en bénéficier). Une modalité complémentaire pourrait être envisagée, qui repose sur l'idée que le parent recherche un service d'accueil, qu'il est prêt à payer en tant que service, mais qu'il ne souhaite pas pour autant se transformer en employeur à cet effet. L'idée serait de passer par l'intermédiaire d'une structure prestataire, qui serait l'interlocutrice des parents qui contracteraient avec elle, et qui emploierait les assistantes maternelles travaillant dans son réseau en tant que salariées¹³. Dans ce cas, il faudra élaborer, en liaison avec les professionnels concernés, des modalités de statut adaptées aux modes d'exercice de la profession. Ce travail d'analyse pourrait être conduit dans le cadre du comité de filière petite enfance.

Le modèle du salariat auprès d'une structure existe déjà avec les crèches familiales, des structures qui emploient des assistantes maternelles accueillant les enfants à leur domicile, mais est à ce jour

¹² Dans ce dispositif, la famille déclare le salaire de l'assistante maternelle sur le site de Pajemploi. Le service Pajemploi prend ensuite en charge toutes les autres démarches y compris le paiement du salaire à l'assistante maternelle et le prélèvement de l'impôt à la source la concernant.

¹³ C'est le mode d'organisation de beaucoup de services d'aides à la personne, notamment en direction des personnes âgées.

extrêmement minoritaire¹⁴. De plus, les crèches familiales connaissent un fort déclin sur les dernières années, plusieurs facteurs pouvant être évoqués : en premier lieu, un coût élevé pour le gestionnaire (supérieur au coût d'un EAJE PSU) ; des freins du côté des professionnelles¹⁵ ; une méconnaissance de la part des familles qui croient avoir affaire à une crèche collective. Il faudrait mieux comprendre les raisons de ce déclin, pour savoir s'il est possible de relancer ce modèle ou s'il faut imaginer un autre modèle de structures intermédiaires qui pourraient être financées par les collectivités.

Proposition

Lancer une réflexion sur l'évolution du statut des assistantes maternelles pour permettre, à côté du statut de salariées d'un « particulier employeur », d'exercer en tant que salariées d'une structure prestataire.

Prolonger l'étude DGCS/Cekoia de 2017 sur les crèches familiales par une enquête approfondie menée par la Cnaf auprès des structures qu'elle finance sur les conditions salariales d'exercice en crèche familiale (moyenne des salaires horaires perçus, temps de travail) versus exercice indépendant (moyenne des salaires horaires perçus dans le département, temps de travail moyen), et la façon de les améliorer.

Prévoir des actions de promotion des crèches familiales existantes auprès des familles et des assistantes maternelles, et, pour ces dernières notamment, une action de communication autour des avantages d'un exercice en crèche familiale.

C. LANCER UN PLAN DE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT DES MAISONS D'ASSISTANTES MATERNELLES

La très grande majorité des assistantes maternelles exerce de manière individuelle, à leur domicile. Si travailler à domicile est apprécié de certaines, d'autres préféreraient un exercice plus collectif de leur activité et dans un autre lieu que leur propre logement. Les maisons d'assistantes maternelles (MAM) sont une réponse possible à ces souhaits grandissants. Un autre avantage de ces structures est qu'elles favorisent la socialisation du jeune enfant, qui peut y être en contact avec d'autres enfants de son âge et d'autres adultes que sa seule assistante maternelle. Les MAM permettent aussi un mode d'organisation plus souple avec des possibilités de remplacement ou de complémentarité entre assistantes maternelles.

Les MAM se sont fortement développées entre 2018 et 2022. Elles apparaissent notamment comme une alternative intéressante aux crèches familiales pour les assistantes maternelles, en leur permettant de se regrouper pour exercer, tout en conservant leur indépendance. Le développement des MAM a été accompagné par les Caf qui leur ont ouvert l'accès au plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant (Piaje), à l'occasion du plan de rebond.

¹⁴ Seules 3 % des assistantes maternelles exercent en crèches familiales.

¹⁵ Une moindre indépendance/autonomie des assistantes maternelles que dans l'exercice de salarié du particulier employeur ; une méconnaissance des conditions salariales de l'exercice en crèche familiale ; une complexité du statut des assistantes maternelles lorsqu'elles sont employées par une crèche familiale municipale.

Le développement de ces structures doit être poursuivi dans les prochaines années. La mise en place d'un plan national de soutien au développement des MAM, relayé au niveau local par les Caf et les collectivités, avec des objectifs et un suivi, devrait faire partie des priorités de la COG 2023-2027. Les objectifs d'implantation devraient être particulièrement volontaristes sur les territoires où l'offre d'accueil par les assistantes maternelles est peu présente, en permettant de lever la contrainte de logement.

Ce plan de soutien au développement des MAM devrait prévoir des aides à l'installation versées par la Caf, dans le prolongement du plan de rebond. Pourraient se rajouter des aides au fonctionnement de la structure attribuées par les collectivités (proposer des locaux, prendre en charge une partie des frais d'installation et de mise aux normes du local, de tout ou partie du loyer, fournir des repas).

Ce plan devrait aussi prévoir des mesures d'accompagnement pour éviter le risque de fermeture face aux difficultés quotidiennes d'un exercice collectif :

- une première difficulté tient au passage d'une activité individuelle à un exercice de groupe et à la création d'une structure dédiée, nécessitant de mettre en place des modalités de fonctionnement collectif et de gestion adaptées. Cela suppose la mise en place de procédures de formation et d'accompagnement qui pourraient être assurées par une équipe dédiée au sein de chaque Caf¹⁶ ;
- un deuxième sujet concerne le règlement intérieur de la structure et les modalités d'association et de partage des charges et des revenus entre les AM concernées. Il conviendrait que, en la matière, la Cnaf ou la DGCS élaborent des modèles de contrats-type d'association¹⁷ ;
- en complément, il faudrait disposer d'un réseau de centres de gestion agréés pouvant proposer un service adapté et à un coût raisonnable.

Il apparaît enfin nécessaire de mettre en place un suivi fin de ces structures. Aujourd'hui, le suivi mené par la Cnaf est restreint dans la mesure où la branche ne finance pas d'aides pérennes (sont centralisées au niveau de la Cnaf les seules données suivantes : nombre de MAM sur le département, nombre de MAM signataires de la charte qualité, nombre de MAM ayant bénéficié de l'aide au démarrage et nombre de Caf ayant mis en place un accompagnement des MAM).

Proposition concernant les MAM

- **Inclure un objectif de développement des MAM dans la COG 2023-2027 sous la forme d'un plan national de soutien au développement des MAM.**
- **Prévoir l'intégration d'un axe sur le développement des MAM dans les schémas directeurs des services aux familles et les conventions territoriales globales ; y inclure des objectifs de rééquilibrage territorial.**

¹⁶ L'expérience de telles procédures de formation et d'accompagnement existe aujourd'hui dans l'accompagnement de jeunes pour la création d'entreprises, notamment dans le cadre de la politique de la ville.

¹⁷ Comme cela existe par exemple entre professionnels de santé lorsqu'ils exercent en cabinet de groupe ou sous forme de maison de santé.

