



L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE, DES PRIORITÉS À MIEUX CIBLER

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

Sommaire

DÉLIBÉRÉ	9
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - UNE OFFRE D'ACCUEIL RENFORCÉE MAIS ENCORE INÉGALE	25
I - Une augmentation notable de la capacité d'accueil.....	25
A - Une offre de garde en forte progression	26
B - La baisse continue de la préscolarisation des enfants de deux ans....	33
C - Le congé parental : une régression du nombre de familles bénéficiaires.....	36
II - Un effort financier soutenu	38
A - Une progression rapide des dépenses.....	38
B - Une estimation non exhaustive des dépenses.....	40
C - La poursuite d'un rythme élevé de dépenses pour la période « 2013- 2017 ».....	45
III - Un accès inégal à l'offre d'accueil	48
A - La persistance de disparités territoriales.....	48
B - Une exigence d'équité sociale à renforcer.....	55
C - Des réponses partielles aux attentes des familles	61
CHAPITRE II - UNE INSUFFISANTE COORDINATION DES ACTEURS.....	65
I - Un pilotage national partagé	65
A - Un pilote aux moyens limités.....	65
B - Les insuffisances des outils de pilotage de la branche famille.....	68
II - Des partenariats à consolider au niveau local.....	79
A - Une concertation insuffisante	79
B - Des instruments de pilotage pas assez coordonnés	90
C - Une connaissance imparfaite de l'offre et des besoins d'accueil	94

III - Une politique des ressources humaines éclatée et peu prévisionnelle	97
A - Les ressources humaines en accueil collectif.....	97
B - La gestion des effectifs d'assistants maternels.....	105
C - Un bilan du plan « Métiers de la petite enfance » non réalisé	108
 CHAPITRE III - LES PISTES D'AMÉLIORATION	113
 I - L'efficience : des marges de progrès	114
A - Des taux d'effort et des restes à charge à rééquilibrer	114
B - L'accueil collectif : plusieurs « leviers d'efficience ».....	116
C - La mise en œuvre de la prestation de service unique reste à optimiser	122
 II - L'information des familles : une mission à parachever	129
A - Le site www.mon-enfant.fr	129
B - D'autres initiatives des caisses d'allocations familiales à généraliser	131
C - Le fonctionnement hétérogène des relais d'assistants maternels ...	132
 III - L'attribution des places : une transparence à renforcer.....	134
A - Le recueil des demandes.....	134
B - La gestion des listes d'attente.....	136
C - Des décisions d'admission peu transparentes	138
 IV - Des besoins spécifiques à mieux prendre en compte	140
A - L'accueil sur des horaires atypiques	140
B - L'accueil d'urgence.....	143
C - Les enfants en situation de handicap.....	144
D - Les familles en parcours d'insertion	146
 V - Une coordination des contrôles à améliorer.....	148
A - La diversité des acteurs du contrôle	148
B - Une mission imparfaitement assumée par les départements	150
C - Le réseau de la Caisse nationale d'allocations familiales : des moyens de contrôle à renforcer	152
D - Une coordination à organiser	154

CONCLUSION GÉNÉRALE.....	159
RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	163
GLOSSAIRE.....	167
ANNEXES	169
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES COLLECTIVITÉS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS	197
INDEX DES COLLECTIVITES CITÉES	361

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, M. Gillette, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Maistre, Ténier, Mme Froment-Védrine, M. Ravier, Mme Monique Saliou, MM. Salsmann, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Migus, Léna, Mmes Pittet, Fontaine, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, présidente de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Lucien-Brun, président de section de chambre régionale des comptes, rapporteur général de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport, M. Chailland, conseiller référendaire, Mme Courcol, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Talpain, première conseillère de chambre régionale des comptes, rapporteurs de cette même formation, et de M. Mourier des Gayets, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, procureur général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 novembre 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 juillet 2013, par une formation interjuridictions présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de Mme Seyvet, M. Diricq, Mme Bouygard, M. Jamet, conseillers maîtres, MM. Roguez, président de chambre régionale des comptes, Pezziardi, vice-président de chambre régionale des comptes, Mme Bourdon, présidente de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Lucien-Brun, président de section de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs, M. Chailland, conseiller référendaire, Mme Courcol, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Talpain, première conseillère de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Mourier des Gayets, président de chambre régionale des comptes.

Il a été examiné et approuvé, le 3 septembre 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, l'accueil collectif des jeunes enfants, essentiellement centré sur des préoccupations sociales et sanitaires, commence à se développer : crèches d'un côté, salles « d'asile » de l'autre préfigurant les écoles maternelles. Les nourrices avaient depuis longtemps inauguré des modes de garde individuelle, relayées par les employées de maison. Le développement et la diversification des modalités d'accueil sont postérieurs à la seconde guerre mondiale. Plusieurs facteurs, de nature variée, ont concouru à ces transformations : l'urbanisation de la France, l'évolution de l'emploi, la création des services de protection maternelle et infantile, la réglementation des crèches, la vulgarisation des connaissances scientifiques sur le jeune enfant et son développement.

Aujourd'hui, la politique d'accueil de la petite enfance participe à la fois de la politique familiale, de la politique sanitaire et sociale, de la politique de l'emploi, et de la politique éducative, avec un principe d'action : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des parents. Elle concerne les enfants depuis leur naissance jusqu'à l'âge de six ans, âge de leur scolarisation obligatoire.

La Cour et les chambres régionales ont examiné la mise en œuvre de la politique d'accueil des enfants de moins de trois ans. À partir de cet âge, les enfants doivent, en effet, pouvoir être accueillis dans les classes d'école maternelle et ne sont, en principe, que marginalement¹ admis dans les structures d'accueil collectif ou gardés par un assistant maternel. Le coût global de cette politique pour les finances publiques est estimé, en 2011, à 13,95 Md€ répartis entre la branche famille de la sécurité sociale à hauteur de 73,2 %, les collectivités locales et leurs établissements publics de coopération intercommunale pour 17,4 % et l'État pour 9,5 %.

1 - L'accueil du jeune enfant : trois objectifs sociaux complémentaires

La politique publique d'accueil de la petite enfance poursuit trois objectifs : un objectif familial de soutien à la natalité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, un objectif socio-économique

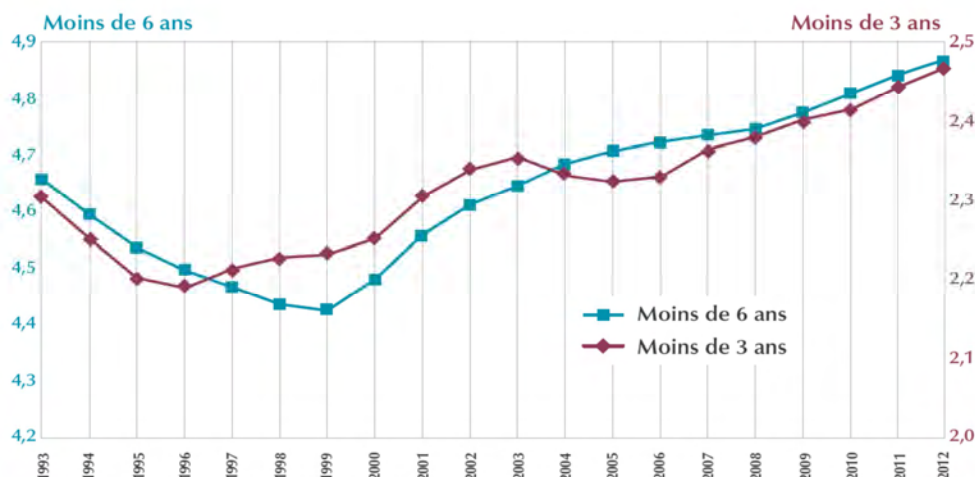
¹ La scolarisation des enfants de 3 à 6 ans représente en effet 90 % des dépenses totales d'accueil des enfants de cette tranche d'âge. Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

² Source : observatoire national de la petite enfance – données 2011.

d'encouragement à l'emploi des femmes et à leur insertion dans la vie professionnelle, un objectif socio-éducatif d'appui au développement de l'enfant dans une logique d'égalité des chances.

Au 1^{er} janvier 2012, la France compte 2 412 194 enfants de moins de trois ans et 2 399 772 enfants âgés de trois à moins de six ans. Après une période de décroissance dans les années 1990, le nombre d'enfants de moins de six ans augmente chaque année depuis 1999.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'enfants de moins de trois ans et de moins de six ans (1993-2012)



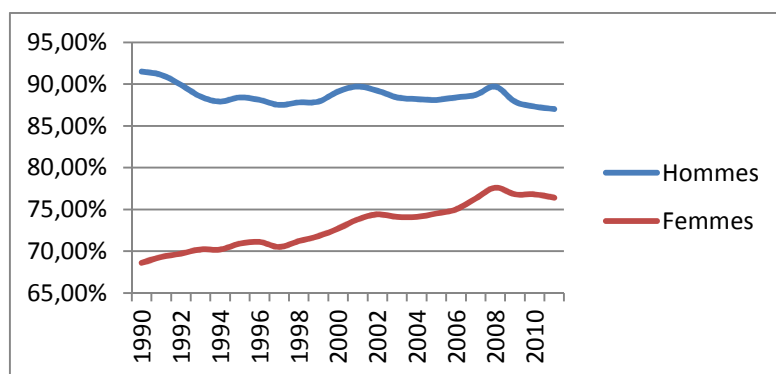
Source : Observatoire national de la petite enfance - données en millions

En 2011, le taux d'activité³ professionnelle des femmes âgées de 25 à 49 ans atteint 76,4 %⁴ ; depuis 1990, ce taux a progressé de 7,8 points et l'écart entre les femmes et les hommes a été plus que divisé par deux, passant de 22,9 % à 10,6 % :

³ Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante.

⁴ Source : INSEE. Enquêtes Emploi 1975-2011, Indicateur : T207B : « Taux d'emploi par sexe et âge regroupé, en moyenne annuelle ».

Graphique n° 2 : taux d'activité professionnelle des femmes et des hommes de 25 à 49 ans



Source : INSEE - enquêtes Emploi 1975-2011 - France métropolitaine

Des efforts importants ont été déployés au cours de ces dernières années pour développer l'offre d'accueil des jeunes enfants ou pour permettre à l'un des parents de cesser temporairement son activité professionnelle sans compromettre ses chances ultérieures de retour à l'activité professionnelle.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et auprès d'assistants maternels (1990-2011)

Nombre de places agréées	1990	2000	2006	2008	2010	2011
Accueil en EAJE (*)	246 100	297 700	326 377	349 799	369 277	381 739
Assistant maternel (**)	132 900	585 800	710 500	772 300	859 900	910 300

Source: Caisse nationale des allocations familiales – projet de loi de financement de sécurité sociale 2013 et 2010 – direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (*) Champ France entière sauf pour 2006 (France métropolitaine) (**) Nombre total d'agrément délivrés pour les enfants âgés de 0 à 6 ans - Champ : France métropolitaine de 1990 à 2006, France entière de 2008 à 2011

Fin 2011, la capacité totale d'accueil des enfants de moins de trois ans est estimée à 1 260 146 places. 11 600 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) offrent 381 739 places, soit 84 039 de plus qu'en 2000. 339 000 assistants maternels employés par des particuliers

disposent d'une capacité de 735 393⁵ places pour accueillir des enfants de moins de trois ans, 94 571 enfants de deux ans sont préscolarisés à l'école maternelle et 48 443 enfants bénéficient d'une garde par un salarié à domicile. De plus, 538 200⁶ familles bénéficient d'une allocation⁷ visant à compenser financièrement leur réduction ou leur cessation d'activité professionnelle pour s'occuper de leurs jeunes enfants.

Cependant, selon plusieurs rapports⁸ récents, il existe encore un besoin non satisfait de garde de jeunes enfants. Pour y faire face, l'État fixe, notamment dans le cadre pluriannuel des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qu'il conclut avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et avec la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), plusieurs objectifs de création de places nouvelles, de réduction des disparités territoriales et de soutien aux métiers de la petite enfance. La convention conclue avec la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2013-2017 a été signée le 16 juillet 2013.

2 - Les principaux acteurs

La mise en œuvre de cette politique relève de nombreux acteurs. L'État élabore la réglementation, arrête les orientations générales et le cadrage financier de l'action sociale de la branche famille prévus dans les conventions d'objectifs et de gestion, et détermine les dépenses fiscales destinées à aider financièrement la demande de garde⁹. Il élabore les référentiels de formation des professionnels de la petite enfance et porte la responsabilité de la formation préélémentaire des enfants. Si l'État fixe les objectifs de cette politique, sa mise en œuvre et son financement sont très largement décentralisés.

⁵ Auxquelles il convient d'ajouter 174 907 places correspondant à des agréments délivrés pour la garde d'enfants âgés de 3 à 6 ans, soit un total 910 300 places.

⁶ Observatoire national de la petite enfance – données 2011.

⁷ PAJE – Complément de libre choix d'activité (Clca) ou complément optionnel de libre choix d'activité (Colca).

⁸ Cf. *Rapport de Mme TABAROT*, 2008 ; *Haut Conseil de la famille*, 2009 ; *Union nationale des associations familiales*, 2010 et *Centre d'analyse stratégique*, 2012.

⁹ Sous la forme d'un crédit d'impôt ou d'une exonération fiscale.

La branche famille de la sécurité sociale¹⁰ est le principal financeur. Elle verse des prestations familiales et accorde des subventions de fonctionnement et d'investissement aux structures d'accueil et à leurs partenaires (collectivités locales, associations et entreprises). Avec l'appui de leur réseau respectif, la Caisse nationale des allocations familiales et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole gèrent la branche famille, la première pour le régime général, la deuxième pour le régime agricole.

Au niveau local, les régions sont compétentes pour la formation professionnelle, en particulier des infirmières puéricultrices, des auxiliaires de puériculture ainsi que des éducateurs de jeunes enfants.

Les départements interviennent dans le cadre de compétences obligatoires et facultatives. Au titre des premières, le service de la protection maternelle et infantile (PMI) assure l'agrément et le contrôle de l'activité des assistants maternels et des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). À titre facultatif, ils accordent des aides financières aux parents, contribuent au financement des établissements d'accueil ainsi qu'à celui des structures de mise en réseau de l'accueil individuel : relais et maisons d'assistants maternels. Exerçant une compétence facultative en la matière, les communes et leurs établissements publics organisent l'offre d'accueil sur leur territoire ; ils assurent la gestion de la majorité des établissements d'accueil, à l'investissement et au fonctionnement desquels ils contribuent ; ils allouent des subventions aux organismes privés (associations) accueillant de jeunes enfants.

¹⁰ Caisse nationale des allocations familiales animant le réseau des caisses d'allocations familiales, et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole disposant de son propre réseau de caisses.

Les modes de garde du jeune enfant

L'assistant maternel¹¹ peut accueillir jusqu'à quatre enfants âgés de moins de six ans, à son domicile ou dans une maison d'assistants maternels (MAM). Il est rémunéré par la famille employeur sauf s'il travaille dans le cadre d'une crèche familiale.

L'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) comprend plusieurs catégories :

- les crèches collectives accueillent des enfants selon des horaires réguliers. Il peut s'agir de *crèches traditionnelles* (aussi appelées « crèches de quartier ») ouvertes de 8 à 12 heures par jour, de *crèches de personnel* (parfois appelées « crèches d'entreprises »¹²) ou, le cas échéant, crèches « inter-entreprises » implantées sur le lieu de travail des parents, de *crèches parentales* gérées par les parents ou de *micro-crèches* dont la capacité est limitée à 10 places d'accueil ;
- les haltes-garderies pratiquent l'accueil occasionnel, dans la limite des places disponibles ;
- les crèches « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel ;
- les crèches familiales regroupent des assistants maternels agréés qui accueillent les enfants à leur domicile et sont rémunérés par la collectivité locale ou l'organisme qui les emploie. Un encadrement professionnel est assuré par le personnel de la crèche.
- les jardins d'enfants sont des structures d'éveil réservées aux petits de deux à six ans.

La garde à domicile permet aux parents de faire garder leur enfant chez eux, en recourant soit à un professionnel employé par leurs soins, soit à un organisme agréé par l'État, entreprise ou association. Elle peut être partagée par plusieurs familles.

¹¹ Selon l'INSEE, cette profession est exercée à plus de 99 % par des femmes – cf. Étude n° 1472 « Travailler pour des particuliers : essor des métiers de la garde d'enfants » - novembre 2013.

¹² À ne pas confondre avec les « *entreprises de crèches* », créées dans un but lucratif, pour prendre en charge la gestion de crèches municipales, associatives ou d'entreprise. Début 2013, les entreprises membres de la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC) gèrent environ 22 000 places d'accueil – (Source FFEC).

Par leur expertise et les analyses qu'ils livrent périodiquement, le Haut conseil de la famille (HCF), le centre d'analyses stratégiques (CAS)¹³, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM), notamment, contribuent à la réflexion que l'ensemble des parties prenantes consacre à cette politique.

3 - La bonne place de la France en Europe

L'offre de services d'accueil du jeune enfant est très variable au sein des pays membres de l'Union européenne. Selon le Haut conseil de la famille, qui a procédé à un classement¹⁴ des pays en fonction du poids de leurs dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants par rapport à leur PIB en 2009, la France occupe une position intermédiaire (1 %) entre des pays comme l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche ou le Royaume-Uni (de 0,3 % à 0,6 %) et la Suède, la Norvège, l'Islande, la Finlande (plus de 1,2 %) ou le Danemark (2 %).