- Renforcer l'incitation financière à créer des MAM dans les zones sous dotées ou prioritaires, de façon à lever la contrainte de logement dans les zones où les assistantes maternelles sont peu présentes.
- Prévoir une évolution de la réglementation concernant les MAM pour permettre à des communes, ou des prestataires, d'en créer, et pour les assistantes maternelles d'exercer sous un statut autre que celui de salariées d'un « particulier employeur ».
- Pérenniser les aides à l'installation octroyées aux MAM au titre du plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant (Piaje) et réfléchir à l'assouplissement des conditions d'octroi ; dans le cadre des conventions territoriales globales, encourager la mise en place d'aides à l'investissement et au fonctionnement attribuées par les collectivités (par exemple mise à disposition de locaux).
- Élaborer des modèles de contrats-types d'association.
- Confier aux Caf une mission d'accompagnement au management dans la durée de ces structures, qui pourrait s'inspirer de l'expérience de l'agence départementale du développement de l'accueil individuel en Seine-Saint-Denis.
- Mener une actualisation du guide DGCS de 2016 sur les MAM, en y intégrant un travail d'harmonisation des pratiques des PMI en matière d'exigences relatives aux locaux.
- Prévoir un suivi fin par la Cnaf des MAM (nombre, nombre de places) et de leur localisation.

D. LEVER CERTAINS FREINS

Pour les assistantes maternelles, des difficultés apparaissent liées au processus d'agrément. Dans un contexte de déclin de l'offre, les réunions d'information préalables à l'agrément pourraient être davantage conçues dans un souci de promotion de cette activité, sans pour autant atténuer les exigences résultant du cadre réglementaire. Le renouvellement de l'agrément tous les cinq ans est perçu comme lourd et dissuasif, et ce bien qu'un décret du 23 octobre 2018 ait permis de l'accorder pour dix ans lorsque l'assistante maternelle atteste de sa réussite évaluant l'acquisition des compétences définies par arrêté pour l'accueil du jeune enfant.

Proposition

Expérimenter le passage à une durée d'agrément de dix ans à partir du premier renouvellement.

Le développement de passerelles vers d'autres métiers, notamment ceux en lien avec l'accueil des jeunes enfants (accueillant en crèche, Atsem, animateur de RPE), pourrait être plus encouragé. Les assistantes maternelles pourraient être davantage accompagnées dans l'obtention du CAP petite enfance sur la durée de leur premier agrément, sans en faire pour autant une condition de renouvellement. La validation des acquis de l'expérience (VAE) apparaît particulièrement adaptée pour permettre aux assistantes maternelles de faire reconnaître les compétences acquises et la création du service public de la VAE par la loi du 21 décembre 2022 devrait permettre d'accroître le nombre d'assistants maternels en bénéficiant.

Proposition

Inscrire le développement de la VAE pour les assistantes maternelles parmi les priorités du nouveau groupement d'intérêt public (GIP) national pour le service public de la VAE créé par la loi du 21 décembre 2022, en lien avec les départements.

Les missions des relais petite enfance (RPE) en direction des assistantes maternelles ont été confortées et renforcées. Leur présence sur le territoire s'est accrue. Un rééquilibrage territorial de ces structures devra néanmoins être poursuivi.

Proposition concernant les RPE

Inclure dans la COG un objectif de rééquilibrage territorial des RPE (car il existe actuellement de fortes disparités territoriales de maillage), pour que, à terme, il y en ait au moins un dans chaque EPCI.

Renforcer le rôle des RPE en matière d'information des parents employeurs et des assistantes maternelles sur leurs droits et responsabilités réciproques. Développer leur mission de médiation en cas de conflits et expérimenter l'attribution aux RPE de missions en matière d'organisation des remplacements des assistantes maternelles en cas de congé, de formation, de maladie.

La LFSS 2023 prévoit de renforcer significativement l'accès au CMG pour les familles à revenus modestes, en rapprochant son barème de celui applicable dans les crèches financées par la PSU, conformément aux préconisations du Conseil de la famille du HCFEA de 2021¹⁸. Afin que cette réforme atteigne ses objectifs, il apparaît essentiel de l'accompagner d'une campagne d'information et de communication, y compris en allant au-devant des familles concernées.

Ces efforts de promotion du CMG rénové pourraient se combiner avec une meilleure information des familles sur la simplification offerte par le dispositif Pajemploi +. On peut en effet faire l'hypothèse que la levée conjointe des freins financiers et administratifs est susceptible d'avoir un effet important sur l'accès des familles à revenus modestes à l'accueil individuel, à condition que l'information soit bien diffusée.

Proposition

Au moment de l'entrée en vigueur de la réforme du CMG, lancer une campagne d'information et de communication allant au-devant des familles à revenus modestes et promouvant le nouveau dispositif ainsi que les simplifications apportées par le dispositif Pajemploi +.

¹⁸ Voir « Le CMG "assistante maternelle" - Constats et pistes de réforme », rapport adopté en avril 2021 par le Conseil de la famille du HCFEA.

IV. Redynamiser l'offre de places en EAJE PSU

Le nombre de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) progresse d'environ 11 000 par an de 2013 à 2021, un rythme relativement dynamique. Cependant, l'évolution est bien différente selon le statut du gestionnaire (collectivité territoriale, association, entreprise privée à but lucratif). Depuis 2015, les secteurs public et associatif connaissent une baisse du nombre de places offertes et les créations nettes de places sont assurées par le secteur marchand. Au sein de ce secteur marchand, les micro-crèches dites Paje progressent davantage que les EAJE financés par la prestation de service unique (PSU).

La baisse du nombre de places dans les établissements gérés par une collectivité ou une association doit conduire à réfléchir aux causes de cette évolution et à réexaminer les aides au fonctionnement et à l'investissement de ces établissements financés principalement par la PSU versée par la branche famille. En parallèle, le fort développement des micro-crèches Paje, en regard des EAJE financés par la PSU, peut poser également question et amène à s'interroger sur leur financement et la réglementation qui leur est appliquée.

Les propositions sur l'accueil collectif présentées ici s'inscrivent dans le cadre institutionnel actuel. La question de la modification du cadre actuel, en particulier de la gouvernance, sera examinée ultérieurement (cf. IX).

A. REFORMER LE FINANCEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES EAJE PSU

Le mode de financement des EAJE PSU est devenu au fil des années d'une extrême complexité, au risque de freiner des porteurs de projets qui ne parviennent pas à savoir sur quel niveau d'aides ils pourront compter dans la durée.

Le financement des dépenses de fonctionnement par la branche famille comporte trois étages :

- un financement à l'activité (la PSU) ;
- un financement forfaitaire à la place, fonction du potentiel financier du territoire, pour aider davantage les collectivités ayant les moyens les plus limités (le bonus territoire) ;
- un financement forfaitaire à la place sous forme de bonus incitatifs (bonus inclusion handicap et bonus mixité sociale).

S'y rajoutent des financements en provenance des collectivités territoriales (communes principalement), et parfois d'autres financeurs (entreprises notamment utilisant le crédit d'impôt famille).

Depuis 2014, le montant de la PSU versée par les Caf aux EAJE dépend du volume horaire d'accueil facturé aux familles (financement à l'activité). Le montant plafond de la PSU est par ailleurs modulé en fonction du nombre d'heures d'accueil non réalisées mais cependant facturées aux parents (absences de l'enfant). Plus ce nombre est bas et plus le montant plafond de la PSU est élevé, ceci pour inciter les gestionnaires d'EAJE à limiter les heures d'accueil facturées mais non utilisées.

Ce mode de financement à l'activité répond à une certaine logique, mais, outre les complexités qu'il induit en gestion, il a l'inconvénient de pousser au *surbooking*, ce qui dégrade les conditions de travail des professionnelles et impacte négativement la qualité de l'accueil pour l'enfant. Il

conviendrait d'expertiser la possibilité de revenir à un système de forfait à la demi-journée, plus simple et plus souple pour les parents et pour les gestionnaires.

Le barème de la PSU se présente sous forme de tranches, avec au total six montants plafonds, ce qui génère des effets de seuils. Une faible variation du ratio peut ainsi se traduire par une forte variation du montant de PSU, ce qui crée de l'instabilité pour le gestionnaire. Une solution pour supprimer ces effets de seuils serait de linéariser le barème : le montant plafond de la PSU diminuerait de façon linéaire avec le ratio entre heures facturées et heures réalisées. En cas de linéarisation du barème, il faudrait veiller à ce que le gestionnaire dispose d'outils pour simuler le montant de PSU qui doit lui être versé.