Pour développer l'accueil de la petite enfance, nos voisins européens ont mis en œuvre différentes stratégies marquées par leur conception du rôle de l'État et de la famille.

Un premier type de réponse est proposé par les pays nordiques. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, le congé parental, bien rémunéré (cf. annexe I-a), est accordé pour environ un an. Une part plus importante qu'ailleurs de ce congé est, en outre, réservée aux pères.

Le droit de garde opposable dans les pays nordiques

Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, les municipalités ont l'obligation légale de fournir aux enfants une place dans une structure d'accueil. En Norvège, un droit légal de l'enfant à une place de garde a été instauré en 2009. En Suède, depuis 1995, les communes disposent d'un délai de 3 mois pour offrir une place d'accueil aux enfants âgés de 1 à 7 ans. Les enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental avec un autre enfant peuvent aussi obtenir une place. Les places doivent y être offertes pour un minimum de 15 heures par semaine.

Dans un deuxième groupe de pays, la responsabilité de l'accueil des jeunes enfants incombe prioritairement à la famille, sans aides publiques très développées. Les pays comme la Grèce ou l'Italie, de

¹³ Le centre d'analyse stratégique est remplacé depuis avril 2013 par le commissariat général à la stratégie et à la prospective.

¹⁴ Dans son avis du 3 décembre 2009 sur « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans » - page 134.

même que la République d'Irlande et le Royaume-Uni offrent un congé parental peu rémunéré, un taux d'accueil des enfants de moins de six ans faible et proposent peu de mécanismes de solvabilisation de la demande de services d'accueil privés¹⁵.

Un troisième groupe de pays connaît une situation intermédiaire. Des pays comme l'Allemagne¹⁶ et la France ont mis en place un congé parental de longue durée (2 à 3 ans) rémunéré et offrant la possibilité de travailler à temps partiel. Une politique favorable à l'accueil des jeunes enfants s'ajoute dans certains cas à ce congé. La France s'inscrit dans la perspective d'un libre choix entre cessation temporaire d'activité, travail à temps plein et travail à temps partiel. À cette fin, une allocation de garde et des déductions fiscales pour frais de garde sont offertes, de même que des structures d'accueil des enfants de moins de trois ans financées en grande partie par les fonds publics. La France se caractérise, en outre, par une bonne complémentarité entre l'offre d'accueil collectif et l'offre d'accueil individuel.

Avec des indicateurs supérieurs à la moyenne de l'Union européenne, la France occupe une position favorable en matière de natalité, d'emploi des femmes et d'accueil du jeune enfant, même si les contraintes liées à la garde des jeunes enfants continuent à peser essentiellement sur les femmes.

¹⁵ CHAUPIN-GUILLOT S., GUILLOT O. et JANKELIOWITCH-LAVAL E. Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants : une comparaison européenne. Recherches et prévisions, n° 90.

¹⁶ En Allemagne, depuis la réforme de 2006 (*Elterngeld*), les nouveaux parents peuvent percevoir 67 % de leur salaire net (calculé sur les 12 mois précédant la naissance de leur enfant). L'aide est versée pendant un an.

Tableau n° 2 : comparaison des résultats obtenus par la France et d'autres pays de l'Union européenne

	Taux de fécondité (1)	Taux d'emploi féminin 25-49 ans (2)	Taux d'emploi féminin « Trois enfants ou plus » (2) (3)	% des enfants fréquentant une « structure » d'accueil (2) (*)
Allemagne	1,39	77,1 %	42,5 %	19 %
Danemark	1,88	83,0 %	nd	73 %
France	2,00	76,4 %	50,4 %	41 %
Irlande	2,07	67,6 %	43,1 %	20 %
Italie	1,41	59,9 %	37,1 %	26 %
Royaume -Uni	1,98	74,4 %	39,0 %	34 %
UE (27)	1,60	78,6 %	45,9 %	36 %
<i>(1) Source Institut national des études démographiques - Année 2010 (2) Source SESPRO/ Eurostat 2011 (3) Femmes âgées de 25 à 49 ans, le plus jeune des trois enfants est âgé de moins de 6 ans.</i>				
<i>(*) un établissement d'accueil du jeune enfant ou une école maternelle.</i>				

La France ainsi que le Royaume-Uni et le Danemark dépassent l'objectif¹⁷ européen visant à atteindre le taux d'au moins 33 % d'enfants de moins de trois ans fréquentant une structure d'accueil (cf. annexe I-b). Au Danemark, ce sont plus de sept enfants de moins de trois ans sur dix qui y sont accueillis. En France, ils sont un peu plus de quatre¹⁸ sur dix. Au Royaume-Uni, si la part des enfants de moins de trois ans fréquentant une structure d'accueil (34 %) dépasse l'objectif précité, ces derniers n'y sont accueillis, en moyenne, que 12,4 heures par semaine contre 30,4 heures en France et 26 heures dans l'ensemble des pays européens. En Allemagne, près de sept enfants de moins de trois ans sur dix sont exclusivement gardés par un de leurs parents. Cette proportion est de six sur dix en Irlande et en Italie contre moins d'un sur deux en France et un peu plus d'un sur quatre au Danemark.

Le coût de fréquentation des structures d'accueil est également très variable, parfois au sein d'un même pays, en fonction du type de services utilisés, de leur caractère public ou privé, ou de la prise en compte du niveau de revenu des parents. Dans les pays de l'OCDE, lorsque les deux parents travaillent et gagnent, à eux deux, environ 50 % de plus que le salaire moyen, le coût net moyen des services de garde, après déduction des prestations monétaires et aides fiscales, est de 14 % du revenu net de

¹⁷ Cet objectif a été fixé lors du sommet de Barcelone de 2002.

¹⁸ Cette proportion tient compte du fait qu'en France les établissements d'accueil du jeune enfant connaissent un taux de service moyen (nombre d'enfants inscrits/nombre de places agréées) d'environ 2,5 enfants inscrits par place agréée.

la famille¹⁹. En France, il est de 9 % (13 % en Allemagne, 17 % en Norvège, 21 % au Royaume-Uni)²⁰.

Les différents pays peuvent également être comparés à l'aune du degré d'intégration entre l'accueil des enfants de moins de trois ans et l'éducation des trois à six-sept ans. Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède ont choisi d'intégrer les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, que ce soit au niveau de la responsabilité gouvernementale dans ce secteur (un seul ministère), de l'accès, du financement, de la réglementation, ou de la gestion et de la formation des personnels. D'autres pays disposent de systèmes partiellement intégrés comme en Allemagne, en Espagne ou au Royaume-Uni. En France, l'organisation et la gestion des dispositifs d'accueil diffèrent selon l'âge des enfants auxquels ils s'adressent²¹.

D'une façon générale, les résultats obtenus par la France dans le cadre de sa politique d'accueil du jeune enfant se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne.

4 - L'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes

Les juridictions financières ont apporté dans les dernières années des éclairages partiels ou connexes à la politique de l'accueil de la petite enfance. À la suite de ses travaux sur « la politique d'aide à la petite enfance »²² et sur « l'action sociale dans le régime général »²³, la Cour a examiné en 2008 les aides à la garde des jeunes enfants²⁴. En 2012, elle a recommandé de revoir l'économie d'ensemble des prestations familiales²⁵. Les chambres régionales des comptes ont procédé, de

¹⁹ En 2008.

²⁰ OCDE (2011) « Assurer le bien-être des familles ».

²¹ L'âge de trois ans marque souvent la fin de la garde en crèche, auprès d'une assistante maternelle ou de la garde parentale et l'entrée de l'enfant à l'école maternelle.

²² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2003*, Les observations des juridictions financières. La politique d'aide à la petite enfance, p. 389-414. La Documentation française, janvier 2004, 697 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2006*, - p. 259 et suivantes. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008*, chapitre X, les aides à la garde des jeunes enfants p. 333-356. La Documentation française, août 2008, 486 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012*, chapitre XVI, la fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources p. 460-485. La Documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

manière ponctuelle, dans le cadre d'examens de la gestion des communes et de leurs établissements publics, contrôlé les dépenses afférentes au secteur de la petite enfance.

La présente enquête porte sur l'accueil des jeunes enfants par les modes de garde dits « formels » (cf. annexe II) : la crèche, l'assistant maternel, l'école pré-élémentaire et le salarié à domicile. Elle traite des conditions dans lesquelles cette politique publique est mise en œuvre, et a pour objectif d'apprécier les résultats obtenus au regard des objectifs affichés et des moyens mobilisés. Conformément aux textes régissant leurs compétences, les juridictions financières se sont, en revanche, abstenues de se prononcer sur le bien-fondé ou sur les avantages respectifs des différents modes de gardes en termes de bien-être pour le jeune enfant.

Les contrôles de la Cour ont porté sur l'animation et le pilotage général de cette politique ainsi que sur les incitations fiscales et sociales destinées à promouvoir la garde du jeune enfant. Quinze des vingt chambres régionales des comptes²⁶ ont enquêté sur les actions mises en œuvre par les collectivités locales et leurs partenaires. Afin de bénéficier d'éclairages larges et variés, des auditions²⁷ ont été également organisées.

²⁶Quatorze des quinze chambres régionales métropolitaines : Alsace ; Aquitaine, Poitou-Charentes ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Basse-Normandie, Haute-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté ; Centre, Limousin ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Île-de-France, Languedoc-Roussillon ; Bretagne ; Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et une des cinq chambres régionales d'outre-mer : La Réunion.

²⁷ La formation interjuridictions « Accueil de la petite enfance », associant la Cour et les chambres régionales des comptes qui ont conduit l'enquête, a procédé à l'audition des responsables de la direction générale de la cohésion sociale (ministère des affaires sociales et de la santé), de la direction de la sécurité sociale (ministère des affaires sociales et de la santé), de la direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation nationale), de la Caisse nationale des allocations familiales, de l'Association des maires de France, de l'Association des départements de France, de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et du Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (Spamaf).

Méthodologie de l'enquête

La Cour et les chambres régionales ont examiné la gestion de 138 organismes nationaux ou locaux, parties prenantes de la politique d'accueil (cf. liste en annexe III).

Au niveau national, la Cour a mené ses investigations auprès des administrations financières²⁸ et sociales²⁹, et de plusieurs organismes publics³⁰.

Les contrôles conduits au niveau local par les chambres régionales des comptes ont porté sur huit caisses d'allocations familiales³¹, cinq régions, seize départements, vingt établissements publics de coopération intercommunale ainsi que deux centres intercommunaux d'action sociale, soixante communes et neuf centres communaux d'action sociale et dix associations régies par la loi de 1901.

La sélection des contrôles ne résulte pas d'un échantillonnage statistique mais leur nombre et leur variété rendent compte significativement de la diversité des territoires sur lesquels sont situées les collectivités locales incluses dans le champ de l'enquête (grandes villes, communes rurales, territoires disposant d'un fort ou d'un faible potentiel fiscal, territoires plus ou moins bien couverts en places d'accueil, etc.). Les chambres régionales participant à l'enquête couvrent l'ensemble du territoire métropolitain continental (hors la Corse), les départements d'outre-mer étant représentés par celui de La Réunion.

Toutes les collectivités ou organismes ayant fait l'objet de l'enquête et concernés par une observation faite dans le présent rapport n'y sont pas systématiquement cités. Les cas évoqués le sont en tant qu'illustration des bonnes pratiques relevées ou de pratiques critiquées.

Le présent rapport comporte trois chapitres : le premier dresse un bilan de la mise en œuvre de la politique d'accueil depuis 2006 (I). Le deuxième, en analyse le pilotage général (II), le troisième dégage les pistes possibles d'amélioration (III).

²⁸ La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction de la législation fiscale (DLF).

²⁹ La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

³⁰ La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'agence nationale des services à la personne (ANSP).

³¹ Ces contrôles ont été confiés à des magistrats de chambre régionale des comptes nommés, pour les besoins de l'enquête, rapporteurs à temps partiel auprès de la Cour des comptes.

Chapitre I

Une offre d'accueil renforcée mais encore inégale

Entre 2006 et 2011, la capacité d'accueil des enfants de moins de trois ans a augmenté de 11,7 %, ce qui représente 131 630 places d'accueil supplémentaires. Dans le même temps, les dépenses consacrées au financement de cette politique d'accueil sont passées de 11,7 à 13,95 Md€³², soit une progression de 19,2 %. Malgré l'importance et l'accroissement des moyens consacrés au développement de l'offre d'accueil, des disparités persistent, tant sur le plan territorial que sur celui de l'équité sociale.

I - Une augmentation notable de la capacité d'accueil

Le taux de couverture de l'offre³³ d'accueil par les modes de garde « formels » a gagné 4,5 points en passant de 47,7 % à 52,2 % entre

³² En euros courants.

³³ Obtenu en rapportant le nombre de places d'accueil (établissement d'accueil du jeune enfant, assistante maternelle, garde à domicile et préscolarisation) au nombre d'enfants de moins de trois ans au 31 décembre de l'exercice.

Susceptibles d'être ajustés du fait des révisions de population réalisées par l'INSEE, la prudence reste de mise pour l'interprétation des taux de couverture relatifs aux deux dernières années.

2006 et 2011 pour la France entière. Pour autant, tous les modes d'accueil n'ont pas connu une évolution identique au cours de cette période : l'offre de garde portée par les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE), les assistants maternels et les salariés à domicile progresse fortement, tandis que la préscolarisation des enfants de deux ans à l'école maternelle et le nombre de familles bénéficiaires d'un congé parental baissent de façon continue.

Tableau n° 3 : évolution de l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans

Nombre de places		2006	2011	Évolution en nombre	Évolution en %
Établissement d'accueil des jeunes enfants (EAJE)	1	328 487	381 739	53 252	16,2 %
Assistant maternel	2	574 638	735 393	160 755	28,0 %
Salarié à domicile	3	43 420	48 443	5 023	11,6 %
Total modes de garde (*)	A=1+2+3	946 545	1 165 575	219 030	23,1 %
Préscolarisation	4	181 971	94 571	- 87 400	- 48,0 %
Capacité totale d'accueil	C=A+4	1 128 516	1 260 146	131 630	11,7 %
Nombre d'enfants de moins de trois ans	N	2 363 900	2 412 194	48 294	2,0 %
Capacité totale d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans	C/N	47,7 %	52,2 %		9,4 %
Familles bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption d'activité		608 900	538 200	- 70 700	- 11,6 %

Source: caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), Caisse nationale des allocations familiales (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (enquête Pmi), INSEE et Institut de retraite complémentaire des employés de maison et assistants maternels (IRCEM).

Champ: France entière - tous régimes

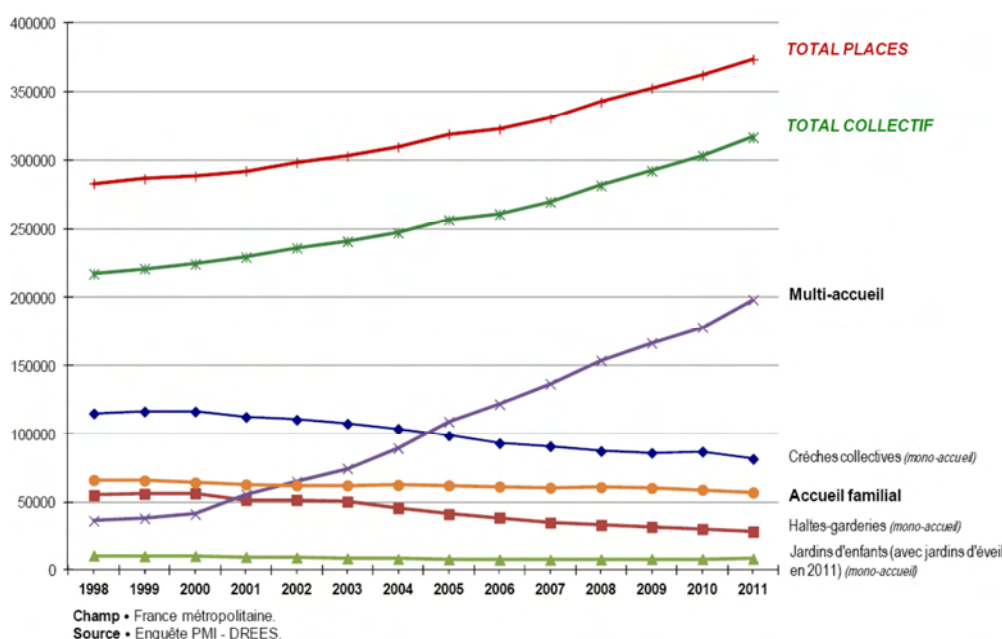
A - Une offre de garde en forte progression

Entre 2006 et 2011, le nombre total de places agréées dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ainsi qu'auprès des assistants maternels et des gardes à domicile progresse de 23,1 % (+ 219 030 places) tandis que le nombre des enfants de moins de trois ans augmente de 48 294, soit + 2 %.

C'est l'accueil auprès des assistants maternels qui explique l'essentiel de cette évolution avec une hausse de près de 161 000 agréments. Ce résultat se situe dans la continuité des évolutions constatées depuis plus de 20 ans.