Proposition de modification du barème de la PSU

- **Pour supprimer les effets de seuils qui peuvent créer de l'instabilité pour les gestionnaires d'EAJE, le barème de la PSU pourrait être linéarisé : le montant plafond de PSU diminuerait de façon linéaire avec le taux de facturation.**
- **Expérimenter la mise en place d'un forfait à la demi-journée à la place du système actuel à l'heure.**

Le mode de financement des EAJE mêle tarification à l'activité (sous forme de PSU) et dotation forfaitaire sous forme de bonus territoire. La part de financement forfaitaire apparaît trop réduite aujourd'hui dans le financement des EAJE et devrait être augmentée.

Par ailleurs, le bonus territoire est plus généreux pour les places nouvelles que pour les places existantes. Pour plus d'équité et pour prévenir les fermetures de places, le financement des places existantes devrait converger vers le financement des places nouvelles. Cette harmonisation pourrait concerner dans un premier temps des territoires mal dotés en places ou à faible potentiel financier.

Proposition d'ajustement du bonus territoire

- **Dans la COG 2023-2027, augmenter le montant du forfait par place du bonus territoire de façon à accroître la part du financement forfaitaire.**
- **Faire converger le financement des places existantes vers le mode de financement des places nouvelles pour plus d'équité, en privilégiant dans un premier temps les territoires les moins bien dotés en places en EAJE PSU et ceux avec le potentiel financier le plus bas.**

Favoriser l'accès du jeune enfant en situation de handicap aux modes d'accueil collectif est un objectif qui doit être réaffirmé. Pourtant, les jeunes enfants porteurs de handicap sont moins souvent accueillis dans un mode formel que les autres enfants. Le bonus inclusion handicap entré en vigueur en 2019 vise à favoriser l'accueil de ces enfants. Le montant du bonus par place est croissant avec le pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits dans la structure, selon une formule compliquée.

Même si le recul est insuffisant pour une évaluation définitive, le bilan du bonus inclusion handicap paraît plutôt positif. En 2021, 38 % des structures bénéficient de ce bonus et le nombre d'enfants en situation de handicap accueillis a progressé, atteignant près de 10 000. Néanmoins, le montant par

place du bonus inclusion handicap reste faible (109 € en moyenne par an pour chaque place d'un EAJE accueillant des enfants en situation de handicap). Il devrait être revu à la hausse pour être plus incitatif. Par ailleurs, le mode de calcul de ce bonus est compliqué à comprendre et pourrait être simplifié.

Proposition d'ajustement du bonus inclusion handicap

- **Revoir à la hausse le montant par place du bonus inclusion handicap, qui vise à favoriser l'accueil en EAJE des enfants porteurs de handicap ou de pathologies spécifiques, pour le rendre plus incitatif.**
- **Raccourcir les délais de versement du bonus aux structures.**
- **Le mode de calcul de ce bonus est compliqué et pourrait être simplifié.**
- **Inciter à la formation des professionnelles au handicap.**

Le bonus mixité sociale mis en place en 2019 a pour objectif d'inciter les gestionnaires de crèches à accroître la part d'enfants de familles très modestes, en apportant un complément de financement aux structures qui accueillent ces enfants. Le bonus est calculé en fonction de la participation familiale moyenne et pas en fonction de la part d'enfants pauvres dans la structure, cette dernière information n'étant pas encore connue par la branche famille pour tous les EAJE.

Si le recul est insuffisant pour tirer un bilan définitif du bonus mixité sociale, aucune montée en charge de ce dispositif n'est observée. Cela semble indiquer qu'il n'est pas suffisamment attractif pour inciter les structures à accueillir davantage d'enfants en situation de pauvreté. Les raisons du manque de dynamisme de ce bonus devraient être analysées.

Proposition d'ajustement du bonus mixité sociale

Les raisons de la non montée en charge du bonus mixité sociale devraient être analysées.

- **Soit le montant par place est trop faible : ce montant devrait alors être revu à la hausse pour rendre le bonus plus incitatif.**
- **Soit l'indicateur qui sert à calculer le bonus (participation familiale moyenne) n'est pas le plus pertinent compte tenu de l'objectif visé (favoriser l'accès aux EAJE des enfants de familles très modestes) : il faudrait alors retenir un indicateur plus pertinent (par exemple la part des familles dont la participation familiale est inférieure à un certain montant ou la part de familles en situation de pauvreté) et faire en sorte que le système d'information des EAJE fournisse cet indicateur.**

Il conviendrait également que les commissions d'attribution de places soient mieux informées de l'objectif de ce bonus et de son mode de calcul, et que l'accueil d'enfants en situation de pauvreté fasse partie des critères prioritaires retenus pour l'attribution des places.

Enfin, le mode de revalorisation de ces différentes prestations devrait aussi être revu. Les taux de revalorisation appliqués au début de chaque année sont prévus à l'avance lors de la signature de la

COG. Ils ne reflètent donc pas l'évolution des coûts réels de fonctionnement des EAJE, ce qui fragilise les structures. Les prestations devraient au contraire être revalorisées chaque année en fonction de l'évolution constatée des coûts de fonctionnement. Comme les dépenses de masse salariale représentent en moyenne environ 80 % des dépenses des structures, la revalorisation annuelle pourrait être basée sur l'évolution d'un indice composé pour 80 % d'un indice d'évolution du coût du travail et pour 20 % de l'inflation.

Proposition en matière de revalorisation

- Une règle de revalorisation des prix plafonds de la PSU et des montants des bonus inclusion handicap, mixité sociale et territoire devrait être fixée, prévoyant une revalorisation annuelle au moins égale à l'évolution des charges auxquelles les établissements font face, par exemple sur la base de l'évolution d'un indice composite composé à 80 % de l'évolution des coûts salariaux (par exemple l'ICT dans le tertiaire) et à 20 % de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac.
- Une hausse des prix plafonds de la PSU et des montants des bonus devrait être mise en œuvre dans un premier temps, afin de rattraper les non revalorisations des années passées.

B. MAINTENIR LE FINANCEMENT DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES EAJE DU PLAN DE REBOND ET PREVENIR LES FERMETURES DE PLACES

Le plan crèche de 2019 avait pour objectif de mieux cibler les aides à l'investissement sur les territoires les plus faiblement dotés pour permettre un rééquilibrage de l'offre entre les territoires. Les modifications des aides à l'investissement apportées par le plan crèche de 2019 ne semblent pas avoir fonctionné. En revanche, les hausses de majorations prévues par le plan de rebond de 2021 ont, semble-t-il, permis un début de rééquilibrage de l'offre entre les territoires. Pour soutenir ce début de rééquilibrage, le niveau de financement décidé dans le cadre du plan de rebond doit être *a minima* maintenu dans le plan crèche 2023-2027.

Proposition

Dans le 10^e plan crèche 2023-2027, maintenir *a minima* le niveau de financement décidé dans le cadre du plan de rebond 2021-2022, c'est-à-dire pérenniser les hausses des majorations de subventions (majoration « rattrapage territorial », majoration « potentiel financier », majoration pour les QVP et les ZRR) décidées en 2021 par rapport au 9^e plan crèche 2018-2022.

Le coût d'investissement par place varie de façon importante selon le type de gestionnaire. Il serait utile d'étudier les raisons de ces écarts de coût, afin de faire émerger des bonnes pratiques.

Proposition

Analyser les écarts de coût d'investissement par place selon le type de gestionnaire pour en comprendre les causes et faire émerger les bonnes pratiques.