Sur la même période, l'augmentation du nombre de places en établissement d'accueil du jeune enfant, estimée à 16,2 %, soit 53 252 places environ, est principalement portée par les structures dites « multi-accueils » (+ 63 %). Celles-ci offrent aux familles, dans un même équipement, plusieurs modes de prise en charge des enfants : accueil régulier, accueil occasionnel, accueil à temps plein ou à temps partiel. Elles tendent à supplanter les structures dites « mono-accueil » (- 15 %) qui ne pratiquent qu'un seul type d'accueil : l'accueil régulier pour les crèches collectives (- 12 %) ou les jardins d'enfants (+ 4 %) et l'accueil occasionnel pour les haltes-garderies (- 27 %).

Graphique n° 3 : évolution du nombre de places en EAJE entre 1998 et 2011



Champ : France métropolitaine

Source : Enquête PMI-DREES – Séries statistiques n° 184 – août 2013

Une grande partie de la réduction du nombre d'établissements « mono-accueil » résulte de leur transformation en établissements « multi-accueils ».

La prestation de service unique (PSU), versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et généralisée au 1^{er} janvier 2005, finance l'accueil collectif sur la base du nombre d'heures de fréquentation des établissements et non plus sur la base du nombre de places. Les structures

relevant jusqu'alors du « mono-accueil » (haltes garderies, jardins d'enfants, crèches collectives) sont ainsi incités à augmenter leur taux d'occupation en proposant aux familles plusieurs types d'accueil (régulier et occasionnel). Au sein des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), l'accueil en crèche familiale, c'est-à-dire par des assistants maternels recrutés et gérés par une institution, perd 7 % de sa capacité d'accueil, soit 4 266 places.

Dans le même temps, le nombre d'enfants gardés par un salarié à domicile a progressé de 11,6 %, soit 5 023 places.

1 - Le plan de développement de la garde du jeune enfant « 2009-2012 » : des objectifs presque atteints

Lancé en 2008, ce plan gouvernemental prévoyait, d'une part, la création de 100 000 « solutions de garde » supplémentaires en accueil collectif, réparties entre 60 400 nouvelles places et un peu moins de 39 600 « équivalents-places » correspondant à l'augmentation de la fréquentation des places d'accueil. Il prévoyait, d'autre part, l'accueil de 100 000 enfants supplémentaires par les assistants maternels.

Avec une augmentation de 95 354 « solutions de garde » au cours de la période 2009-2012, l'objectif est atteint à 95 % pour l'accueil collectif.

Tableau n° 4 : les « solutions de garde » créées – période 2009-2012

	Objectif (A)	Réalisé (B)	B/A
Total places nouvelles EAJE (1)	60 407	55 531	92 %
dont places en crèches de personnel	10 000	9 558	96 %
dont places en crèches hospitalières	4 500	1 248	28 %
dont places en crèches plan « Espoir banlieue »	1 500	1 375	92 %
dont places en micro-crèches	500	3 199	640 %
dont places de jardins d'éveil	8 000	422	5 %
dont autres places (crèches de quartier, etc.)	35 907	39 729	111 %
Augmentation de fréquentation par place (2)	39 593	39 823	101 %
Total COG 2009-2012 (1+2)	100 000	95 354	95 %
<i>Destructions de places</i>		- 18 089	

Source : Caisse nationale des allocations familiales : TMS décembre 2012 et bases Sias 2009, 2010 et 2011

La réalisation de 9 558 places de crèches de personnel, est quasiment conforme à l'objectif fixé (10 000 places). Elle a été facilitée de deux manières : par l'institution de l'« aide au démarrage », d'un montant de 3 300 € par place, versée par les caisses d'allocations familiales aux gestionnaires de ce type d'établissement lors du premier exercice de fonctionnement³⁴, et par le fait qu'une partie des fonds prévus au titre des « plans crèches » a été expressément réservée à la création de crèches de personnel³⁵.

Après trois ans d'expérimentation, les micro-crèches sont entrées, en 2010, dans le droit commun³⁶ régissant l'accueil collectif de la petite enfance. Le nombre de places réalisées dépasse largement l'objectif fixé pour 2012. 79 % des micro-crèches sont gérées par un organisme de droit privé (42 % par une entreprise et 37 % par une association).

En revanche, les créations de places dans les crèches hospitalières sont en-deçà des objectifs fixés. Il en est de même pour les « jardins d'éveil » dont les modalités de fonctionnement sont définies dans les articles R. 2324-17 et suivants du code de la santé publique. Fin 2011, 18 « jardins d'éveil »³⁷ seulement avaient ouvert leurs portes. Une partie des professionnels de la petite enfance leur ont reproché la faiblesse de l'encadrement des enfants et certains élus ont vu dans le développement de ces nouveaux lieux d'accueil le moyen, pour l'éducation nationale, de se désengager de l'école maternelle ainsi que la perspective de charges nouvelles pour les collectivités et les familles. La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales ne prévoit pas la poursuite de cette expérimentation.

Entre 2009 et 2011, 65 730 enfants supplémentaires ont été accueillis par une assistant maternel agréé, soit un taux de réalisation de l'objectif, fin 2011, de 88 %³⁸.

³⁴ Cette aide est attribuée aux entreprises comptant moins de 30 salariés et éligibles au crédit « impôt famille » - Lettre circulaire caisse nationale des allocations familiales n° 2010-167 du 13 octobre 2010.

³⁵ Dans le cadre du dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (Paippe) et du fonds d'abondement au plan d'aide à l'investissement petite enfance (Fapaipe), au moins 10 % des fonds devaient être consacrés à la création de crèches de personnel. Le seuil minimum a été fixé à 20 % pour le plan crèche pluriannuel d'investissement (Pcpi).

³⁶ Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010.

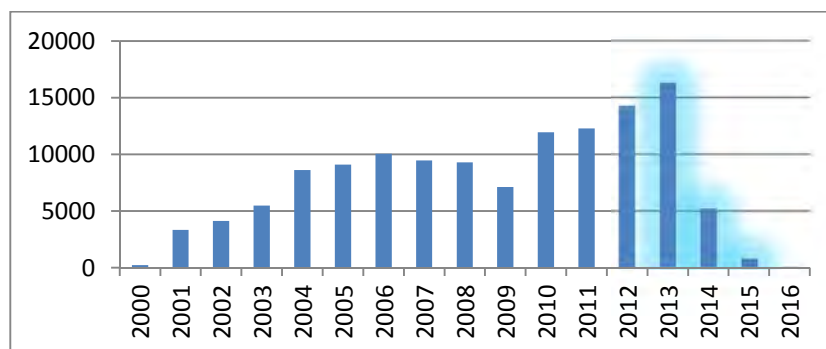
³⁷ 452 places fin 2011 pour un objectif de 8 000 places fin 2012 – voir définition du « jardin d'éveil » en annexe II.

³⁸ Ce taux de 88 % est obtenu en rapportant les 65 730 enfants supplémentaires accueillis à l'objectif de 75 000 enfants supplémentaires prévu fin 2011.

2 - Les plans « crèches » : plus de 105 000 places en 12 ans

Les dépenses d'investissement consacrées à la construction d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) depuis 2000 s'élèvent à plus de 4,5 Md€ (cf. annexe IV). Sur ce montant, la part apportée par la branche famille représente 1,6 Md€ (36 %) et a permis de mobiliser un financement presque équivalent apporté par les communes (34 %). Sur la période de 2000 à 2012, les sept fonds correspondant aux sept plans « crèches » décidés ont financé la création de 105 154 places nouvelles auxquelles s'ajoutent 22 419 prévisions de places nouvelles financées pour la période 2013-2016.

Graphique n° 4 : évolution du nombre de places d'établissement d'accueil du jeune enfant créées entre 2000 et 2012



Source : Caisse nationale des allocations familiales – note direction de la politique familiale et sociale (DPFAS) du 28 mai 2013

Au 31 décembre 2012, les crédits ouverts au titre des plans crèches s'élèvent à 1,57 Md€. Sur cette somme, 1,39 Md€ ont été engagés et près d'1,03 Md€ payés, ce qui traduit des retards ou des abandons de projets. Le suivi opérationnel de ces dispositifs est, en effet, complexe :

- d'une part, l'accumulation de plans « crèches », sept en huit ans, produit un effet « boule de neige » de reports de crédits utilisés selon les règles du plan crèche en vigueur. En 2012, sur 141 M€ payés, 33 M€ provenaient d'anciens plans. Par son caractère pluriannuel, le septième plan crèche (PCPI), lancé en 2009, favorise un développement plus fluide de l'offre de service³⁹ ;

³⁹ Sur les 60 000 places nouvelles devant être créées entre 2009 et 2016, 16 000 places relèvent des anciens plans « crèches ».

– d'autre part, les caisses d'allocations familiales réalisent, sur leurs fonds propres, des opérations d'investissement. Depuis 2000, ces fonds propres, 214 M€, ont représenté 15 % des engagements réalisés au titre des plans « crèches ».

Ces derniers financent également l'aménagement ou la transplantation de places nécessaires au maintien du parc existant ; ces derniers financements représentent 43 % des engagements cumulés des plans crèches au 31 décembre 2012. Pour réduire cette proportion et centrer les dépenses d'investissement sur les créations de places d'accueil, la Caisse nationale des allocations familiales a décidé que les projets de transplantation, de rénovation ou d'aménagement de places existantes financés par les fonds du plan crèche pluriannuel d'investissement (PCPI)¹⁶² devront « obligatoirement s'accompagner d'une progression de 10 % minimum » de la capacité d'accueil de l'établissement d'accueil du jeune enfant.

La forte augmentation du coût de création d'une place de crèche

Ce coût est passé de 18 099 € en 2000 à 33 040 € en 2012. Selon la Caisse nationale des allocations familiales, cette hausse de 82,5 % résulte de plusieurs phénomènes : l'évolution de l'indice des prix de la construction (49,5 %), l'impact des normes de construction s'appliquant aux bâtiments publics⁴⁰ ou visant un objectif de développement durable (construction BBC, HQE, etc.) ainsi que celui de la hausse des charges foncières observée en Île-de-France, région dans laquelle le coût de création d'une place est le plus élevé (37 649 € en 2012 contre 30 422 € pour les autres régions). Or, c'est en Île-de-France que l'offre d'accueil en EAJE s'est le plus développée au cours de la période.

3 - L'impact des mesures en faveur de l'accueil individuel

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises pour développer l'accueil individuel.

⁴⁰ L'indice du coût de la construction concerne l'évolution des prix des bâtiments neufs à usage principal d'habitation, il existe une « inflation » propre au secteur des bâtiments publics, notamment ceux relevant de la classification des établissements recevant du public (ERP) à laquelle appartiennent les crèches. De plus, le nouveau règlement européen sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques (REACH), adopté en 2006, dont l'objectif est d'améliorer la protection de la santé humaine et l'environnement, a conduit à modifier la composition de la plupart des matériaux et matériels, voire à interdire certaines substances, dans les établissements d'accueil du jeune enfant.

En 2010, la branche famille a instauré deux aides destinées à valoriser le métier d'assistant maternel : un prêt à taux zéro (10 000 € maximum) pour l'amélioration de l'habitat (1 993 prêts accordés fin 2011 pour 12,6 M€) et le versement d'une prime à l'installation des assistants maternels (27 052 primes versées au 31 décembre 2011 pour 10,5 M€).

La législation a également été modifiée de deux manières : l'augmentation de trois à quatre du nombre d'enfants pouvant être simultanément accueillis (loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008) et l'obligation de délivrer un agrément pour deux enfants au moins (loi n° 2010-625 du 9 juin 2010). La disposition relative à l'agrément pour l'accueil simultané de quatre enfants s'est tout d'abord traduite par une augmentation significative des demandes exprimées par des assistants maternels bénéficiant antérieurement d'une dérogation pour accueillir quatre enfants. Les demandes d'agrément ont, par la suite, été davantage ciblées sur l'accueil périscolaire, l'accueil des fratries et l'accueil à temps partiel. S'agissant de l'agrément initial pour l'accueil simultané de deux enfants, cette mesure est venue conforter les pratiques antérieures dans la plupart des départements.

Créées par la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010, les maisons d'assistants maternels (MAM), dans lesquelles plusieurs assistants maternels font le choix d'exercer ensemble leur métier, au sein d'un local commun hors de leur domicile personnel, connaissent un essor relativement rapide.

Selon le rapport intermédiaire (juin 2013) de l'étude commandée par la direction de la sécurité sociale (DSS) au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), 527 maisons d'assistance maternelle (MAM) seraient actives fin octobre 2012, contre 235 fin 2011. La création de ce type de structure reste toutefois principalement concentrée sur trois départements du Grand Ouest : la Mayenne, la Loire Atlantique et le Maine-et-Loire.

Une autre étude remise en 2012 à la direction générale de la cohésion sociale par le CREDOC fait apparaître que l'amplitude horaire d'accueil de ces maisons n'est pas réellement supérieure à celle pratiquée par les assistants maternels à leur domicile ; leur implantation a « entraîné un report de l'offre d'accueil individuel du domicile vers une structure d'accueil semi-collective sans véritablement donner lieu à une augmentation nette de l'offre d'accueil »⁴¹. L'étude du CREDOC recense plusieurs difficultés propres au fonctionnement de ces lieux d'accueil (absence de « chef d'équipe » en capacité de réguler les relations de

⁴¹ Cette appréciation est partagée par le département du Calvados ainsi que par le Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf).

travail, coût des locaux et des mises aux normes, notamment) que le contrôle des départements du Lot, des Landes et de la Haute-Saône a également révélées. Le département de la Mayenne souligne, cependant, que certains professionnels, intervenant aujourd'hui dans ces nouvelles structures, n'auraient pas sollicité d'agrément pour exercer seules, chez elles. Il ajoute que cette forme d'organisation constitue, pour les parents, un mode d'accueil « collectif à petite dimension » répondant à leurs attentes en matière de sécurité, de qualité et d'horaires.

De 2008 à 2011, le nombre d'assistants maternels a augmenté de 32 344, soit une progression de 12 %. Le nombre moyen d'enfants gardés par un assistant maternel est passé de 2,8 en 2008 à 3,1 en 2011. Si cette dernière évolution correspond à l'un des objectifs de la réforme portant le nombre maximum d'enfants accueillis de trois à quatre, elle semble avoir avant tout concerné les enfants de trois à six ans, le nombre moyen d'enfants de moins de trois ans étant resté relativement stable, aux alentours de deux par assistant maternel. La forte augmentation du nombre moyen d'enfants âgés de trois à six ans accueillis par assistant maternel semble donc davantage s'expliquer par la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui a d'ailleurs pu conduire à régulariser des situations de garde non déclarée, et par la diminution du nombre d'enfants préscolarisés, conduisant à une hausse de l'accueil des enfants âgés de trois à quatre ans par des assistants maternels. Au total, on compte 1 177 millions d'heures d'accueil individuel en 2011, en progression de 18 % par rapport à 2008.

B - La baisse continue de la préscolarisation des enfants de deux ans

En France, la loi⁴² dispose que « l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans ». Aux termes de l'article L. 113-1 2^{ème} alinéa du code de l'éducation, tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de 3 ans dans une école maternelle ou une classe enfantine. Récemment modifié par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République⁴³, l'article L. 113-1 du code de l'éducation précise toutefois que, dans les écoles maternelles, les enfants « peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans révolus » et que cet accueil est organisé « en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ».

⁴² Article L. 131-1 du code de l'éducation.

⁴³ Article 8 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

La préscolarisation des enfants de moins de trois ans n'est, par conséquent, pas une obligation⁴⁴ de l'éducation nationale et a pour premier objectif de prévenir la difficulté scolaire des enfants issus de secteurs socialement défavorisés. De fait, cette scolarisation précoce peut, dans la limite des places disponibles, apparaître aux familles comme une réponse sécurisante et gratuite à un besoin d'accueil.

1 - Politique d'accueil ou politique scolaire ?

À la question de savoir si la préscolarisation des enfants de cette tranche d'âge relève d'une politique d'accueil du jeune enfant ou d'une politique scolaire, les avis sont partagés.

D'un côté, les indicateurs arrêtés à l'échelon national ou européen⁴⁵ pour évaluer l'impact de la politique d'accueil des jeunes enfants définissent la capacité théorique d'accueil comme étant « le nombre total de places disponibles pour les enfants de moins de trois ans en accueil collectif, en classes préélémentaires, auprès d'assistants maternels et auprès de salariés à domicile. ».

De l'autre, la scolarisation des enfants de moins de trois ans est financée dans le cadre des programmes de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire (MIES).

Son ciblage sur les milieux socialement défavorisés est explicitement lié à l'objectif de performance du système éducatif et de réussite scolaire future de ces élèves, ce qui revient à placer l'accueil de ces jeunes enfants dans le cadre d'une politique scolaire.

Dans la perspective de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école, la circulaire du 18 décembre 2012⁴⁶, qui a redéfini les conditions de scolarisation des enfants de moins de trois ans, apporte un net infléchissement par rapport à la politique antérieure du ministère de l'éducation nationale. Cette circulaire précise que l'accueil en école maternelle des enfants de moins de trois ans doit être développé, compte tenu de la priorité donnée à l'école primaire dans le cadre de la loi

⁴⁴ Arrêt Conseil d'État, 19 décembre 2012, ministre de l'éducation nationale – « Les dispositions des articles L. 113-1 et D. 113-1 du code de l'éducation n'instituent pas un droit pour les enfants de moins de trois ans à être accueillis dans les écoles et classes maternelles ».

⁴⁵ Indicateur n° 3-1 du programme de qualité et d'efficience (PQE) famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (p. 78) relatif au suivi de l'objectif fixé lors du Conseil européen de Barcelone de 2002 : « disposer de places d'accueil à plein temps pour au moins 90 % des enfants entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans ».