On observe que, lors du renouvellement de la COG, les décisions de création de places baissent sensiblement, avant de repartir à la hausse plus tard. Ces à-coups sont préjudiciables et devraient être évités en prolongeant les conditions de financement antérieures, avec une possibilité de bénéficier de façon rétroactive des conditions de la nouvelle COG si elles s'avéraient plus favorables.

Proposition

Pour éviter les à-coups liés aux négociations lors du renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf, prolonger les conditions de financement antérieures jusqu'à la signature de la nouvelle COG avec une possibilité de bénéficier de façon rétroactive des conditions de la nouvelle COG si elles s'avéraient plus favorables.

Enfin, s'il est indispensable de créer des places nouvelles, il faut aussi veiller à ce que les places existantes ne soient pas détruites en menant des actions de préventions des fermetures de places.

Proposition

Renforcer les actions de repérage des structures en difficultés financières et les mesures d'accompagnement par les Caf pour éviter la fermeture de places (conseil sur des mesures d'économie, bilan mobilier et immobilier, aide à l'optimisation de l'occupation des places).

C. LES MICRO-CRECHES PAJE

Dans un contexte où le nombre de places d'accueil dans les établissements municipaux et associatifs a diminué entre 2015 et 2019 et croît au ralenti depuis, le développement des crèches privées, en particulier des micro-crèches Paje, permet de répondre en partie au souhait des parents que leur enfant soit accueilli en crèche.

Cependant, ce fort développement des crèches privées pose aussi question. D'une part, dans les micro-crèches Paje, la tarification n'est pas modulée en fonction des ressources des familles, de sorte que le reste à charge de ces dernières est beaucoup plus élevé que dans les EAJE PSU jusqu'à un revenu de six Smic. Ces restes à charge élevés limitent l'accès des familles modestes et moyennement aisées à ces établissements. D'autre part, le niveau de financement public en direction des micro-crèches Paje ayant un contrat avec une entreprise réservataire est élevé, puisqu'il comprend le CMG structure versé aux familles, le crédit d'impôt pour frais de garde accordé aux parents, le crédit d'impôt famille (Cif) accordé à l'entreprise réservataire et la réduction d'impôt sur les sociétés associée, ainsi que d'éventuelles aides à l'investissement. Enfin, les micro-crèches relèvent d'un cadre réglementaire moins contraignant que les autres EAJE¹⁹. Et l'ordonnance relative aux familles de mai 2021, qui fait passer de dix à douze le nombre maximal de places offertes en micro-crèche, augmente encore la rentabilité de ces établissements.

¹⁹ Pas d'obligation de désigner un directeur mais seulement un référent technique, quotité plus faible de fonction de direction, pas d'obligation de présence d'un éducateur de jeunes enfants.

Compte-tenu du niveau élevé de financement public en direction des micro-crèches Paje ayant un contrat avec une entreprise réservataire, plusieurs questions se posent.

Une première question porte sur les conditions d'accès aux aides à l'investissement. Actuellement, les micro-crèches Paje bénéficient de l'aide à l'investissement sous condition d'avoir une tarification modulée en fonction des ressources, de fournir les couches et les repas, et de répondre à un appel à projet engagé par les Caf ou d'être implantées sur un territoire ayant un taux de couverture en mode d'accueil et un potentiel financier inférieurs à la moyenne nationale. Il n'est pas illégitime de s'interroger sur un renforcement ces conditions. Par exemple, l'aide pourrait être conditionnée

- à l'implantation dans des territoires plus défavorisés (en termes de potentiel financier ou de taux de couverture) que ce n'est le cas actuellement, par exemple les territoires prioritaires définis dans le cadre du SDSF ;
- à un engagement d'une durée de fonctionnement de dix ans ;
- et à l'application du barème de participation familiale PSU.

D'autres questions se posent :

- faut-il renforcer le cadre réglementaire qui s'applique aux micro-crèches (augmenter la quotité pour les fonctions de direction, imposer une quotité minimale de présence d'éducateur de jeunes enfants), dans un souci de cohérence entre les modes d'accueil collectif ?
- faut-il plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille par place (proposition Igas-IGF de 2017) ?
- comment réagir face à la croissance du nombre de micro-crèches constituées de deux sociétés, l'une sous forme de société civile immobilière, achetant les murs de l'établissement, et l'autre gérant la structure ?

Proposition

Pour les micro-crèches Paje, conditionner l'aide à l'investissement versée par la branche famille à l'implantation dans les territoires prioritaires définis dans le cadre du SDSF, à un engagement de fonctionnement d'une durée de dix ans, et à l'application du barème de participation familiale PSU.

D. AMENAGER A LA MARGE LE DISPOSITIF AVIP

Parmi les parents de jeunes enfants, un certain nombre évoquent les difficultés de garde pour expliquer qu'ils ne sont pas en emploi²⁰. Les crèches à vocation d'insertion professionnelle, dites crèches Avip, ont pour objectif de répondre à ce besoin d'accueil : elles facilitent l'accès à l'emploi

²⁰ Rapport du groupe de travail présidé par M. Villac, « Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés », novembre 2019.

des parents de jeunes enfants, notamment les mères isolées, en accueillant ces enfants de manière occasionnelle.

Bien que ces crèches répondent à un besoin important, la montée en charge du dispositif a été très lente depuis 2016. Le rythme de déploiement des crèches Avip s'est accéléré seulement à partir de 2020. Fin 2022, il y a environ 700 crèches Avip.

Pour accroître le nombre de places d'accueil labellisées Avip sur l'ensemble du territoire, le dispositif pourrait être aménagé à la marge. D'abord, pour renforcer l'incitation financière à la labellisation, un financement spécifique pour les places Avip sous la forme d'un bonus Avip apparaît nécessaire, au-delà des bonus mixité sociale et territoire. D'autre part, le besoin d'accueil occasionnel pour un motif de recherche d'emploi ou de formation existe aussi dans les territoires ruraux ou périurbains dépourvus de crèches. Pour que les parents de jeunes enfants vivant dans ces territoires sans crèches puissent aussi rechercher un emploi ou suivre une formation, il serait souhaitable d'étendre la labellisation Avip aux assistantes maternelles et aux MAM, en l'accompagnant d'un financement spécifique.

Proposition d'aménagement du label Avip

Pour les crèches labellisées Avip, un financement spécifique sous la forme d'un bonus Avip versé par place devrait être mis en place afin de rendre le dispositif plus lisible et plus incitatif.

La labellisation Avip devrait être étendue aux assistantes maternelles et aux MAM, accompagnée d'un financement spécifique.

V. Scolarisation à 2 ans et rentrée échelonnée

L'école préélémentaire est un des modes d'accueil possible des enfants de moins de 3 ans. En assurant l'accueil de 3,7 % des enfants de moins de 3 ans, elle représente le troisième mode d'accueil, après les assistantes maternelles et les EAJE.

La scolarisation précoce est identifiée comme un levier pour lutter contre la reproduction des inégalités et favoriser la réussite scolaire d'enfants qui seraient éloignés de la culture scolaire pour des raisons culturelles, linguistiques et sociales. La préscolarisation ne relève donc pas simplement d'une politique d'accueil des jeunes enfants mais aussi de la lutte contre les inégalités sociales de réussite scolaire²¹.

En 2012, en accord avec cette orientation, le ministère de l'Éducation nationale prévoyait un développement de l'accueil en maternelle des enfants de moins de 3 ans, en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. En cohérence, la COG 2013-2017 prévoyait une nette augmentation (+ 75 000) du nombre d'enfants préscolarisés avant leurs 3 ans.