⁴⁶ Publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale du 15 janvier 2013.

précitée dont l'annexe indique que 3 000 emplois seront affectés à cette action dans les cinq prochaines années. La circulaire prévoit la possibilité d'un accueil différé des enfants au-delà de la rentrée scolaire, en fonction de leur date anniversaire, la nécessité de disposer d'un local adapté et d'un équipement en matériel spécifique, définis en accord avec la collectivité compétente, un assouplissement des horaires d'entrée et de sortie le matin et l'après-midi, et l'obligation de comptabiliser les enfants de moins de trois ans dans les prévisions d'effectifs de rentrée⁴⁷. Elle prévoit également l'organisation d'une formation dispensée au profit des enseignants exerçant dans ces écoles, pour leur permettre de maîtriser les connaissances et compétences spécifiques à la scolarisation des moins de trois ans.

2 - Un taux de préscolarisation divisé par trois en dix ans

La chute de la natalité observée à la fin des années 70 marque le début de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle. Conjugée au maintien du nombre de postes d'enseignants, cette évolution démographique explique la progression de la préscolarisation, dans un contexte de développement du travail féminin et d'insuffisance des solutions de garde des jeunes enfants.

Au cours des années 2000, la forte augmentation du nombre des naissances a conduit à réorienter cette politique de scolarisation précoce, compte tenu de la nécessaire priorité accordée à la scolarisation des enfants de plus de trois ans. Depuis 2000, le taux de scolarisation à deux ans⁴⁸ connaît en conséquence une baisse continue (cf. annexe V). Il est ainsi passé de 35 % à 11,6 % entre les rentrées 2001 et 2011, la baisse étant liée à la contrainte pesant sur les effectifs d'enseignants⁴⁹. En onze ans, de 2001 à 2012, le nombre d'enfants scolarisés avant leur troisième anniversaire est passé de 259 600 à 92 300, soit une diminution de 167 300⁵⁰. Au cours de la seule période de 2009 à 2012, le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle a diminué de 31 000. À titre de comparaison, ce chiffre correspond à plus

⁴⁷ Pour les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

⁴⁸ Nombre d'enfants nés dans l'année N scolarisés au 20 septembre de l'année N + 2 / nombre d'enfants nés dans l'année N.

⁴⁹ Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) « L'école maternelle » - octobre 2011 p. 42 « Les enfants de moins de trois ans à l'école maternelle : une variable d'ajustement plus qu'une politique ».

⁵⁰ Nombre d'enfants scolarisés avant leur troisième anniversaire : 182 000 en 2006, 167 600 en 2007, 149 000 en 2008, 123 300 en 2009, 111 700 en 2010, 94 600 en 2011.

de la moitié (56 %) des nouvelles places créées dans le même temps au titre du plan « de développement de la garde du jeune enfant ».

Il n'existe pas de bilan territorial fin permettant de vérifier si, dans ce contexte de diminution globale de scolarisation à deux ans, la priorité fixée par l'article L. 113-1 du code de l'éducation est respectée. Le rapport 2012 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) ne fait aucune référence au problème de la préscolarisation en école maternelle et ne traite que de la scolarisation en collège et en lycée. Or, comme l'a relevé la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête sur l'égalité des chances selon les lieux de scolarisation des élèves⁵¹, en 2012, les seules études concluantes sur les effets positifs d'une scolarisation précoce montrent qu'ils sont élevés quand elle concerne des enfants de locuteurs non francophones ou de milieux défavorisés, enfants que l'on retrouve plus particulièrement dans les zones en progression démographique comme l'Île-de-France ou l'arc méditerranéen.

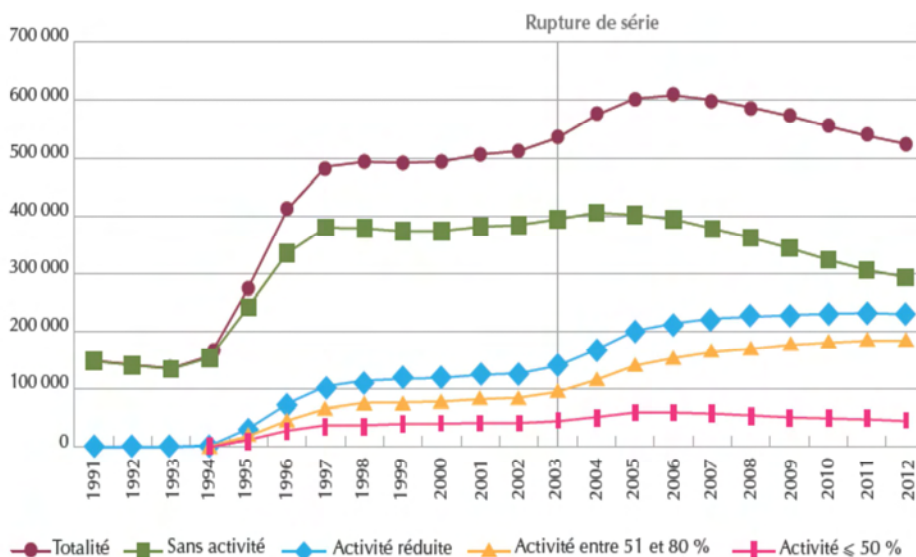
Selon la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale, « l'objectif est de scolariser, dans ces territoires prioritaires, 30 % des enfants de moins de trois ans d'ici la fin du quinquennat. (...) Des actions s(er)ont souvent nécessaires de la part des communes, ou en lien avec elles, pour amener ces familles à entreprendre une démarche de scolarisation souvent éloignée de leurs pratiques sociales ou culturelles. 375 postes d'enseignants ont déjà été attribués aux académies pour la rentrée scolaire 2013. ». Le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans fait, depuis 2013, l'objet d'un indicateur examiné dans le cadre du dialogue de gestion mené annuellement par cette direction générale avec chaque académie.

C - Le congé parental : une régression du nombre de familles bénéficiaires

À la suite de l'extension en 1994 de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux familles de deux enfants, le nombre de bénéficiaires d'une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité a plus que triplé entre 1993 et 1997 :

⁵¹ Cf. référé de la Cour des comptes n° 64421 du 11 juillet 2012

Graphique n° 5 : évolution du nombre de familles bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité



Source : Observatoire national de l'accueil du jeune enfant - 2012

Il s'est ensuite stabilisé aux alentours de 500 000 entre 1998 et 2003. Sous l'impulsion de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), créée en 2004, versée dès le premier enfant, le nombre de familles bénéficiaires a de nouveau augmenté pour atteindre 608 900 familles en 2006. Depuis, ce nombre est en régression constante et s'élève à 538 200 familles en décembre 2011.

Cette baisse de 11,6 % des bénéficiaires en cinq ans résulte de deux mouvements contraires. D'une part, le nombre de parents ayant interrompu⁵² leur activité professionnelle diminue fortement (- 100 300). D'autre part, les parents conservant une activité professionnelle comprise entre 50 et 80 % d'un temps complet sont en progression régulière (+ 29 600). Dans ce cas, il s'agit à 97 % de femmes, celles-ci hésitant à se couper complètement du marché du travail. Le fort développement des modes d'accueil observé depuis 2006 a également pu conduire davantage de parents à combiner la garde de leur enfant et le maintien d'une activité professionnelle à temps partiel ou encore à ne pas devoir s'arrêter du tout, en raison de l'accueil de leur enfant à temps plein dans un établissement d'accueil du jeune enfant ou auprès d'un assistant maternel.

⁵² Ou conservé celle-ci sans qu'elle excède un mi-temps.

En définitive, les bons résultats obtenus au cours de la période 2006-2012 en matière de développement de l'offre de garde sont intervenus dans un contexte de forte baisse du nombre des enfants âgés de deux ans préscolarisés à l'école maternelle, d'augmentation du nombre des enfants de moins de trois ans et de manque d'attractivité du congé parental.

II - Un effort financier soutenu

Les dépenses de cette politique d'accueil ont fortement progressé au cours de la période 2006-2011 ; elles ne font cependant pas l'objet d'une estimation présentant un caractère exhaustif. La convention d'objectifs et de gestion récemment conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales prévoit la poursuite de cet effort financier au cours de la période 2013-2017.

A - Une progression rapide des dépenses

Entre 2006 et 2011, les dépenses publiques liées à l'accueil des enfants de moins de trois ans ont connu une hausse globale de 19,2 %, différemment supportée par les financeurs de cette politique d'accueil : 20,7 % (+ 1,7 Md€) pour la branche famille, 9,4 % (0,2 Md€) pour les collectivités territoriales et 28,0 % (0,3 Md€) pour l'État⁵³ (annexe VI).

1 - Une hausse importante des dépenses liées aux services d'accueil « formel »

Au cours de cette même période, l'augmentation des dépenses consacrées au seul financement des modes de garde « formels » - regroupant les établissements d'accueil du jeune enfant, les assistants maternels, les salariées à domicile et l'école préélémentaire, atteint 28,2 % (+ 2,37 Md€).

⁵³ Cette clé de répartition est à prendre avec précaution dans la mesure où elle a été calculée sur la base des données de l'indicateur n° 9-2 du programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Famille » de l'annexe aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne reprenant pas l'ensemble des dépenses réalisées par les collectivités territoriales et par l'État (cf. infra).

Tableau n° 5 : évolution des dépenses publiques liées à l'accueil des enfants de moins de trois ans (en M€) - période 2006-2011

	2006	2011	Évolution 2006/2011
Garde individuelle	3 261	4 572	40,2 %
Établissements d'accueil du jeune enfant	3 714	4 644	25,0 %
Préscolarisation (école maternelle)	848	495	- 41,6 %
Dépense fiscale	579	1 057	82,6 %
Total services d'accueil « formels » (A)	8 402	10 768	28,2 %
<i>Nombre de places d'accueil(*)</i>	<i>1 128 516</i>	<i>1 260 146</i>	<i>11,7 %</i>
Réduction ou arrêt de l'activité professionnelle (B)	3 302	3 186	- 3,5 %
Dépenses liées à l'accueil des enfants de - de 3 ans (A+B)	11 704	13 954	19,2 %
<i>Nombre d'enfants de moins de trois ans (**)</i>	<i>2 363 900</i>	<i>2 412 194</i>	<i>2,0 %</i>

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale, Observatoire national de la petite enfance et Caisse nationale des allocations familiales*

(*) Y compris préscolarisation des enfants de moins de trois ans

(**) France métropolitaine – INSEE – Caisse nationale des allocations familiales

Dans le même temps, le nombre des enfants de moins de trois ans n'a progressé que de 2 % et la capacité d'accueil de 11,7 %.

Cette hausse importante des dépenses publiques s'explique par l'augmentation du nombre de places d'accueil offertes aux enfants de moins de trois ans ainsi que par la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Cette prestation a remplacé d'anciennes prestations familiales (Afeama, Aged et APE notamment) et a entraîné un supplément de dépenses⁵⁴ par rapport à l'ancienne législation estimé à 0,87 Md€ au titre de la période 2006-2010⁵⁵.

2 - Un doublement des crédits du fonds national d'action sociale

Les dépenses d'action sociale financées par le fonds national d'action sociale (FNAS) ont plus que doublé entre 2001 et 2012, période au cours de laquelle la part des dépenses d'action sociale consacrées à l'accueil du jeune enfant est passée de 46 % à plus de 57 % (+ 11 points) :

⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008*, chapitre X, Les aides à la garde des jeunes enfants p. 333-356. La Documentation française, septembre 2008, 486 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁵ Source – caisse nationale des allocations familiales – « Prestations familiales 2011 – Statistiques nationales » – décembre 2012 p.21 – en euros courants – estimation portant sur les seules prestations d'accueil « CMG, Afeama et Aged ».

Tableau n° 6 : dépenses d'action sociale de la branche famille (2001-2012)

Dépenses (en Md€)	2001	2005	2007	2009	2010	2011	2012
Budget total FNAS (A)	2 172	3 181	3 672	4 003	4354	4 671	4993
<i>Dont budget « Accueil du jeune enfant » (C)</i>	<i>997</i>	<i>1483</i>	<i>1746</i>	<i>2 092</i>	<i>2 372</i>	<i>2 610</i>	<i>2 856</i>
<i>Réalisé « Accueil du jeune, enfant » (D)</i>	<i>1 032</i>	<i>1668</i>	<i>1706</i>	<i>1 962</i>	<i>2 117</i>	<i>2 316</i>	<i>2 604</i>
<i>Écart(C-D)</i>	<i>- 35</i>	<i>- 185</i>	<i>40</i>	<i>130</i>	<i>255</i>	<i>294</i>	<i>252</i>
<i>% « Accueil du jeune enfant » (C/A)</i>	<i>46 %</i>	<i>47 %</i>	<i>48 %</i>	<i>52 %</i>	<i>54 %</i>	<i>56 %</i>	<i>57 %</i>

Source : Cour des comptes avec données de la caisse nationale des allocations familiales (C) et (D) : PS "Accueil du jeune enfant + Plans crèches

La sous-consommation des crédits du fonds, estimée à 931 M€⁶ entre 2009 et 2012, provient, selon la Caisse nationale des allocations familiales, de retards dans les investissements liés aux plans « crèches ».

B - Une estimation non exhaustive des dépenses

Cette forte progression des dépenses en faveur de l'accueil de la petite enfance ne prend pas en compte certaines dépenses publiques non répertoriées dans l'indicateur n° 9-2 du programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Famille » de l'annexe aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), intitulé « coût des différents modes de garde « formels » pour les finances publiques ».

1 - L'absence de prise en compte de certaines dépenses des collectivités locales

Les dépenses des communes de moins de 10 000 habitants ainsi que celles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements et des régions ne sont pas comptabilisées, « faute de pouvoir les isoler dans les comptes de la direction générale des finances publiques⁵⁷ ». Or ces communes et les établissements publics de

⁵⁶ Dont 842 M€ non reportables sur la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017.

⁵⁷ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 – programme de qualité et d'efficacité - Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 9-2.

coopération internationale (EPCI)⁵⁸ participent au fonctionnement et à l'investissement des lieux d'accueil de jeunes enfants (établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), maisons d'assistants maternels (MAM), relais assistants maternels (RAM)⁵⁹, etc.) pour un montant qui peut être estimé à 324 M€⁶⁰ en 2011.

De plus, les communes et les EPCI ne comptabilisent pas toujours l'ensemble des charges relatives au fonctionnement des EAJE et n'ont, par conséquent, qu'une connaissance incomplète du coût global de leur action en matière d'accueil de la petite enfance. Les charges telles que l'assurance, l'entretien, les mises à disposition de locaux ou d'agents communaux, l'amortissement des matériels, les fluides et l'énergie des locaux d'accueil ou le coût des services « support » - comme la gestion des ressources humaines, l'informatique, la comptabilité, etc ne font pas systématiquement l'objet d'une ventilation à la sous-fonction 64 « crèches et garderies ». C'est, par exemple, le cas des communes de Saintes (Charente Maritime), de Valence (Drôme), de Saint-Paul de La Réunion, de Perpignan (Pyrénées Orientales), de Carvin (Nord), de Lorient (Morbihan), de Saint Briec (Côtes d'Armor), de la communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon⁶¹ (Vendée) et du centre intercommunal d'action sociale de Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône).

Néanmoins, certaines communes ont développé avec l'aide de leurs partenaires (caisse d'allocations familiales, associations, en particulier) un référentiel de coûts permettant d'effectuer un suivi financier de l'ensemble des structures d'accueil situées sur leur territoire. Le travail réalisé à cet égard par la ville d'Angers (Maine et Loire) est remarquable en ce qu'il prépare une convergence tarifaire des EAJE situés sur le territoire communal.

⁵⁸ Selon l'Assemblée des communautés de France, 385 communautés exercent une compétence en matière d'accueil de la petite enfance en 2010- Dossier ACF n° 144, avril 2010.

⁵⁹ Créés en application des dispositions de l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, les relais assistants maternels sont des lieux d'information, de rencontres et d'échanges au service des parents, des assistants maternels et des professionnels. Le gestionnaire peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association, etc.

⁶⁰ La capacité d'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant située sur les communes de moins de 10 000 habitants est estimée à 96 000 places fin 2011. Prix de revient moyen de 12 500 € par place pris en charge à 27 % (source ONPE 2011).

⁶¹ Jusqu'en 2012.

L'exemple de la commune de Rodez (Aveyron)

Cette commune a développé une comptabilité analytique et défini des clés de répartition précises des principales charges de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant qu'elle gère. Un observatoire du coût de l'accueil de la petite enfance sur la commune est en cours de création.

Enfin, les communes ne procèdent que rarement à la constitution de dotations aux amortissements des immeubles abritant les structures d'accueil qu'elles gèrent. Force est de constater que l'absence de comptabilisation de ces dotations, comme par exemple à Villeneuve d'Ascq (Nord) ou à Perpignan, certes facultative⁶², contribue à minorer le coût d'exploitation de ces structures d'accueil. Elle fausse également les comparaisons financières avec les établissements d'accueil gérés par des associations ou par le secteur marchand et limite les recettes à percevoir de la caisse d'allocations familiales (PSU et PSEJ) dans la mesure où celles-ci sont calculées sur la base d'un coût de revient horaire en partie minoré.

En outre, les départements supportent les dépenses de fonctionnement des services de protection maternelle et infantile (PMI) appelés notamment à accorder leur agrément aux assistants maternels ou à autoriser l'ouverture des établissements d'accueil du jeune enfant. Les régions financent la formation des professionnels destinés à intervenir dans les EAJE (puériculteurs, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants).

2 - Les aides fiscales et sociales : un chiffrage incomplet

L'indicateur 9-2 du programme de qualité et d'efficience « Famille » de l'annexe aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) mentionne cinq dépenses fiscales⁶³. De son côté, l'enquête de la Cour et des chambres régionales a permis de dénombrer pas moins de douze dépenses fiscales ayant trait à l'accueil de la petite enfance ainsi que quatre niches sociales⁶⁴.

⁶² En application des dispositions de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶³ Montant de 1 057 M€ en 2011 réparti entre le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (769 M€) ; la réduction et crédit d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile (137 M€) ; le régime spécial d'imposition des assistants maternels (114 M€) ; le crédit d'impôt famille (36 M€).

⁶⁴ Une cartographie de ces dispositifs figure en annexe VII.

a) Un chiffrage imprécis des mesures

S'agissant de la réduction et du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui entrent dans le champ des dépenses fiscales relatives aux « services à la personne », le coût de la garde d'enfants, (à domicile), n'est que l'une des 21 activités donnant droit aux déductions. Le coût correspondant n'apparaît pas directement à travers les données fiscales mais résulte d'une estimation réalisée par la Caisse nationale des allocations familiales⁶⁵.

Une autre imprécision tient également au fait que les montants indiqués dans les programmes de qualité d'efficience (PQE) correspondent, non pas aux dépenses réelles, mais aux prévisions issues des « Voies et moyens » des projets de loi de finances (PLF). Par exemple, le coût réel du crédit d'impôt pour frais de garde au titre de 2008, a été de 840 M€, selon les projets de loi de finances (PLF) 2010, au lieu des 800 M€ indiqués dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2010.

Le dispositif du crédit d'impôt famille, dont le montant a diminué de 34,5 % sur la période 2008-2011, comporte deux composantes distinctes⁶⁶. Pour autant, les données disponibles ne permettent pas d'identifier l'impact de chacune d'entre elles, ni en montant, ni en nombre de bénéficiaires.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) exploite, chaque année, les données qu'elle reçoit⁶⁷, mais son analyse est limitée par le caractère incomplet des informations dont elle est destinataire. En effet, dans la pratique, le nombre de formulaires (670 en 2011) reçus par la DGCS est inférieur au nombre de bénéficiaires du dispositif (3 400 en 2011).

⁶⁵ Extrait du programme de qualité et d'efficience-projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013 p. 45 : « En conséquence, on calcule le montant de la réduction ou du crédit d'impôt avec ces deux méthodes et on effectue la moyenne ».

⁶⁶ Crédit d'impôt de 50 % pour les dépenses des entreprises en faveur de la création et du fonctionnement des crèches ; et crédit d'impôt de 25 % pour les aides financières versées par l'entreprise destinées à financer des services à la personne.

⁶⁷ En application de l'instruction 4 A-11-04 de la direction générale des impôts (DGI) (Bulletin Officiel des impôts n° 185 du 3 décembre 2004), les entreprises doivent déposer leur déclaration annuelle aux services fiscaux et transmettre une copie « dans le même délai » au ministre chargé de la famille.

Le chiffrage du régime d'imposition des assistants maternels

Le coût de cette dépense fiscale, tel qu'il est indiqué dans les tomes II des « Voies et moyens » des projets de loi de finances, n'a pas varié depuis 2004 et s'élève à 140 M€. Les données fiscales ne permettent pas d'identifier les revenus des assistants maternels, comptabilisés au sein de ceux des foyers fiscaux. Les chiffres de l'ACOSS montrent le dynamisme de la masse salariale des assistants maternels (2,87 Md€ en 2008 et 3,61 Md€ en 2011) et du nombre d'heures rémunérées (1,04 Md€ en 2008 et 1,18 Md€ en 2011). Ces éléments laissent supposer que le montant réel de la dépense fiscale est vraisemblablement sous-estimé.

b) Des mesures dont le coût n'est pas évalué

L'indicateur du programme de qualité et d'efficacité (PQE) laisse de côté d'autres mesures fiscales dont certaines font pourtant l'objet d'une estimation par l'administration fiscale. Il s'agit de l'exonération de l'impôt sur le revenu de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), évaluée pour l'année 2010 à 406 M€⁶⁸ dont 250 M€ au titre du complément du mode de garde (CMG) et 156 M€ au titre du complément du libre choix d'activité (CLCA) et de l'exonération de TVA des prestations de services et des livraisons de biens, évaluée à 2 M€ par an.

Il ne retient pas non plus le coût des niches sociales, notamment en raison du caractère récent de l'attention portée à celles-ci par rapport aux dépenses fiscales et du souhait de la Caisse nationale des allocations familiales d'éviter de compter à la fois la dépense (aides directes aux familles versées par la branche famille) et la perte de recettes (exonération de cotisations sociales). Selon l'estimation⁶⁹ du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011), l'exonération du complément du libre choix d'activité (CLCA) génère une perte de recettes de contribution sociale généralisée (CSG) évaluée à 169 M€ en 2008, en 2009 et en 2010 (dont environ 4 M€ au titre de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP)).

La direction de la sécurité sociale fait valoir que le programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Famille » présente les mesures « uniquement ciblées sur l'aide à la garde d'enfants » et précise qu'il s'agit d'un « choix méthodologique ». Il est néanmoins observé que certaines dépenses non prises en compte dans ce document portent sur les aides à la garde d'enfants (dépenses des collectivités locales, crédit d'impôt famille, exonération de l'impôt sur le revenu

⁶⁸ Source direction de la législation fiscale.

⁶⁹ Cf. fiche sur la niche sociale non répertoriée « Niche sociale Inactivité NR6 ».

de la prestation d'accueil du jeune enfant) et que l'observatoire national de la petite enfance parvient, chaque année, à présenter un coût plus complet de l'accueil de la petite enfance.

Afin de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses de cette politique publique, il serait nécessaire d'intégrer les dépenses des collectivités locales qui ne sont pas actuellement prises en compte, d'accroître la lisibilité des dispositifs fiscaux, de clarifier leurs objectifs et d'identifier plus précisément leurs coûts et leurs bénéficiaires.

C - La poursuite d'un rythme élevé de dépenses pour la période « 2013-2017 »

Avec une prévision de 275 000 nouvelles « solutions d'accueil », la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales, pour la période 2013-2017, vise le maintien d'un rythme élevé de création de places en accueil collectif. Elle s'inscrit dans la politique de relance de la préscolarisation des enfants de deux ans voulue par le Gouvernement dans le cadre de la loi pour la refondation de l'école de la République.

Ces 275 000 nouvelles « solutions d'accueil » se déclinent de la manière suivante: 100 000 créations en accueil collectif (EAJE), 100 000 enfants supplémentaires accueillis par des assistants maternels et 75 000 nouvelles places en école maternelle pour les moins de 3 ans.

Tableau n° 7 : comparaison des objectifs de développement de l'offre d'accueil collectif entre les conventions d'objectifs et de gestion 2009-2012 et 2013-2017

		COG 2009-2012	COG 2013-2017
Places nouvelles (agréments PMI)	A	60 407	79 384
Augmentation de la fréquentation	B	39 593	34 593
Total brut	A+B	100 000	113 977
Destructions de places	C	18 089 (*)	13 032 (**)
Solde net	(A+B-C)	81 811	100 945
Nombre d'années couvertes	N	4	5
Rythme annuel	(A+B-C)/N	20 452	20 189

(*) Source Caisse nationale des allocations familiales : estimation TMS décembre 2012

(**) Prévision nette des 7 037 destructions évitées

L'objectif de 100 945 nouvelles « solutions » d'accueil collectif fixé pour la période 2013-2017, désormais exprimé en solde net, correspond au rythme annuel de création (20 452 places nouvelles par an) observé au cours de la période couverte par la dernière convention. Le faible nombre des « destructions ⁷⁰ » de places prévues sur la période 2013-2017 (2 600 places par an contre 4 520 pour la période 2009-2012) s'explique par la mise en place, au sein du Fonds national d'action sociale (FNAS), d'un fonds d'accompagnement « rénovation » destiné à éviter la suppression de 7 037 places.

Malgré la sous-consommation des crédits du fonds national d'action sociale (FNAS) observée depuis 2007, l'enveloppe annuelle qui lui est allouée dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 continue de progresser au rythme de 7,5 % par an pour atteindre plus de 6,67 Md€ en 2017 (+ 43 % par rapport à 2012).

Selon la DSS, cette enveloppe supplémentaire permet de conserver un cadrage financier (+ 7,5 % par an) identique à celui de l'ancienne convention d'objectifs et de gestion ⁷¹ et compatible avec un objectif de création de 20 000 « solutions d'accueil » par an environ. Cumulée sur l'ensemble des cinq prochaines années, l'augmentation de la dépense du FNAS s'élève à 4,6 Md€, hormis la hausse de 1,19 Md€ portant principalement sur la mise en place de la réforme des rythmes éducatifs.

Cette approche globale ne semble pas s'être appuyée sur une évaluation précise des besoins d'accueil dans les territoires prioritaires alors qu'il s'agit d'un des objectifs stratégiques de la convention 2013-2017.

⁷⁰ Par diminution d'agrément ou par fermeture d'équipement.

⁷¹ Avec toutefois des contraintes de dépenses nouvelles notamment destinées à couvrir le financement de la mise en place des nouveaux rythmes éducatifs (850 M€), du processus de rééquilibrage territorial de l'offre (125 M€) ou encore de l'accompagnement à la prestation de service unique (PSU) (256 M€).

L'identification des territoires prioritaires

Lors de la négociation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, la Caisse nationale des allocations familiales a réalisé, en avril 2013, une étude préalable qui aurait pu permettre de calibrer le budget du fonds national d'action sociale (FNAS) en fonction du nombre de places d'accueil collectif à créer sur des communes prioritaires.

Une sélection de ces communes a été engagée sur la base de trois critères : la capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans, le potentiel financier par habitant et le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal.

Pour les communes ayant connu plus de 50 naissances au cours des trois dernières années, cette étude a permis de faire ressortir 324 communes prioritaires sur le territoire desquelles un déficit d'offre était globalement estimé à 21 300 places. En élargissant les critères précités, ce déficit atteignait près de 107 000 places réparties sur 940 communes prioritaires.

Ce n'est toutefois qu'en octobre 2013, après la signature de cette convention d'objectifs et de gestion fixant notamment le budget prévisionnel du fonds national d'action sociale pour la période 2013-2017, qu'un inventaire a été confirmé dans son principe. Sur la base de critères précisés dans une circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales⁷², il doit être établi avant fin 2013.

⁷² La lettre-circulaire Caisse nationale des allocations familiales n° 2013-152 du 30 octobre prévoit que le ciblage des territoires s'effectuera à partir des trois critères suivants : un taux de couverture en accueil des jeunes enfants inférieur à la moyenne nationale (54%), un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel moyen national (978€) et un revenu net moyen déclaré par foyer fiscal inférieur à la moyenne nationale (21 197€).

Par ailleurs, l'objectif d'accueil de 100 000 enfants supplémentaires par des assistants maternels au cours des cinq prochaines années, a été établi sur la base de trois scénarii⁷³. Compte tenu de la récente montée du chômage parmi les assistants maternels⁷⁴, un suivi précis des résultats annuels atteints dans ce domaine sera nécessaire.

Les objectifs ambitieux fixés pour la période 2013-2017, en matière d'accueil collectif, individuel ou à l'école maternelle, contribueront au dynamisme des dépenses publiques. Dans le contexte actuel des finances publiques, un rythme de croissance de la dépense aussi élevé ne saurait être simplement justifié par la reconduction du taux de progression des crédits observée au cours de la période 2009-2012. L'évolution du fonds national d'action social notamment doit reposer sur un inventaire des besoins prioritaires et correspondre à un ciblage des moyens au profit des publics et des territoires prioritaires, dans un objectif de rééquilibrage de l'offre d'accueil.

III - Un accès inégal à l'offre d'accueil

Malgré les objectifs assignés à la branche famille, notamment dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, d'importantes disparités territoriales subsistent et l'accès des familles les plus modestes à un mode de garde reste difficile.

A - La persistance de disparités territoriales

Ces disparités territoriales, qui peuvent en partie s'expliquer par l'histoire, la culture (place de la famille) ou par le potentiel socio-économique (potentiel fiscal, densité de population, coût du foncier, etc.) des territoires, apparaissent difficiles à réduire. Tous modes de garde confondus, la dispersion territoriale de l'offre d'accueil, mesurée par le rapport entre la densité moyenne des vingt départements les mieux dotés

⁷³ Une hypothèse « basse » s'appuyant sur les projections du centre d'analyse stratégique (CAS) pour la période 2010-2020 (+0,9 % d'assistants maternels par an) : 32 000 places supplémentaires seraient créées. Le scénario du CAS tient compte de la crise économique. Une hypothèse « moyenne » consistant à prendre en compte uniquement les données de l'année 2010 relatives au nombre de places par assistant maternel : 70 100 places supplémentaires seraient créées. Une hypothèse « haute » reposant sur une progression du nombre de places par assistante maternelle qui atteindrait 3,14 places par assistante maternelle en 2017 : 71 250 places supplémentaires seraient créées.

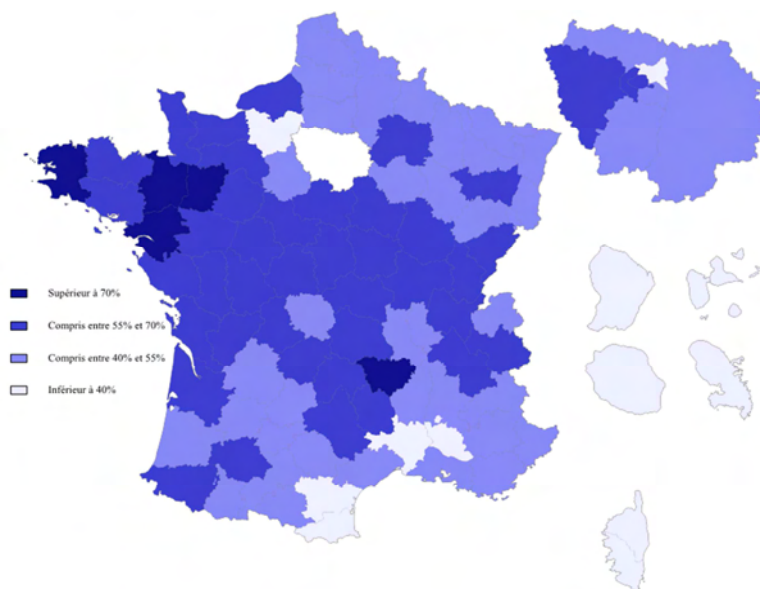
⁷⁴Cf. « Enquête auprès des allocataires de l'Assurance chômage en activité réduite, Éclairages, n° 4, septembre 2012, Unédic ».

et celle des vingt départements les moins bien dotés, est de 1,7 en 2011⁷⁵ ; ce niveau reste inchangé depuis 2007. Fin 2011, la capacité d'accueil (exprimée en nombre de places pour 100 enfants de moins de trois ans), varie dans un rapport de 1 à 3 selon les départements métropolitains : de 30,2 % en Seine-Saint-Denis à 85,6 % en Haute-Loire. Les indices de dispersion territoriale montrent toutefois que la complémentarité entre l'accueil individuel et l'accueil collectif permet de réduire les inégalités territoriales observées entre chaque mode d'accueil. Les zones où l'accueil collectif est le moins développé sont aussi globalement celles où l'accueil individuel l'est le plus.

1 - Des écarts importants

Selon l'article 4 de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, l'État et la branche famille se sont fixé pour objectif de « favoriser un développement harmonisé de l'offre d'accueil sur tout le territoire. ».

**Carte n° 1 : répartition géographique de la capacité d'accueil
au 31 décembre 2011**



*Source : données Caisse nationale des allocations familiales –
cartographie Cour des comptes*

⁷⁵ Source Caisse nationale des allocations familiales, DSER – note du 26 avril 2013.

Le grand Ouest, les régions Centre et Auvergne ainsi que la Bourgogne et la Franche Comté forment une bande centrale « Est-Ouest », dans laquelle les capacités d'accueil théorique sont les plus élevées. En revanche, le pourtour méditerranéen et le Nord-Est disposent des taux de couverture les plus bas. En Île-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine bénéficient de capacités élevées et nettement supérieures à celles de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise. Le taux de couverture de l'offre d'accueil s'élève à 53,3 % en métropole contre 22,5 % dans les départements d'outre-mer (DOM).

Reconnaissant ce constat, la Caisse nationale des allocations familiales fait cependant valoir, qu'entre 2006 et 2010, l'évolution du taux de couverture des vingt départements les moins pourvus (10,6 %) est près de trois fois supérieure à celle de ce même taux dans les départements les mieux pourvus (+ 3,7 %). Raisonnant à l'échelle de la commune, la Caisse nationale des allocations familiales indique également que « 86 % de l'augmentation nette de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et 68 % de l'augmentation nette de places chez les assistants maternels entre 2007 et 2010 s'est produite dans des communes sous-couvertes en offre d'accueil en début de période »⁷⁶.

L'enquête montre cependant que l'offre d'accueil est parfois mal répartie à l'intérieur même d'un territoire départemental ou communal. En Haute-Garonne où le taux départemental de couverture de l'offre atteint 54 %, le territoire du Comminges affiche un taux de 28 %. On retrouve de telles disparités infra-départementales dans les Landes, dans la Mayenne ou en Haute-Saône.