Cette orientation ne s'est toutefois pas matérialisée : la préscolarisation dès l'âge de 2 ans a stagné entre 2013 et 2017. Et, depuis 2017, le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés s'inscrit en forte baisse : – 20 000 au minimum sur la période 2017-2022. En parallèle, le taux de scolarisation à 2 ans a diminué, passant de 11,7 % en 2017 à 9,4 % en 2021.

A. METTRE EN PLACE LES CONDITIONS NECESSAIRES A UN ACCUEIL DE QUALITE DES ENFANTS EN PRESCOLARISATION ET RELANCER CE MODE D'ACCUEIL

Si développer la scolarisation à 2 ans ne semble plus aujourd'hui faire partie des priorités du ministère de l'Éducation nationale, la circulaire du 18 décembre 2012 sur la scolarisation des enfants de moins de 3 ans reste toujours en vigueur.

Dans ce contexte, la recommandation du rapport du HCFEA de 2018 de relancer la préscolarisation à 2 ans, tout en veillant à garantir la qualité de l'accueil, reste valable. Le HCFEA identifiait deux axes de recommandations pour rendre la scolarisation précoce bénéfique et adapter l'environnement scolaire aux spécificités des très jeunes enfants :

- le premier axe de recommandation visait à garantir la qualité de l'accueil en préscolarisation à 2 ans, en particulier à travers le développement des classes spécifiques ou dédiées, des classes passerelles ou d'autres formes d'adaptation facilitant le passage de la petite enfance au monde scolaire ;
- le deuxième axe de proposition visait à ajuster la formation des enseignants et des Atsem pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans.

²¹ Cet objectif a d'ailleurs été renforcé par l'abaissement de l'obligation scolaire de 6 à 3 ans en 2020.

Proposition

Mettre en œuvre les orientations ministérielles en vigueur sur la préscolarisation à 2 ans, en veillant à garantir la qualité de l'accueil, par exemple à travers le développement de classes spécifiques de très petite section ou de classes passerelles, et en améliorant la formation et la reconnaissance des intervenants (enseignants et non enseignants) auprès de ces jeunes enfants.

B. ECHELONNER LES RENTREES A L'ECOLE PREELEMENTAIRE

Au lieu d'une rentrée à l'école en septembre pour tous les enfants qui ont ou auront 3 ans au cours de l'année civile, le système devrait être assoupli en ouvrant la possibilité d'une deuxième rentrée en janvier. Les rentrées échelonnées sont légalement possibles et ne sont d'ailleurs pas une nouveauté pour l'Éducation nationale. La mise en place en France d'au moins deux rentrées scolaires, une en septembre et une autre en janvier, permettant aux enfants d'accéder à l'école aux alentours de 3 ans, c'est-à-dire à plus ou moins quatre mois du troisième anniversaire, semble donc réalisable.

Une telle réforme aurait plusieurs aspects positifs : permettre une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant ; diminuer les inégalités d'accès aux modes d'accueil liées à la date de naissance de l'enfant ; libérer des places dans les modes d'accueil formel (environ 200 000 places) ; permettre une meilleure fluidité des autres modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre ; limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payants. Elle représenterait un coût d'environ 1,3 Md€.

Proposition

Mettre en place dans les écoles maternelles une deuxième rentrée en janvier N+1 (après celle de septembre N) pour les enfants nés entre janvier et avril N-2, ceci afin de mieux répondre aux besoins de ces enfants et à l'obligation de scolarisation à 3 ans.

VI. La garde à domicile

La garde à domicile exercée au domicile de l'enfant représente une part marginale de l'offre d'accueil totale des enfants de moins de 3 ans (3,6 % en 2020) et ne constitue le mode de garde que de 2,1 % d'entre eux. Elle est très concentrée géographiquement dans les grandes zones urbaines, en Île-de-France en particulier (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines et Val-de-Marne). Elle reste globalement stable, même si elle se développe aujourd'hui sur de nouveaux territoires, en Seine-Saint-Denis par exemple, où sont présents des cadres biactifs.

Le métier est exercé dans 70 % des cas auprès d'un seul particulier employeur, la garde à domicile partagée ne concernant que 30 % des familles recourant à ce mode de garde.

Si la profession est aussi fortement féminisée que celle des assistantes maternelles, elle est beaucoup plus jeune, ce qui fait qu'elle ne devrait pas être confrontée aux mêmes enjeux de départs massifs en retraite à venir.

La qualité de ce mode d'accueil reste très peu régulée. Aucune formation ni qualification minimale ni obtention d'un agrément ne s'imposent aux personnes exerçant ce métier. Un suivi et un contrôle de ce mode d'accueil devraient *a minima* être introduits si la garde à domicile était intégrée dans le service public de la petite enfance. Si les relais petite enfance sont incités à étendre leurs activités de mise en relation, d'organisation de groupes d'échange et d'éveil, et de conseils et accès à la formation continue, aux professionnels de la garde d'enfants à domicile, la part de l'action des RPE consacrée à ce mode de garde est encore marginale. Elle pourrait être renforcée.

VII. Réformer le congé parental indemnisé

Les parents qui travaillent à temps partiel ou interrompent leur activité professionnelle pour élever leur enfant de moins de 3 ans peuvent bénéficier d'un congé parental indemnisé. Le nombre de parents bénéficiant d'un congé parental indemnisé (CLCA jusqu'en décembre 2014, puis Prepare depuis janvier 2015) a chuté depuis le début des années 2010. Même corrigée de la baisse des naissances, la diminution reste conséquente. Elle s'explique par le faible montant de la prestation, son caractère forfaitaire (indépendant du niveau de rémunération avant le congé parental) et son mode de revalorisation en fonction de l'évolution des prix et non des salaires, qui la rend de moins en moins attractive financièrement.

La diminution du nombre de bénéficiaires s'est accentuée avec la mise en place en janvier 2015 de la Prepare qui restreint, pour les couples, la durée de versement de la prestation à 24 mois par parent à partir du deuxième enfant (dans la limite des 3 ans de l'enfant). Le nombre d'enfants gardés par leurs parents dans ce cadre a par conséquent fortement diminué à partir de 2017, les pères n'ayant pas pris le relais des mères à l'issue de leur période de congé parental. La baisse se poursuit depuis, bien qu'à un rythme ralenti.

Face à ce constat, il apparaît nécessaire de réformer la Prepare et les divers dispositifs de congés destinés aux parents. Le Conseil de la famille du HCFEA a fait des propositions en ce sens en 2019 dans le rapport « Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance ». Ces propositions visent à corriger les défauts de la prestation, agir sur les inégalités entre les femmes et les hommes et favoriser le maintien dans l'emploi ou l'insertion professionnelle des parents. Elles restent d'actualité.

Proposition de réforme des congés parentaux indemnisés (HCFEA 2019)

Mettre en place un congé court d'au moins quatre mois par parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération basée sur le salaire antérieur (au moins égale au montant des indemnités journalières maladies). Ce congé court aurait une condition d'activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation.

Pour répondre à la demande de temps partiel plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongé en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).

VIII. Évaluation des besoins d'accueil à horizon 2027 et du coût supplémentaire associé

A. COMBIEN DE PLACES D'ACCUEIL FAUDRAIT-IL CREER A HORIZON 2027 ?

Comme on l'a vu, tous les besoins d'accueil ne sont pas satisfaits. L'objectif ici est de se projeter à cinq ans, au terme de la COG 2023-2027, et d'évaluer le nombre de places qu'il faudrait créer à cet horizon pour répondre aux besoins d'accueil. Cet exercice nécessite de décider qui a un besoin d'accueil et de combien de temps.