De même, à Grenoble (Isère), commune organisée autour de six secteurs, les secteurs n° 1 et n° 2 offrent 60 % des places d'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) de la commune alors que n'y résident que moins de 30 % des enfants de moins de trois ans. En revanche, les secteurs n° 4 et n° 6 n'offrent que 27 % des places d'accueil dans ces mêmes structures alors qu'ils totalisent 40 % des enfants de moins de trois ans.

Abordée à l'échelle de l'arrondissement, l'offre d'accueil de la ville de Marseille (Bouches-du-Rhône) fait apparaître de fortes disparités⁷⁷. Au 1^{er} octobre 2012, plus de 40 points d'écart séparent l'arrondissement le mieux pourvu en places d'accueil formel (8^e) de l'arrondissement le moins bien pourvu (3^e). Ces disparités territoriales entre modes d'accueil sont globalement cumulatives : à l'intérieur de

⁷⁶ Note Caisse nationale des allocations familiales – DPFAS du 21 avril 2013.

⁷⁷ Ces disparités méritent toutefois d'être pondérées par la prise en compte des effectifs préscolarisés à deux ans.

l'accueil collectif, les secteurs associatif et privé ne corrigent pas les disparités territoriales du secteur communal ; de même, l'accueil individuel ne corrige pas les disparités de l'accueil collectif. Au contraire, ces disparités s'ajoutent les unes aux autres. Le maillage par arrondissement permet de faire émerger des ensembles plus vastes. Ainsi, l'ensemble formé par les 7^e et 8^e arrondissements de Marseille est-il constitué des deux arrondissements en tête de ce classement, tandis que l'ensemble formé par les 3^e, 14^e et 15^e arrondissements est constitué d'arrondissements les moins bien couverts.

Ces disparités territoriales sont source d'inégalités entre les familles qui peuvent, selon les endroits, se voir imposer des tarifs élevés de la part des assistants maternels ou des durées d'accueil supérieures à leurs besoins (Annexe VIII). Ces disparités sont, en outre, accentuées par le fait que les structures d'accueil privées (crèches privées et assistants maternels) s'installent préférentiellement là où la solvabilité des familles est jugée, à tort ou à raison, supérieure à d'autres secteurs, l'attractivité des quartiers contribuant également à attirer les personnels. À cet égard, il est regrettable qu'à l'exception du suivi spécifique des créations de places prévues dans le cadre du plan « Espoir banlieue », la Caisse nationale des allocations familiales ne dispose pas de données nationales sur l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

2 - Un ciblage des dépenses du fonds national d'action sociale insuffisamment corrélé aux enjeux

Afin de mesurer la réalisation des objectifs fixés par la convention d'objectifs et de gestion (COG)⁷⁸ ainsi que l'efficacité des plans crèches, la Cour et les chambres régionales ont procédé à trois études comparatives sur l'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans les départements entre 2006 et 2011 et ce, dans un contexte marqué par l'augmentation du taux de pauvreté⁷⁹ qui est passé de 13,1 en 2006 à 14,1 % en 2010. Ces analyses portent sur les dépenses d'action sociale de la branche famille dont le montant total est passé de 1,8 Md€ en 2006 à 2,32 Md€ en 2011. L'essentiel de ces dépenses concerne l'accueil des

⁷⁸ Notamment ceux mentionnés à son article 10 prévoyant que « l'offre de service s'adapte aux spécificités des publics les plus en difficulté, notamment les populations en situation de précarité » et que « les efforts doivent être poursuivis pour parvenir à un niveau de service homogène entre les caisses ».

⁷⁹ Selon l'INSEE, le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le revenu est inférieur pour une année donnée au seuil de 60 % du revenu médian.

enfants de 0 à 3 ans, celles visant les enfants de 4 à 6 ans étant marginales (0,2 %).

a) Analyse menée par rapport à la population des enfants de 0 à 3 ans

Les dépenses départementales ont été comparées à la population âgée de 0-3 ans afin de déterminer la dépense annuelle moyenne par enfant⁸⁰. L'écart maximal entre les départements est important puisque, en moyenne, le ratio par enfant est, dans l'Aisne, inférieur de 3 176 € à celui constaté à Paris. L'analyse comparée entre 2006 et 2011 montre que cette disparité importante n'est pas nouvelle et qu'elle s'est amplifiée (2 950 € en 2006) :

Tableau n° 8 : évolution de la dépense départementale moyenne par enfant au titre du fonds national d'action sociale (2006-2011)

2006		2011	
<i>Départements pour lesquels la dépense moyenne est la plus faible</i>			
Aisne	349 €	Aisne	450 €
Meuse	387 €	Ardennes	528 €
Guyane	421€	Vendée	608 €
Ardennes	428 €	Mayenne	615 €
<i>Départements pour lesquels la dépense moyenne est la plus élevée</i>			
Martinique	1 976 €	Alpes-Maritimes	2 212 €
Alpes Maritimes	2 005 €	Hauts-de-seine	2 273 €
Haute-Garonne	2 085 €	Haute-Garonne	2 433 €
Paris	3 299 €	Paris	3 626 €
<i>Amplitude maximale</i>	<i>2 950€</i>	<i>Amplitude maximale</i>	<i>3 176€</i>
<i>Médiane tous départements</i>	<i>977 €</i>	<i>Médiane tous départements</i>	<i>1 209 €</i>

Source : Cour des comptes

⁸⁰ La carte A présentée en annexe VIII établit la photographie de l'année 2011.

b) Analyse menée par rapport au taux départemental de pauvreté

Afin de mesurer la prise en compte des situations de précarité et de pauvreté, dans la répartition des crédits du fonds national d'action social, le montant moyen dépensé par enfant a été comparé à l'évolution du taux de pauvreté calculé par l'INSEE pour chaque département⁸¹ entre 2006 et 2011. Comme pour le montant annuel moyen par enfant, les départements présentent des situations hétérogènes.

Parmi les dix départements les mieux placés en 2006, c'est-à-dire ceux pour lesquels le niveau des moyens alloués est supérieur au niveau de pauvreté (écart positif), cinq voient leur situation s'améliorer en 2011 (Hauts-de-Seine, Yvelines, Val-de-Marne, Var et Pyrénées-Atlantiques). À l'inverse, pour les dix départements les moins placés en 2006, soit ceux pour lesquels le niveau des moyens alloués n'est pas à la hauteur du niveau de pauvreté (écart négatif), la situation se dégrade en 2011 dans les Ardennes, l'Aisne, le Nord, l'Aude, la Haute-Marne et la Seine-Saint-Denis.

c) Analyse menée par rapport au taux de couverture de l'offre en places d'EAJE

Afin de mesurer l'efficacité du ciblage des dépenses d'investissement effectuées par la branche famille de la sécurité sociale au cours de la période 2006-2011, le montant moyen dépensé par enfant potentiellement concerné dans chaque département a été comparé à l'évolution du taux départemental d'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) sur cette même période.

Réalisée à partir de données communiquées par la Caisse nationale des allocations familiales, cette étude fait apparaître que le montant des investissements réalisés sur les vingt départements dont le taux de couverture a le moins progressé au cours de la période 2006-2011 s'élève à 176,3 M€, pour un total de 1 766 places créées. Un montant plus faible, estimé à 114,6 M€, a été consacré aux vingt départements dont le taux de couverture en places d'EAJE a le plus augmenté et a, par ailleurs, permis de créer 13 453 places supplémentaires (cf. annexe VIII – tableaux C). Plusieurs raisons sont susceptibles d'expliquer ce constat. D'une part, le nombre des places créées au cours de la période 2006-2011 tient compte

⁸¹ La carte B et le tableau B1 « suivi des dix départements pour lesquels l'adéquation pauvreté-moyens financiers est respectivement la meilleure et la plus faible » en annexe VIII- la situation en 2011.

des destructions de places éventuellement intervenues. D'autre part, la liste des départements, dont l'évolution du taux de couverture a été la plus faible, comporte plusieurs départements urbains, de la couronne parisienne notamment. Or ces départements sont déjà bien dotés en places d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) (ce qui, conjugué à leur forte croissance démographique, rend plus difficile la progression de leur taux de couverture pour ce type d'accueil). Ils subissent par ailleurs une pression foncière élevée susceptible de renchérir le coût de construction de nouvelles structures d'accueil.

La lettre circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales n° 2011-129 du 3 août 2011, relative aux modalités d'allocation des aides du plan de crèche pluriannuel d'investissement (PCPI), prévoit trois bonus financiers⁸² dont certains sont destinés à lutter contre les disparités territoriales de l'offre :

Tableau n° 9 : bilan des bonus financiers accordés dans le cadre du plan crèches pluri annuel d'investissement (PCPI) au 31/12/2012

Type de bonus	Projets financés		Places financées		Montant des bonus (M€)
	Nombre	%	Nombre	%	
Intercommunalité	569	19 %	11 470	17 %	6.6
Taux de couverture	836	28 %	19 623	30 %	11.2
Potentiel financier	2 559	87 %	63 547	96 %	20.8
Total « PCPI »	2 944	100 %	65 860	100 %	

Source : Caisse nationale des allocations familiales⁸³

Fin 2012, 17 % des places financées par le plan crèches bénéficient du bonus « intercommunalité », 30 % du bonus « *taux de couverture* » et 96 % d'un bonus « faible potentiel financier ». Au total, ces bonus financiers représentent 38,6 M€, soit 7,6 % des financements accordés au titre du plan.

L'ensemble de ces constats⁸⁴ appelle la branche famille de la sécurité sociale à poursuivre ses efforts dans la lutte contre la pauvreté et

⁸² Un bonus de 800 € par place créée dans une structure intercommunale ou située sur le territoire d'une collectivité dont le taux de couverture est plus faible que la moyenne départementale. Un bonus supplémentaire allant de 1 000 € à 5 000 € est accordé en fonction du potentiel fiscal par habitant du territoire.

⁸³ Note direction des politiques familiales et sociales du 21 mai 2013.

⁸⁴ Des disparités territoriales du même ordre ont été relevées par la Cour lors de son examen de l'action sociale de la branche famille à destination de la jeunesse (Cf. référé n° 66307 mis en ligne du 22 mars 2013).

le rattrapage des disparités territoriales. De même, il apparaît souhaitable d'engager une démarche de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil, à moyens constants, en ciblant plus fortement les dépenses d'action sociale sur des territoires identifiés de façon précise et partenariale dans le cadre d'un zonage prioritaire construit à l'échelle des bassins de vie et des zones urbaines sensibles (ZUS).

B - Une exigence d'équité sociale à renforcer

Selon l'étude conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques en 2007, 8 % à 13 % des enfants appartenant aux familles les plus modestes (premier et deuxième quintiles de revenu) relèvent principalement d'un mode de garde extérieur à leur famille (assistant maternel, crèche, garde à domicile). Cette proportion est nettement plus élevée dans les familles dont les revenus se situent dans le quatrième (49 %) et le cinquième (64 %) quintiles de revenu :

Tableau n° 10 : répartition des enfants de moins de 3 ans selon leur mode de garde principal en semaine et le niveau de vie de leurs parents (en %)

	Parents (*)	AM ⁸⁵	EAJE ⁸⁶	Autre mode de garde
1 ^{er} quintile	92 %	2 %	4 %	2 %
2 ^{ème} quintile	87 %	5 %	5 %	3 %
3 ^{ème} quintile	70 %	18 %	9 %	3 %
4 ^{ème} quintile	51 %	29 %	16 %	4 %
5 ^{ème} quintile	36 %	37 %	16 %	11 %

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
Études et résultats, n° 678 – février 2009 (*) ou grands parents

Ces disparités s'amplifient dans les situations de « monoparentalité » des ménages. Les parents isolés gardent plus souvent que les autres leurs enfants. Par ailleurs, seulement 8 % d'entre eux ont recours à un assistant maternel ou une garde à domicile, contre 20 % pour les ménages en couple⁸⁷.

⁸⁵ Assistante maternelle.

⁸⁶ Établissement d'accueil du jeune enfant.

⁸⁷ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Enquête Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007, février 2009.

1 - Des dispositifs fiscaux globalement favorables aux ménages des déciles les plus élevés

De nombreux travaux⁸⁸ ont déjà montré la concentration des ménages bénéficiaires de la réduction et du crédit d'impôt pour emploi à domicile (garde à domicile principalement) dans les déciles de revenu imposable les plus élevés. Les données disponibles ne permettent pas de savoir si les foyers comptant au moins un enfant de moins de trois ans ont effectivement recours à la garde d'enfant à domicile. Elles indiquent cependant, pour 2011, que la concentration de la dépense fiscale sur les deux déciles supérieurs (43,2 %) est plus élevée pour les foyers ayant des enfants de cette tranche d'âge que pour l'ensemble des foyers (40,8 %).

À la différence du dispositif précédent, la dépense correspondant au crédit d'impôt pour frais de garde (garde par un assistant maternel et accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) reste encore concentrée, quoiqu'à un degré moindre, sur les cinq déciles de revenus les plus élevés (61,3 %) pour les foyers avec au moins un enfant de moins de trois ans contre 60,5 % pour l'ensemble des foyers.

Bien que restant encore très marginale (4 % de l'offre), la garde à domicile quasi-exclusivement utilisée par les 20 % des familles les plus aisées et concentrées en région parisienne⁸⁹ est le mode de garde le plus soutenu par les aides fiscales⁹⁰. Le poids des dépenses fiscales rapportées au coût total de chacun des modes de garde est de 8 % pour la garde en EAJE ; 10 % pour le recours à un assistant maternel ; 24 % pour une garde à domicile non partagée et entre 27 % et 32 % pour une garde à domicile partagée.

Dans tous les cas de figure, la garde à domicile non partagée est la plus fortement aidée par la collectivité, entre 1 152 et 1 265 €. Suivent la garde en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) (entre 888 € et 1 128 €), la garde à domicile partagée (environ 850 €) et la garde par un assistant maternel entre 620 et 730 €.

⁸⁸ Voir notamment, Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008*, deuxième partie, chapitre X, les aides à la garde des jeunes enfants, p.333-356. La Documentation française, septembre 2008, 486 p. disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome 1. *La politique en faveur des services à la personne*, p 513-534, la Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr. et l'annexe C - *Évaluation des dépenses fiscales et niches sociales en faveur des services à la personne* (pages 24-28) du *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales*. La Documentation française, juin 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁹ Source : Observatoire de l'accueil du jeune enfant 2011 – novembre 2012.

⁹⁰ Comme l'indique le tableau B en annexe VII.

Sur cette question, la Caisse nationale des allocations familiales⁹¹ explique que « les familles qui recourent à un mode de garde ouvrant droit à la réduction ou à un crédit d'impôt sont essentiellement des familles biactives et donc relativement plus aisées ». Les aides fiscales ainsi accordées permettent à ces familles de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle, ce qui est l'un des objectifs de la politique d'accueil du jeune enfant.

2 - Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) : une prestation insuffisamment modulée

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, en 2012, la Cour a observé que le montant de la prestation familiale intitulée « complément de libre choix du mode de garde⁹² » est certes modulé selon les ressources de la famille mais que toutes les familles peuvent bénéficier de cette prestation quel que soit leur niveau de revenu⁹³. « En 2009, les 10 % des familles les plus pauvres bénéficiaient de 120 M€ et les 10 % des familles les plus aisées de 1 053 M€ ». Selon la direction de la sécurité sociale, parmi les familles susceptibles d'avoir recours à un mode de garde, celles constituant le premier quartile de revenu ne sont que 5 % à bénéficier de cette prestation, contre près de 60 % parmi les 25 % des ménages les plus aisés qui peuvent, au surplus, bénéficier le plus fortement de l'avantage fiscal lié à l'emploi d'un salarié à domicile ou au recours à un assistant maternel.

Par ailleurs, pour les familles dont les revenus sont égaux à deux SMIC ainsi que pour une personne seule vivant avec un SMIC, le reste à charge pour une garde par un assistant maternel est plus de deux fois plus élevé que celui induit par le choix d'un accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (annexe IX). Cette différence de reste à charge, particulièrement marquée pour les familles modestes, explique en partie que peu d'entre elles aient recours à un assistant maternel, ce qui est par exemple le cas à Evry (Essonne), Vaulx-en-Velin (Rhône) ou dans le département du Pas-de-Calais). Celles qui y ont recours le font en

⁹¹ Réponse du président de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 24 avril 2013.

⁹² Cette prestation est attribuée aux familles recourant à un mode de garde individuelle.

⁹³ Ainsi, dans la tranche supérieure, une famille touchant 20 000 € par mois a droit au complément de libre choix du mode de garde, d'un montant pour un enfant de moins de trois ans de 171 € (ou 342 € pour deux enfants), montant au demeurant égal à celui dont bénéficie une famille dont le revenu est situé au bas de la même tranche (4 200 € de revenu mensuel).

moyenne pour un nombre d'heures moins important qu'une garde à temps plein et pour des tarifs d'assistant maternel inférieurs à 3,16 €/heure⁹⁴. Pour faire face à cette difficulté, la commune de Tassin-la-Demi-Lune (Rhône) attribue mensuellement un chèque emploi service universel (CESU) aux familles qui ont recours au moins quatre jours par semaine à un mode de garde collectif hors prestation de service unique (PSU) ou à un accueil auprès d'un assistant maternel⁹⁵.

3 - Le barème national de la Caisse nationale des allocations familiales : favoriser le déplafonnement des participations familiales

Lorsque les revenus des parents dépassent un plafond défini au plan national par la Caisse nationale des allocations familiales⁹⁶, les gestionnaires d'EAJE peuvent limiter la participation financière familiale sur la base du revenu plafond (taux applicable x revenu plafond) ou alors calculer celle-ci en appliquant le taux du barème au revenu réel de la famille. Cette dernière possibilité est rarement⁹⁷ mise en œuvre. Selon la Caisse nationale des allocations familiales, la proportion d'établissements pratiquant ces majorations a fortement diminué entre 2007 et 2011, passant de 22,5 % des établissements (2 192) à 11,7 % (1 286).

Le fait que le montant de la prestation de service unique (PSU) s'élève à 66 % du « coût de fonctionnement de l'EAJE déduction faite des participations familiales encaissées » n'incite effectivement pas les gestionnaires de ces structures d'accueil à relever le plafond du barème national de la Caisse nationale des allocations familiales applicables aux familles. Le revenu plafond fixé par la Caisse nationale des allocations familiales correspond à la tranche de revenu située entre le 7^{ème} et le 8^{ème} décile⁹⁸, tranche qui est également la plus représentée dans les familles dont les enfants sont accueillis en établissement d'accueil du jeune enfant.

Un déplafonnement du barème national de la Caisse nationale des allocations familiales conduirait les familles bénéficiaires les plus

⁹⁴ Source projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013, p. 91.

⁹⁵ Seules les familles dont les parents ont un emploi y sont éligibles. Le montant du chèque varie entre 80 et 120 euros, selon la composition et les revenus de la famille, et selon le temps de garde.

⁹⁶ Pour 2012, ce plafond a été fixé à 4 624,99 € par mois et par famille.

⁹⁷ Sur l'ensemble des contrôles conduits dans le cadre de l'enquête, un seul gestionnaire d'établissement d'accueil du jeune enfant (Sivu d'accueil de l'enfance (Haute Savoie)) a procédé au relèvement du plafond de revenu mensuel du barème national précité. Ce relèvement s'explique par le niveau élevé de certains revenus de familles frontaliers exerçant une activité professionnelle en Suisse.

⁹⁸ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon04249.

favorisées à contribuer plus fortement aux dépenses des structures d'accueil.

4 - Des micro-crèches aux tarifs élevés

En application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, le gestionnaire d'une micro-crèche peut choisir entre deux modes de financement : soit une facturation à la famille qui, dans ce cas, peut bénéficier de la prestation du complément de libre choix du mode de garde (CMG) « structure »⁹⁹, soit une aide versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) sous la forme de la prestation de service unique (PSU). Dans ce dernier cas, le gestionnaire est tenu d'appliquer aux familles le barème national de la Caisse nationale des allocations familiales.

Il ressort de l'étude conduite par la Caisse nationale des allocations familiales, en 2012, sur 626 micro-crèches (224 financées par la PSU et 402 financées par la prestation d'accueil du jeune enfant) que les coûts de fonctionnement de ces deux catégories d'établissements sont relativement proches¹⁰⁰. Toutefois, dans le cas de ceux financés par la prestation d'accueil du jeune enfant complément du mode garde « structure », les restes à charge pour les familles, sont notablement plus élevés. Ils s'inscrivent dans une large fourchette tarifaire : le prix horaire net à la charge des familles (après déduction du CMG « structure ») s'élève en moyenne à 2,60 €/h - et peut varier de 1,47 €/h à 4,35 €/h – contre une participation familiale moyenne de 1,60 €/h dans les autres EAJE situés dans le ressort des CAF des collectivités qui ont fait l'objet des contrôles.

Cet écart de prix horaire (62,5 %) peut conduire les micro-crèches financées par la prestation d'accueil du jeune enfant à ne s'adresser qu'aux ménages les plus aisés.

Une autre enquête à laquelle ont participé 16 caisses d'allocations familiales, en 2012, fait apparaître que les micro-crèches ayant fait le choix d'un financement via le complément de libre choix du mode de garde « structure » de la prestation d'accueil du jeune enfant se développent surtout dans les gros centres urbains, 2,8 % seulement des familles bénéficiaires de ces établissements d'accueil étant domiciliées

⁹⁹ Le complément du libre choix du mode de garde (CMG) « structure » est l'une des prestations versées dans le cadre du dispositif général de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) - article D. 531-23 du code de la sécurité sociale).

¹⁰⁰ Selon la Caisse nationale des allocations familiales, en 2012, le coût de fonctionnement des micro-crèches financées par la prestation de service unique s'élève à 12 403 €/an contre 13 548 €/an pour celles financées par la prestation d'accueil du jeune enfant.

dans une zone urbaine sensible (ZUS) ou une zone de revitalisation rurale (ZRR).

Autre constat, l'existence d'un taux d'effort très élevé (36,5 %) pour les familles disposant de revenus annuels inférieurs à 20 281 € confirme que ce type d'établissement leur est, en pratique, peu accessible.

L'exemple de l'Association d'Aide Familiale et Sociale¹⁰¹ à Bayonne (Pyrénées-Atlantiques)

La rémunération du service par les familles comprend une contribution horaire dépendant de leurs revenus annuels et du nombre de leurs enfants. Au final, la tarification horaire repose sur 38 classes de revenus différentes et, de ce fait, est fortement progressive : le tarif horaire appliqué à la dernière tranche de revenus est ainsi supérieur de 2,5 fois, en moyenne, à celui de la deuxième tranche. Dans un but social, la première tranche de revenus (inférieurs à 12 000 €/an) correspond à un tarif horaire fixé à 0,36 € par heure d'accueil.

Élément de difficulté supplémentaire pour les ménages à bas revenus, dans le cas d'une tarification directe aux familles qui bénéficient de la prestation complément du libre choix du mode de garde « Structure » (64 % des micro-crèches), celles-ci doivent d'abord acquitter les factures reçues puis en demander le remboursement via la prestation d'accueil du jeune enfant. Ce n'est pas le cas lorsque la micro-crèche est financée par la prestation du service unique et soumise au barème national de la caisse nationale des allocations familiales.

L'accès des familles à l'offre d'accueil est donc inégal. Il est principalement lié aux ressources financières dont elles disposent, les ménages les plus aisés cumulant souvent allocations familiales et réductions d'impôt.

Afin de favoriser l'accès des familles les plus modestes aux micro-crèches, il conviendrait de subordonner l'octroi des subventions d'investissement aux micro-crèches¹⁰² à la mise en place, par celles-ci, d'une tarification plafonnée ou modulée. Selon la Caisse nationale des allocations familiales, il pourrait aussi être envisagé de subordonner le versement aux familles du complément de libre choix du mode de garde

¹⁰¹ Cette association qui ne gère pas une micro-crèche mais une crèche familiale a fait le choix d'un financement via le complément de libre choix du mode de garde « structure » de la PAJE, c'est au titre de sa bonne pratique en matière de modulation tarifaire qu'elle est mentionnée.

¹⁰² Le montant des subventions d'investissement accordées par la caisse nationale des allocations familiales aux gestionnaires de micro-crèches depuis 2000 s'élève à 78,6 M€ - note DPFAS du 28 mai 2013.

« Structure » à la mise en place par les micro-crèches d'une tarification plafonnée ou modulée, sur un modèle semblable¹⁰³ à celui appliqué au complément de libre choix du mode de garde « Assistant maternel ». Cette dernière proposition requiert toutefois une évolution législative.

C - Des réponses partielles aux attentes des familles

Selon l'enquête conduite, à la demande de la Caisse nationale des allocations familiales, entre le 12 et le 19 septembre 2012 par la société « TMO Régions », auprès de 1 000 familles représentatives de celles ayant des enfants âgés de 6 mois à 1 an, les parents gardant leur enfant sont deux fois plus nombreux que ceux qui l'avaient expressément souhaité. Les familles envisageant un accueil en crèche n'y ont finalement accès que pour un peu plus de la moitié d'entre elles :

Tableau n° 11 : mode d'accueil souhaité et utilisé lors de la rentrée 2012

Mode de garde	% des parents souhaitant ce mode de garde	% des parents utilisant ce mode de garde
Parent et/ou famille	28	57
Crèche	24	13
Halte-garderie	1	1
Assistant maternel	26	33
Garde à domicile	1	1
Sans préférence	20	0
Total	100	100

Source : Tmo-régions, enquête baromètre petite enfance, septembre 2012

Selon cette même enquête, seulement 62 % des familles qui attendaient une solution d'accueil extérieure à la famille ont pu obtenir celle ayant leur préférence. Ce taux de satisfaction est corrélé au taux de couverture des territoires par les modes de garde : lorsque les besoins sont fortement couverts, ce taux atteint 85 %, mais chute à 52 % pour les territoires les moins bien couverts¹⁰⁴.

¹⁰³ Les familles ne peuvent bénéficier du complément de libre choix du mode de garde « Assistante maternelle » si le salaire de celle-ci dépasse l'équivalent de 5 SMIC horaire par journée d'accueil.

¹⁰⁴ Revue mensuelle de la caisse nationale des allocations familiales « L'essentiel » – janvier 2012.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Entre 2006 et 2011, l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans s'est fortement développée sous l'effet notamment des plans crèches et du plan gouvernemental de développement de la garde du jeune enfant (+219 030 places). Ces résultats doivent cependant être relativisés compte tenu de la baisse importante du nombre des enfants âgés de deux ans préscolarisés à l'école maternelle (- 87 400 enfants), de l'augmentation du nombre des enfants de moins de trois ans (+ 48 294 enfants) et de la moindre attractivité du congé parental (- 70 700 familles).

Si elle vise prioritairement à favoriser la réussite scolaire du jeune enfant, la récente relance par le ministère de l'éducation nationale de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans est destinée à contribuer, avec l'appui des collectivités territoriales, au développement de la capacité d'accueil des enfants âgés de deux à trois ans, en particulier dans les zones situées dans un environnement social défavorisé.

L'offre d'accueil reste encore trop inégalement répartie. À l'échelon territorial, de grands écarts de taux de couverture subsistent d'un département à l'autre et appellent la mise en place d'un ciblage plus efficace des financements de la branche famille, notamment des interventions du Fonds national d'action sociale. S'agissant de l'équité sociale, les aides et les dispositifs existants ne permettent pas aux familles défavorisées d'avoir pleinement accès à l'offre d'accueil, en particulier auprès d'un assistant maternel.

Entre 2006 et 2011, les dépenses consacrées à l'accueil de la petite enfance, tous acteurs publics confondus, ont augmenté de 19,2 % sur la période 2006-2011, passant de 11,7 Md€ à près de 14 Md€. Dans cet ensemble, les dépenses relatives aux modes d'accueil extérieur à la famille (crèche, assistant maternel, garde à domicile et école maternelle) ont progressé de 28,2 % (+ 2,3 Md€). Dans le même temps, la capacité d'accueil s'est accrue de 11,7 %. Cette situation appelle une meilleure maîtrise des dépenses de cette politique publique dont le coût global reste mal évalué, faute de tenir compte de certaines dépenses réalisées par l'État et par les collectivités locales.

À cet égard, si les orientations fixées dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, en matière de développement de l'offre et de réduction des inégalités territoriales et sociales, paraissent de nature à remédier aux principales insuffisances constatées, elles ne seront pas sans effet sur l'augmentation des dépenses publiques, tant nationales que locales. L'évolution des moyens de la branche famille, du Fonds

national d'action sociale en particulier, devrait reposer sur un inventaire préalable des besoins prioritaires.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. cibler les dépenses sur des territoires retenus de façon partenariale dans le cadre d'un zonage prioritaire construit à l'échelle des bassins de vie et des zones urbaines sensibles (CNAF) ;*
 - 2. déplaçonner le barème national des participations familiales (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et Caisse nationale des allocations familiales) ;*
 - 3. subordonner le versement des subventions d'investissement et l'attribution du complément de libre choix du mode de garde « structure » à la mise en place, par les établissements d'accueil du jeune enfant non financés par la prestation de service unique, d'une tarification plafonnée ou modulée en fonction des ressources des familles (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et Caisse nationale des allocations familiales) ;*
 - 4. faire évoluer, de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte de leurs revenus (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et Caisse nationale des allocations familiales).*
-

Chapitre II

Une insuffisante coordination des acteurs

Portée par de nombreux acteurs, tant à l'échelon national que local, la politique de la petite enfance se caractérise par un pilotage peu lisible, rendant difficile l'établissement des schémas d'organisation et de développement de l'offre d'accueil prévu par la réglementation.

Des outils de pilotage ont certes été créés, mais ils s'appuient sur une connaissance fragmentaire de l'offre d'accueil et de son adéquation aux besoins des familles. Un tel contexte a des incidences sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

I - Un pilotage national partagé

A - Un pilote aux moyens limités

Le pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant relève de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui « anime et coordonne l'action des pouvoirs publics » en faveur de l'accueil de la

petite enfance¹⁰⁵. Cette direction dispose de moyens limités. La mission de conception et de mise en œuvre de cette politique d'accueil est confiée à la sous-direction de l'enfance et de la famille et plus particulièrement, au bureau des familles et de la parentalité qui dispose d'un effectif de quatre emplois temps plein.

La DGCS assure pleinement son rôle de pilote dans la réglementation des modes d'accueil et des professions d'accueil. Sur les autres champs de cette politique, elle agit en relation avec la direction de la sécurité sociale (DSS), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les collectivités territoriales.

En la matière, les attributions de la direction de la sécurité sociale (DSS) s'avèrent déterminantes : d'une part, elle « élabore et met en œuvre les politiques relatives aux politiques familiales » et, d'autre part, elle assure la tutelle générale des caisses de sécurité sociale, la préparation et la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et la branche famille. Or la mise en œuvre de la politique d'accueil de la petite enfance est principalement définie dans ces conventions à l'élaboration desquelles la DGCS est simplement associée. Les attributions de la direction de la sécurité sociale (DSS)¹⁰⁶ en ces domaines relèvent de quatre de ses six sous-directions et de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale. Les responsabilités d'élaboration et de suivi des objectifs des plans de développement de l'offre d'accueil sont également partagées entre les deux directions. Un bilan annuel de la convention est présenté lors de réunions thématiques entre les ministères de tutelle et les services de la Caisse nationale des allocations familiales, sous la coordination de la direction de la sécurité sociale (DSS). Par ailleurs, le pilotage et le suivi financier du fonds national d'action sociale (FNAS) sont assurés par la DSS. Ils donnent lieu à des réunions trimestrielles, avec la participation de la DGCS, de la Caisse nationale des allocations familiales et de la

¹⁰⁵ Article 2 du décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale « Elle conçoit et conduit les politiques de cohésion sociale en faveur de la famille, de l'enfance et de l'adolescence. Elle anime et coordonne l'action des pouvoirs publics et des ministères concernés en matière de politique familiale. Elle propose toute mesure concourant au soutien des familles, des enfants et des adolescents, en lien avec les ministères concernés, les autres collectivités publiques, notamment territoriales, et les représentants du secteur associatif. Elle est chargée, en particulier, du développement et de la réglementation des modes de garde, de la protection de l'enfance et du soutien à la parentalité ».

¹⁰⁶ De l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail ; de la gestion et des systèmes d'information ; du financement de la sécurité sociale ; des études et des prévisions budgétaires.

direction du budget. Les plans de développement de la garde du jeune enfant sont examinés à cette occasion.

L'existence de compétences aussi étroitement imbriquées entre la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction de la sécurité sociale (DSS) ne rend pas aisément compréhensibles les modalités du pilotage, à l'échelle nationale, de l'action en faveur de l'accueil de la petite enfance. Dans la configuration actuelle, le pilotage de cette politique nécessite une coordination constante des actions des deux directions pour maintenir des objectifs et un suivi communs.

Afin de mener des études sur l'accueil de la petite enfance, la DGCS est également conduite à solliciter la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales (DREES), le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ou les services de la Caisse nationale des allocations familiales.

D'autres ministères interviennent dans cette politique. Sont associés, en tant que de besoin, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL) et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV).

S'agissant de la politique de préscolarisation des enfants de deux ans, relancée par la circulaire du 18 décembre 2012 (cf. supra), la coordination interministérielle entre le ministère des affaires sociales et celui de l'éducation nationale reste à mettre en place. En effet, si cette circulaire demande aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale d'engager des discussions avec les collectivités territoriales pour assurer des conditions d'accueil à la mesure des besoins spécifiques des jeunes enfants et « mettre en œuvre la priorité que constitue la scolarisation des enfants de moins de trois ans » dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, elle ne fixe aucune modalité de mise en œuvre à l'échelon central.

En 2013, dans le cadre de la démarche de la modernisation de l'action publique, la ministre déléguée à la famille a créé un comité de pilotage en vue de définir les contours du plan d'action pour « la gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité ». Portant essentiellement sur l'échelon local, sa réflexion ne concerne guère l'échelon central pour lequel n'est évoquée que la mise en place d'une concertation interministérielle, sans toutefois en préciser les modalités.

B - Les insuffisances des outils de pilotage de la branche famille

1 - Une convention d'objectifs et de gestion sans réelles priorités

La convention d'objectifs et de gestion (COG) doit offrir un cadre aux politiques menées en faveur de la famille, de la solidarité et de l'insertion et mettre celles-ci en œuvre selon des axes stratégiques et opérationnels. Ceux-ci sont définis conjointement avec l'État qui a la responsabilité de déterminer l'environnement légal et réglementaire dans lequel elles s'exercent.