On pourrait considérer, dans une première approche, que tous les enfants de moins de 3 ans ont besoin d'une place d'accueil à temps plein à l'issue des congés maternité et paternité, indépendamment de la situation de leurs parents sur le marché du travail. Ceci dans l'objectif de favoriser le développement de tous les jeunes enfants et de réduire les inégalités de chance. Selon cette approche « extensive », il faudrait créer à horizon 2027 entre 600 000 et 700 000 places selon les hypothèses (basse ou haute) retenues sur l'évolution de la natalité.

Une approche alternative est de considérer que certaines familles n'ont pas besoin d'un accueil à temps plein. Ainsi, tous les enfants dont les parents (ou le parent isolé) travaillent ou cherchent un emploi auraient droit à un accueil à temps plein, c'est-à-dire cinq jours par semaine ; les autres enfants (dont un parent au moins est inactif) devraient pouvoir être accueillis deux demi-journées par semaine dans un mode d'accueil formel. Selon cette approche « normative », il faudrait créer à horizon 2027 entre 170 000 et 240 000 places selon les hypothèses retenues sur la natalité.

Une troisième approche consiste à évaluer le nombre de places d'accueil qui seraient nécessaires pour qu'aucun parent ne soit contraint de réduire ou arrêter son activité en raison d'une insuffisance de l'offre. Selon cette approche « objective », il faudrait créer à horizon 2027 environ 150 000 places.

Une quatrième approche consiste à utiliser les attentes exprimées par les parents. D'après le baromètre petite enfance 2021 de la Cnaf, 78 % des parents d'enfants entre 6 et 12 mois déclarent souhaiter un mode d'accueil formel pour leur jeune enfant. Pour répondre à ce souhait, il faudrait créer à horizon 2027 entre 180 000 et 250 000 places selon les hypothèses.

En conclusion, selon l'approche retenue, il faudrait créer entre 150 000 et 700 000 places à horizon 2027 pour satisfaire tous les besoins.

L'objectif de socialiser les enfants pour leur bien, ne serait-ce qu'un ou deux jours par semaine avant qu'ils aillent à l'école, a pris de l'ampleur et est désormais affiché comme aussi important que l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment après la Commission des 1 000 premiers jours et le séminaire « Premiers pas ». Cela correspond à un besoin de création de places estimé entre 170 000 et 240 000 si les enfants dont au moins un parent est inactif sont accueillis deux demi-journées par semaine.

Notons que le besoin évalué avec cette approche est proche de l'objectif de 200 000 places supplémentaires affiché par le gouvernement. Retenir ce nombre n'implique toutefois pas que tous

les besoins seraient pour autant couverts²². 200 000 places supplémentaires d'ici 2027 doit être considéré comme une étape intermédiaire, l'effort devant se poursuivre au-delà de 2027.

B. QUEL BUDGET PREVOIR POUR LA CREATION DE 200 000 NOUVELLES PLACES D'ICI 2027 ?

Pour aboutir d'ici 2027 à 200 000 places nouvelles, il faudrait créer 40 000 places supplémentaires chaque année à partir de 2023. Cela nécessite des dépenses publiques supplémentaires, tant d'investissement que de fonctionnement.

Les dépenses publiques d'investissement nécessaires atteindraient 2,3 à 3,6 Md€ (en € constants 2022) au total d'ici 2027 selon les hypothèses retenues sur la répartition des nouvelles places entre assistantes maternelles et EAJE (soit 470 à 720 M€ chaque année pendant cinq ans).

Les dépenses publiques de fonctionnement supplémentaires seraient de l'ordre de 0,5 Md€ la première année pour atteindre 2,4 à 2,7 Md€ (en € constants 2022) en 2027 :

- pour la branche famille, les dépenses de fonctionnement supplémentaires à échéance 2027 seraient de 1,6 à 1,7 Md€. Compte tenu de l'ampleur des moyens nécessaires pour atteindre cet objectif, les excédents structurels de la branche famille (générés par des assiettes des recettes qui évoluent plus rapidement que les prestations) devraient en conséquence servir prioritairement cet objectif ;
- les collectivités locales supporteront à échéance 2027 470 à 720 M€ de dépenses de fonctionnement supplémentaires. Pour que l'objectif soit atteignable, les moyens dont disposent les collectivités devront faire l'objet de garanties suffisantes ;
- pour l'État, la dépense supplémentaire liée au crédit d'impôt serait de 300 M€.

Recommandation

Créer 200 000 places d'accueil supplémentaires à horizon 2027 serait une première étape dans la perspective du futur service public de l'accueil des jeunes enfants. Toutefois, 200 000 places supplémentaires à cette échéance ne suffiront probablement pas à répondre à tous les besoins d'accueil dans le double objectif de conciliation vie familiale – vie professionnelle et de socialisation du jeune enfant. Cette première étape devra en conséquence être poursuivie et complétée par des créations supplémentaires au-delà de 2027.

Pour créer ces 200 000 places supplémentaires à l'horizon 2027, des moyens suffisants doivent être prévus, tant du côté des collectivités que du côté de la branche famille. Chaque année, de l'ordre de 470 à 720 M€ devront être dégagés pour l'investissement (selon les hypothèses retenues sur la répartition des nouvelles places entre assistantes maternelles et EAJE). Les budgets destinés aux dépenses de fonctionnement devront avoir augmenté de l'ordre de 2,4 à 2,7 Md€.

²² Les enfants dont au moins un parent est inactif pourraient avoir besoin pour favoriser leur développement de trois ou quatre demi-journées d'accueil par semaine plutôt que les deux demi-journées retenues dans cet exercice. La durée d'accueil pourrait aussi être modulée en fonction de l'âge de l'enfant et croître à l'approche de l'âge d'entrée à l'école maternelle.

Compte tenu de l'ampleur des moyens nécessaires pour atteindre cet objectif, les excédents structurels de la branche famille (générés par des assiettes des recettes qui évoluent plus rapidement que les prestations) devraient en conséquence servir prioritairement cet objectif.

Pour les collectivités, les moyens dont elles disposent afin de parvenir à cet objectif devront également faire l'objet de garanties suffisantes, sans quoi l'objectif serait difficilement atteignable.

IX. Vers un service public de la petite enfance

En germe dans les discours politiques, si ce n'est dans un début de réalisation, l'idée de mettre en place un service public de la petite enfance (SPPE) s'est inscrite à l'agenda politique depuis un certain nombre d'années. Le Président de la République, puis la Première ministre ont annoncé qu'ils lançaient désormais ce chantier, qui fait partie des sujets abordés par le Conseil national de la refondation (CNR). Les propositions faites ci-dessus concernant le développement de l'offre d'accueil s'inscrivent dans cette perspective. Reste à définir ce que pourraient être les contours de ce SPPE, ses modalités d'élaboration et de déclinaison au niveau territorial, et à ébaucher un calendrier de mise en œuvre.

A. QUEL SERVICE PUBLIC ?

1. Mais d'abord pourquoi un SPPE ?

En matière d'accueil du jeune enfant, le SPPE doit répondre à deux objectifs principaux :

- permettre à tous les parents qui le souhaitent de continuer à travailler ou de reprendre rapidement un emploi après une naissance, de se former ou de chercher un emploi²³, dans une logique plurielle de conciliation vie familiale – vie professionnelle, d'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien à la parentalité et de lutte contre la pauvreté ; or aujourd'hui une famille sur cinq est contrainte de garder elle-même son enfant en l'absence d'offre correspondant à ses besoins ;
- favoriser le développement de l'enfant et sa socialisation précoce, dans une logique d'investissement social et de lutte contre les inégalités sociales, de santé, territoriales, en bref pour aller vers une meilleure égalité des chances.

Au niveau des territoires, permettre aux parents d'accéder à des places d'accueil de qualité pour leurs jeunes enfants est un facteur d'attractivité important, à l'heure où, avec un développement des mobilités, on redécouvre l'enjeu de la qualité de vie au quotidien.

2. Qu'est-ce qu'un service public, et quel contour pourrait-il avoir en matière de petite enfance ?

Est considérée comme un service public une activité d'intérêt général, assurée par des personnes, soit publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics), soit privées, mais sous le contrôle d'une personne publique. Un service public doit respecter trois grands principes :

- celui de l'égalité devant le service public : chacun a un droit égal à l'accès au service et doit être traité de la même façon que les autres usagers du service ;
- celui de la continuité : le service public doit fonctionner de manière régulière et être accessible dans les mêmes conditions à tous les usagers ;
- celui dit d'adaptabilité : le service public a pour obligation de s'adapter aux besoins spécifiques et aux évolutions de la société.

²³ Et également de pouvoir réaliser des démarches et profiter de moments de répit, notamment pour des parents isolés en situation de pauvreté.

En ce qui concerne le SPPE, il est proposé de se centrer sur l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans²⁴, pour des raisons d'opérationnalité ; d'autres sujets (PMI, suivi des grossesses, maternités, services de néonatalogie et de pédiatrie hospitaliers, périnatalité et pédopsychiatrie, etc.) pourraient rentrer dans un champ élargi autour de la petite enfance, mais ils constitueraient un ensemble trop vaste dans lequel pourraient se noyer les avancées concrètes attendues.

De manière plus précise, on propose de distinguer trois cercles dans l'offre de prestations ou de services destinés à aider les familles pour l'accueil de leurs jeunes enfants :

- le premier comprend les services d'accueil du jeune enfant financés par les pouvoirs publics en respectant les principes d'un service public ; c'est le cœur du SPPE sur lequel devront s'engager les pouvoirs publics en charge (EPCI/communes) :
 - o les EAJE (multiaccueils, crèches et haltes-garderies) financés par la PSU,
 - o les assistantes maternelles agréées (AM) et les maisons d'assistantes maternelles (MAM)²⁵,
 - o l'école préélémentaire²⁶ pour les enfants de 2 ans et les dispositifs passerelles,
 - o les Laep et autres lieux d'accueil flexibles à condition qu'ils répondent aux exigences rappelées ci-dessus ;
- le deuxième comprend des services d'accueil mis en place à l'initiative d'opérateurs privés, et qui ne respectent pas toutes les conditions d'un service public (égalité d'accès, tarif), même si leur financement est également en partie public ; ils font partie de l'offre d'accueil sans faire partie du SPPE placé sous la responsabilité des autorités locales²⁷ :
 - o les micro-crèches Paje,
 - o la garde à domicile ;
- le troisième comprend d'autres services ou prestations mis à la disposition des parents de jeunes enfants, en respectant des conditions d'égalité d'accès et de barème, mais qui ne concernent pas *a priori* une offre d'accueil :
 - o le congé parental indemnisé.

Les dispositifs qui permettent d'informer les parents et de les accompagner dans leur recherche d'un mode d'accueil (relais petite enfance, site monenfant.fr) ont aussi vocation à faire partie du SPPE.

3. Quelles fonctions doit remplir un SPPE ?

Au terme de son développement, un service public de la petite enfance devrait offrir quatre fonctions essentielles :

- garantir de manière effective l'accès à une offre d'accueil à tous les enfants ;

²⁴ Pour les enfants plus âgés, les problèmes se posent différemment compte tenu de l'accueil à l'école.

²⁵ Si l'initiative d'installation d'une assistante maternelle est aujourd'hui d'ordre privé, les propositions ci-dessous, s'appuyant notamment sur un encouragement fort à l'ouverture de MAM, avec un appui des collectivités et des Caf, justifient cette intégration dans le cœur du SPPE, au-delà du fait qu'il s'agit de l'offre la plus importante et la mieux répartie sur le territoire.

²⁶ Et le périscolaire associé.

²⁷ On peut avoir ici en tête un parallèle avec le service public hospitalier, qui intègre des établissements publics ou privés participant au service public hospitalier, dont l'offre est planifiée sur le territoire et qui accueillent les patients dans les mêmes conditions, notamment tarifaires. Les établissements de soins privés « à but lucratif », qui participent de l'offre de soins avec les mêmes garanties de qualité, mais des tarifs et des financements différents, ne font pas, eux, partie du service public.

- garantir un niveau optimal de qualité quel que soit le mode d'accueil et le contrôler ;
- informer et accompagner les parents ;
- assurer la formation et l'accompagnement des professionnels.

Définir l'offre que doit proposer le SPPE suppose de répondre à deux questions :

- Quels sont les enfants qui ont droit à bénéficier du SPPE ?
- Quelle est l'importance de l'offre à laquelle ils ont droit (en volume d'heures) ?

Le principe général est que, à terme, tous les enfants de moins de trois ans ont un droit universel à être accueillis dans le cadre du SPPE. Dans un premier temps, les modalités concrètes de mise en œuvre de ce droit seraient les suivantes :

- tous les enfants de moins de 3 ans dont les parents sont actifs (occupés ou en recherche d'emploi) et ceux en difficulté particulière (handicap, pauvreté, parent malade, etc.) ont droit à une place d'accueil à temps plein dès la reprise d'activité de leurs parents (fin des congés maternité et paternité) ;
- ceux dont au moins un des parents gardiens ne travaille pas (y compris congé parental) disposent d'une place à temps partiel (l'équivalent d'une ou deux journées par semaine, pouvant être prises sous forme de demi-journées) dans un but de socialisation.

B. PAR RAPPORT A CES ENJEUX, DES ECARTS ENTRE OFFRE ACTUELLE ET BESOINS A TERME TRES DIFFERENTS SELON LES TERRITOIRES

Pour évaluer l'écart, au niveau local, entre l'offre actuelle et les besoins répondant au périmètre du SPPE défini ci-dessus, on a testé deux scénarios prenant en compte la situation professionnelle des parents : un scénario de référence qui reprend le schéma proposé ci-dessus en fonction de l'activité des parents (cinq jours d'accueil pour les enfants dont le ou les deux parents sont actifs, deux demi-journées d'accueil pour les enfants dont au moins un parent est inactif), et une variante moins ambitieuse qui ne prévoit qu'un mi-temps d'accueil pour les enfants dont au moins un des deux parents est au chômage. On a testé ces deux scénarios en prenant comme maille territoriale soit la commune, soit l'EPCI.

On peut tirer de ces simulations les observations suivantes :

- pour une partie des territoires (commune ou EPCI), l'offre existante apparaît supérieure aux besoins estimés, mais il faut se garder en la matière de jugements hâtifs, car l'offre prise en compte est l'offre potentielle et l'on sait qu'il y a un grand écart, pour les assistantes maternelles, entre l'offre théorique et celle réellement utilisée ;
- les EPCI jouent un rôle important de mutualisation entre les communes qui en font partie ; les écarts à combler entre offre et besoins apparaissent ainsi plus réduits dans le cadre des EPCI que dans le cadre communal ;
- la variante du scénario de référence, moins ambitieuse en ce qui concerne l'offre à proposer aux enfants dont au moins un des parents est chômeur, nécessite un volume de création de places moins important que le scénario de référence (si l'on se situe au niveau des EPCI 207 000 places à créer dans la variante contre 383 000 dans le scénario de référence ; si l'on se situe au niveau des communes 290 000 places à créer dans la variante et 446 000 dans le scénario de référence).

De cet ensemble de considérations, on peut retenir les préconisations suivantes :

- privilégier, dans la mesure du possible, une procédure mutualisant l'offre au niveau des EPCI ;
- retenir comme cible, dans un premier temps, celle découlant de la variante du scénario de référence, moins ambitieuse en ce qui concerne l'offre destinée aux enfants de parents chômeurs (une place à mi-temps), mais plus réaliste en termes de nombre de places à créer ;
- dans un deuxième temps, viser la cible du scénario de référence, avec pour objectif à terme un droit universel pour tous les enfants.

Si l'on retient cette option, un peu moins d'un quart des EPCI (23 %) est déjà aujourd'hui au-dessus de l'objectif cible théorique ; pour 61 % des EPCI, l'écart entre leur taux de couverture actuel en places d'accueil et l'objectif cible est inférieur à 20 points ; seuls moins de 4 % présentent un écart de 30 points ou plus avec l'objectif recherché.

C. ADAPTER L'OFFRE AUX BESOINS IDENTIFIES : CONSTRUIRE DES TRAJECTOIRES DE CONVERGENCE VERS L'OBJECTIF RECHERCHE

Pour atteindre la cible permettant de répondre aux besoins du SPPE, l'offre de places d'accueil doit être significativement accrue. Pour ce faire, une démarche en quatre temps pourrait être préconisée :

1. Une étape de planification s'appuyant sur une analyse de l'existant et une prévision des besoins : il est préconisé que celle-ci soit conduite au niveau régional (par exemple tous les cinq ans).
 - Trois domaines de compétence des régions sont en effet importants à mobiliser : aménagement du territoire, développement économique et formation professionnelle ; du côté de l'État, les compétences en matière de pilotage stratégique sont au niveau régional.
2. Une étape de déclinaison des objectifs au niveau territorial par EPCI : le niveau départemental, *via* les schémas départementaux des services aux familles, devrait fournir le cadre adapté.
 - Décliner par bassin de vie (EPCI) la manière de faire évoluer l'offre par territoire (EAJE, MAM...).
3. Une étape de mise en œuvre opérationnelle au niveau de chaque EPCI, s'appuyant notamment sur des CTG établies à ce niveau, en laissant la possibilité aux EPCI de déléguer à certaines communes la mise en œuvre des orientations arrêtées, mais sans oublier l'objectif de mutualisation recherché.
 - Identifier, structure par structure, les projets à conduire, les partenariats à construire et les financements à prévoir.
4. Une évaluation à organiser avant chaque reprise du cycle au niveau régional.

D. LA GOUVERNANCE : DONNER UNE RESPONSABILITE CENTRALE AUX EPCI

Si la mise en œuvre du SPPE doit s'effectuer au niveau local, un certain nombre d'évolutions structurelles doivent être conduites au niveau national. Sept sujets apparaissent essentiels à ce niveau :

1. La question de la gouvernance : doit-il y avoir un pilote dans l'avion, en plus de l'État ?
2. Comment dépasser la crise actuelle de la profession d'assistante maternelle ?
3. Comment redynamiser l'offre d'EAJE ?
4. La refonte du congé parental.
5. L'égalité d'accès des enfants à l'offre du SPPE quelle que soit leur situation (handicap, pauvreté...).
6. Les financements à prévoir.
7. L'évolution des systèmes d'information décisionnels et les programmes d'études.

L'essentiel de ces points a déjà été évoqué ci-dessus, notamment dans les parties relatives aux EAJE, aux assistantes maternelles, au congé parental ou aux financements à prévoir. Reste la question de la gouvernance qui n'a pas été traitée par ailleurs.

La gouvernance actuelle de l'accueil du jeune enfant est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs publics et privés (État, département, Caf, communes et/ou EPCI, région pour la formation). Sans revenir sur les compétences dévolues aux différents niveaux des pouvoirs publics, il est proposé de donner aux EPCI la responsabilité de la mise en œuvre du SPPE sur leur territoire. La question est néanmoins de voir comment cette responsabilité s'articule avec celle des communes, et des possibilités de délégation pourraient être envisagées pour la mise en œuvre, à condition de conserver une mutualisation en matière d'accès et de modes de financement.

Si la solution d'une nouvelle compétence obligatoire fixée par la loi s'avérait trop complexe à mettre en place dans un premier temps, on pourrait reprendre le concept d'autorité organisatrice, déjà utilisé en matière de transports et de mobilité. Cette « autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant » aurait pour compétence le service public concerné sur son territoire : définir le contenu du service public notamment l'offre, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, et en assurerait le cofinancement avec les Caf dans le cadre de règles définies en commun ; cette responsabilité pourrait inclure le développement de l'offre, la qualité, l'accessibilité et la transparence dans les procédures d'attribution, et la continuité du service.

E. CALENDRIER ET MODALITES DE MISE EN PLACE

Deux questions doivent être abordées en conclusion :

1. Faut-il créer un droit opposable, et quels recours pour les parents au cas où aucune place d'accueil ne leur serait proposée ?
2. Quelles peuvent être les modalités et les délais de mise en place ?

1. Création d'un droit opposable ?

Plutôt que de créer à assez bref délai un droit opposable, qui ne pourrait être respecté à court terme dans une majorité de communes compte tenu du décalage entre l'offre disponible et les besoins, la proposition est plutôt de mettre la priorité sur le renforcement de l'offre, en faisant porter la pression sur les EPCI et le bloc communal, pour qu'ils s'engagent dans une démarche active de renforcement de l'offre.

Tant que l'offre n'est pas suffisamment développée, il n'est pas proposé d'utiliser la méthode utilisée dans d'autres pays, qui instaure un droit opposable d'abord pour les enfants d'au moins deux ans, puis d'au moins un an, etc. Cela risquerait en effet d'induire des effets pervers importants, notamment vis-à-vis des parents qui accèdent aujourd'hui à une place pour leur enfant dès avant leur premier anniversaire et peuvent ainsi reprendre rapidement une activité professionnelle.

On pourrait cependant envisager que des parents qui n'ont pas pu bénéficier d'une place d'accueil perçoivent, tant que cette situation perdure, un montant équivalent à celui de la Prepare. De manière à avoir un rôle incitatif en direction des communes et EPCI, le montant de cette compensation pourrait être remboursé par la commune/EPCI à la Caf qui en assurerait le versement aux parents.

2. Mise en place progressive

L'ensemble des mesures proposées ci-dessus ne pourra être mis en place du jour au lendemain, certaines mesures proposées nécessitant en effet des phases préalables de négociation avec les collectivités concernées et les représentants des professionnels, avec dans un certain nombre de cas des mesures législatives ou réglementaires à prévoir. Mais il est important d'engager aujourd'hui les travaux, sachant qu'en ce qui concerne le développement de l'offre, la prochaine COG fournit le cadre adéquat pour une accélération de la démarche de création de places.

À cet effet, la prochaine COG devrait *a minima* prévoir les éléments suivants :

- un budget global (Fnas et FNPF) permettant *a minima* de créer 100 000 places (déduction faite des éventuelles fermetures) sur cinq ans (la moitié de la cible) ;
- prévoir la mise en place d'un plan national de soutien à la création de MAM sur l'ensemble du territoire, avec les moyens d'accompagnement et de suivi nécessaires ;
- des missions spécifiques sur un ensemble de territoires dans lesquels l'offre est particulièrement faible, pour analyser avec les responsables locaux les raisons des écarts actuels et définir les mesures d'accompagnement spécifiques qui pourraient être prévues :
 - o parmi les départements, on peut citer trois Drom (Guyane, La Réunion, Guadeloupe), les deux départements corses, et en Île-de-France la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise ;
 - o parmi les villes : Marseille, Nîmes, Saint-Étienne, Béziers, Vitry-sur-Seine par exemple ;
- pour les EAJE, prévoir des interventions prioritaires dans les quartiers défavorisés des grandes agglomérations (QPV notamment) et dans les EPCI ayant une offre faible ;
- pour les MAM, considérer qu'une cible privilégiée concerne les communes de taille moyenne et petite, et les territoires peu denses.



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

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

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :
www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)
Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