La préparation et la mise au point de ce document impliquent quasi exclusivement le ministère chargé des affaires sociales et la caisse nationale des allocations familiales. Or, les départements comme les communes constituent, pour la petite enfance, des partenaires à part entière. Une consultation de leurs organisations nationales serait utile pour prendre en considération leurs préoccupations.

Les conventions effectivement conclues entre la Caisse nationale des allocations familiales et l'État comportent trop d'objectifs sans arrêter de réelles priorités¹⁰⁷. Ainsi, pour la période 2009-2012, la Caisse nationale des allocations familiales devait conduire plus de 310 actions. L'organisation retenue pour les mener à bien était complexe, notamment en ce qu'elle reposait sur de nombreuses instances (plus de 120 comités, groupes de travail, commissions, notamment)¹⁰⁸ et sur la mobilisation de près d'un millier de participants. La convention 2009-2012 comportait deux nouveaux enjeux par rapport aux précédentes : la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et le renforcement du développement de l'accueil des jeunes enfants.

¹⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012*, cinquième partie, chapitre XVII, Le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général, page 491 à 513, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁸ Outre ces structures propres à la branche, la CNAF a mis en place des instances nationales (un observatoire national de la petite enfance pour la diffusion de données à ses partenaires nationaux et aux CAF ; un comité partenarial « petite enfance » initialement créé pour la réforme de la PSU devenu depuis un lieu d'échange et d'information) avec la participation des ministères, de la CCMSA, des associations représentatives des élus locaux ou des familles, des représentants des professionnels de la petite enfance, notamment.

La convention 2009-2012 : des objectifs nombreux

Outre la création de places en établissement d'accueil du jeune enfant, la branche famille devait contribuer à l'augmentation et à la diversification de l'offre par des expérimentations (jardins d'éveil, plan « espoir banlieues », modes d'accueil atypiques en faveur des enfants en situation de handicap ou de personnes en situation d'insertion), favoriser l'accueil, au domicile des parents, sur des amplitudes horaires étendues ou spécifiques, mettre en œuvre des actions innovantes, accompagner les familles monoparentales ayant de jeunes enfants pour concilier vie familiale et insertion sociale ou professionnelle, élargir les missions des relais assistants maternels notamment en les ouvrant à l'accueil individuel (assistants maternels et gardes à domicile).

Même si elles étaient plus limitées à leur égard, des actions concernaient les assistants maternels avec des primes à l'installation ou des prêts à l'amélioration du lieu d'accueil. La branche famille devait aussi harmoniser les prestations de service dans les départements d'outre-mer.

Le volet financier de la convention 2009-2012, portant notamment sur les prévisions de dépenses du fonds national d'action sociale (FNAS) consacrées à la petite enfance, est peu lisible et n'est pas homogène, ce qui empêche toute comparaison si l'on ne dispose pas d'un complément d'information¹⁰⁹. La fusion des différentes mesures nouvelles relatives aux deux principales sources de financement¹¹⁰ (près de 300 M€ en 2012) ne permet pas de rendre compte de l'évolution respective de celles-ci. En outre, l'information financière est insuffisante.

Ainsi, l'action des caisses d'allocations familiales, rendue possible grâce à leurs fonds propres (plus de 1 Md€ en 2011), ne figure que sur une seule ligne budgétaire du FNAS, sans aucune précision quant à leur destination, les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales étant les seuls à décider de leur utilisation. Pour l'accueil de la petite enfance, le montant des fonds propres mobilisés était de 107 M€ en 2011, répartis pour moitié entre le fonctionnement et l'investissement.

Fin 2012, les circuits financiers restent également complexes et difficilement lisibles pour les partenaires des caisses d'allocations familiales. Pour une même structure d'accueil, des prestations de service différentes se superposent. Ainsi, pour l'accueil des jeunes enfants, existent la prestation de service unique, la prestation de service « jardins

¹⁰⁹ Pendant l'enquête, les services de la CNAF ont été sollicités pour comprendre l'évolution du FNAS, une partie de sa composition et son exécution.

¹¹⁰ Prestation de service ordinaire et prestations du contrat « enfance jeunesse ».

d'éveil » et la prestation de service « relais assistants maternels (RAM) »¹¹¹.

Par ailleurs, la gestion de ces prestations versées dans le cadre du contrat « enfance jeunesse » (CEJ) impose un suivi fin de la part des conseillers territoriaux des CAF, suivi que ne facilite pas le système d'information (SIAS) (cf. infra).

En outre, pas moins de sept fonds d'accompagnement¹¹² prennent en considération des spécificités non retenues dans les contrats « Enfance-Jeunesse » (CEJ). Si ces derniers ont effectivement permis de maîtriser les dépenses d'action sociale devenues trop importantes en 2004-2005, le dispositif mis en place s'avère complexe par le nombre de règles applicables et le maintien des actions des contrats antérieurs. Il en résulte des charges supplémentaires pour les conseillers techniques qui doivent également mener de pair le diagnostic, la négociation et les calculs propres au contrat.

Il conviendrait que la simplification des prestations de service contractuelles et ordinaires se mette en place à court terme. Elle permettrait notamment aux conseillers techniques de se consacrer au suivi des structures dont ils ont la charge¹¹³ et à la qualité de service dans leur ressort géographique. Cette réforme est liée à celle de la convention territoriale globale et à la rénovation du système d'information de l'action sociale¹¹⁴. Inscrite dans les précédentes conventions, il est regrettable que cette simplification n'intervienne pas d'ici 2017, seules des expérimentations étant prévues dans ce domaine.

La convention 2013-2017 s'inscrit dans la continuité des deux précédentes en poursuivant une logique de développement au service des familles et de leurs enfants et en accroissant la performance globale de gestion de la branche. Si les objectifs affichés demeurent encore nombreux, ceux portant sur la réduction des disparités territoriales et des inégalités sociales y sont plus clairement précisés.

¹¹¹ D'autres prestations de service, non couvertes par l'enquête, concernent l'accueil temporaire en halte-garderie, l'accueil de loisirs et les lieux d'accueil enfants parents (LAEP).

¹¹² FACEJ 3, FACEJ ZUS, fonds SNAECSSO, compléments CEJ (horaires atypiques, handicap, accueil innovant amélioration de la qualité de l'accueil), jardins d'éveil, complément espoir banlieue, contrat d'accompagnement adapté (réservé aux DOM).

¹¹³ En complément des missions des contrôleurs, même s'il ne s'agit pas de leur mission première qui est plutôt partenariale, ils disposent d'une parfaite connaissance des structures et sont à même d'en détecter les dérives.

¹¹⁴ Pour gérer ce type de prestation il est indispensable de disposer d'outils adaptés en termes de liquidation, de gestion et de pilotage.

Une clarification des objectifs de réduction des disparités

La convention 2013-2017 comporte désormais plusieurs objectifs de rééquilibrage territorial de l'offre : l'identification de territoires prioritaires et le soutien financier¹¹⁵ au développement de l'offre sur ces territoires. Conformément aux récentes orientations du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, elle prévoit aussi de favoriser l'accueil d'au moins 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les établissements d'accueil du jeune enfant.

2 - Le système d'information de la branche famille : un ensemble foisonnant présentant des lacunes

Le système d'information de la branche famille comprend une cinquantaine d'applications nationales, anciennes. Les plus importantes concernent la liquidation de l'ensemble des prestations familiales (CRISTAL) et la gestion des aides versées aux structures de garde des enfants (SIAS). Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012 sur le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général¹¹⁶, la Cour relevait « une gouvernance inefficace associée à une stratégie incertaine, une trop grande dispersion des structures et des moyens et, en conséquence, des retards préoccupants de modernisation des systèmes d'information ». Ces déficiences ont inévitablement des répercussions sur les outils de pilotage et de suivi statistique de la politique de la petite enfance.

Des données relatives à la petite enfance sont disponibles dans de nombreuses applications sans pour autant que toutes communiquent entre elles. Ainsi, figurent dans CRISTAL les prestations versées aux familles, dans SIAS, celles versées aux différents partenaires des CAF (collectivités locales, gestionnaires d'EAJE, notamment) et, dans MAGIC, les données comptables.

Conçu pour permettre la liquidation des prestations de service au niveau des CAF, SIAS n'a pas eu pour objectif de structurer leur action et encore moins d'être un outil de pilotage au service de celles-ci et de la caisse nationale des allocations familiales. Son architecture présente des lacunes comme le manque de traçabilité ou l'absence de sécurisation (l'automatisation des contrôles de cohérence). L'application est

¹¹⁵ À l'aide d'un fonds de rééquilibrage territorial doté de 125 M€.

¹¹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012*, cinquième partie, chapitre XVII, Le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général, page 491-513, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

imparfaitement interfacée avec l'application comptable (MAGIC) ; elle l'est encore moins avec CRISTAL. Ces insuffisances obligent les CAF et la Caisse nationale des allocations familiales à recourir à des outils et supports *ad hoc* qui alourdissent leur charge de travail et multiplient les « risques métier ». Des données sont gérées à l'aide d'outils bureautiques, soit même manuellement. Les modifications de traitement nécessitent un travail d'acquisition très important de la part des agents des CAF.

Le recueil national des données des caisses d'allocations familiales (RNDC) permet de suivre, pour chaque CAF, mois par mois, avec une antériorité de vingt-quatre mois, l'évolution de certains paramètres stratégiques, organisés en indicateurs¹¹⁷. Ceux relatifs à l'action sociale, avec le décompte des bénéficiaires, les dépenses et l'activité (nombre de places, de CEJ, etc.) sont peu nombreux. D'autres applications ont été mises en place plus récemment : le tableau mensuel stratégique (TMS) en 2006-2007 pour suivre les prévisions de dépenses en action sociale ainsi que les créations de place d'accueil, le système d'information enfance jeunesse (SIEJ), en 2009, pour permettre aux partenaires de télé-déclarer leurs données d'activité et éviter toute ressaisie par les CAF de ce type d'information, les indicateurs de mesure de l'accueil jeune enfant (IMAJE) pour produire des données sur les structures d'accueil des jeunes enfants, sur tout point du territoire (de la commune aux agrégats France entière), et le site « monenfant.fr » pour développer l'information auprès des familles.

Face aux dysfonctionnements de SIAS et, plus généralement, aux insuffisances du système d'information pour l'action sociale, la Caisse nationale des allocations familiales a lancé, en 2009, le programme OMEGA (Observation, Mesure et Gestion de l'Action sociale collective) visant à doter la branche famille d'outils de gestion et de pilotage de l'action sociale collective. Le projet a pris un retard important, la mise en exploitation par les CAF du lot relatif à la gestion des déclarations des données EAJE, via un portail, n'étant prévu qu'en 2015. La mise en œuvre progressive de ce programme sur deux conventions, c'est-à-dire jusqu'en 2022, implique donc le maintien de l'application existante SIAS. À cet égard, entre 2009 et 2016, le total des ressources consacrées à SIAS et à OMEGA est relativement constant.

Compte tenu des déficiences de pilotage de la fonction informatique, de l'insuffisance des moyens de la branche famille pour mener à bien l'ensemble de ses projets informatiques, des faiblesses de la

¹¹⁷ Le recueil national des données des Caisses d'allocations familiales comporte près d'une centaine d'indicateurs, tels que le nombre de courriers reçus, le nombre de visites dans les permanences d'accueil ou le nombre de pièces traitées en moins de vingt et un jours.

fonction de développement ou bien encore du défaut d'un outil partagé de gestion de projets ¹¹⁸, la question de la réussite de ce projet stratégique demeure.

Vers une meilleure connaissance de l'utilisation de l'offre par les familles

Avant même l'aboutissement du projet OMEGA, la Caisse nationale des allocations familiales envisage de croiser les données détenues notamment dans SIAS et CRISTAL afin d'améliorer sa connaissance de l'usage de l'offre par les familles. Des analyses porteront notamment sur les profils comparés des parents selon le mode de garde utilisé, sur le dénombrement des cas de recours à plusieurs modes de garde pour une même fratrie ou sur les situations dans lesquelles les familles peuvent à la fois percevoir un complément de libre choix d'activité et faire garder leur enfant.

Plus généralement, il est pris acte de l'intention de la Caisse nationale des allocations familiales de renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui à la conception des politiques sociales et familiales dans le schéma directeur des systèmes d'information 2013-2017. Cette évolution qui reste à définir constitue un chantier de grande ampleur.

3 - Une évaluation difficile

a) Les objectifs et les indicateurs des conventions d'objectifs et de gestion

Si la convention d'objectifs et de gestion « 2009-2012 » comporte 65 indicateurs, soit 20 de plus que la précédente, elle ne prévoit pas de dispositif de suivi et de mesures de ses résultats pour un nombre important d'objectifs mentionnés dans ses articles et dans ses annexes. Le suivi qualitatif et quantitatif de cette convention est essentiellement assuré par un questionnaire annuel de « suivi de la démarche stratégique ». Adressé aux CAF, il permet de recueillir les éléments d'information portant sur des problématiques de gestion et des aspects relatifs aux politiques familiales et sociales. Ce suivi est complété par des extractions sur les principales applications de production. Ainsi, faute de priorités clairement établies, associées à des indicateurs de résultats, la politique de

¹¹⁸ Cf. Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012, chapitre XVII, Le pilotage et la gestion du système d'information de la branche famille du régime général, p.509-514. La documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'accueil de la petite enfance définie dans la convention est difficile à évaluer.

Les indicateurs retenus pour les deux dernières conventions concernaient principalement le suivi financier et l'évolution du nombre de places en EAJE. Pour la période 2009-2012, lorsqu'ils existent, ces indicateurs ne sont pas toujours pertinents. Ainsi, pour le service d'information aux familles sur les modes d'accueil et la visibilité pour celles-ci des places disponibles, l'indicateur ne porte que sur le nombre de connexions sur le site monenfant.fr. Bien que prévus par la convention, des indicateurs n'ont pas été définis (accompagnement social des familles monoparentales, allocataires du RSA par exemple).

De même, pour l'un des objectifs majeurs contenus à l'article 4 de la convention « 2009-2012 », à savoir la création de 100 000 places supplémentaires pour l'accueil collectif, l'annexe sur les indicateurs ne prévoit qu'une « cible de 386 000 places fin 2012 » pour les enfants âgés de 0 à 5 ans révolus. Le 13 février 2009, le Président de la République a annoncé cet objectif en même temps que celui de la création de 100 000 places supplémentaires chez les assistants maternels. Ces deux objectifs ne reposent sur aucune évaluation préalable et formalisée.

Quant à l'estimation d'un déficit de 300 000 à 500 000 places d'accueil,¹¹⁹ elle reste fragile dans la mesure où elle ne différencie pas les différents types d'accueil et apparaît difficile à étayer, la DREES ayant relevé que le recensement local de l'offre et de la demande d'accueil restait très insuffisant.¹²⁰

Par ailleurs, la convention 2009-2012 ne comporte aucun élément détaillant les modalités retenues pour atteindre l'objectif de 100 000 places en établissement d'accueil du jeune enfant¹²¹.

¹¹⁹ *Rapport TABAROT, 2008 ; Haut conseil de la famille, 2010 ; Union nationale des associations familiales, 2010 et Centre d'analyse stratégique, 2012.*

¹²⁰ Source : DREES, note d'information n° 732, juillet 2010.

¹²¹ Un document de présentation d'une page adressé le 6 mars 2009 par le cabinet de la ministre chargée de la famille à la présidence de la CNAF fait toutefois état de « 204 500 places d'accueil réparties comme suit : 104 000 places chez les assistants maternels, au moyen du passage de 3 à 4 du nombre d'enfants (50 000) et de recrutements supplémentaires d'assistants maternels grâce au Plan des métiers (54 000) ; 76 000 places en établissement d'accueil du jeune enfant grâce à la poursuite du précédent plan crèche (16 000), la mise en œuvre d'un plan crèches (20 000), l'adaptation des conditions de travail et l'amélioration du taux d'occupation (40 000) ; 10 000 places de crèches d'entreprises grâce à l'optimisation du CIF ; 14 500 places d'accueil innovantes (1500 grâce à l'initiative Espoirs Banlieue, 500 dans les micro-crèches, 4 500 dans les crèches hospitalières, 8 000 dans les jardins d'éveil dans le cadre d'expérimentations ».

Ces modalités, figurent pour la première fois, en 2011, dans le programme de qualité et d'efficacité (PQE) du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2012.

La nouvelle notion de « solution d'accueil »

Bien que la convention « 2009-2012 » mentionne le financement de « 100 000 places supplémentaires en accueil collectif », celles-ci sont devenues « 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires », conciliant deux approches différentes : d'un côté, le nombre de places supplémentaires créées (60 000 places) et, de l'autre, l'augmentation de la fréquentation par place (AFP) (40 000 « équivalents places »).

Cette deuxième composante est présentée comme la résultante d'un accroissement du taux d'occupation et de l'assouplissement des normes d'encadrement des enfants en structures collectives. Son calcul est fondé sur un volume d'heures supplémentaires facturées permettant de déterminer des « équivalents places ». Or, la progression des heures facturées ne résulte pas forcément d'une augmentation de la fréquentation réelle des EAJE. En effet, l'écart entre les heures facturées et les heures réalisées tend à augmenter rapidement depuis 2006¹²².

Au surplus, la répartition des « 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires » n'est pas détaillée par type d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et ne tient pas compte des « destructions » de places pourtant nombreuses : plus de 18 000 entre 2009 et 2012.

En dépit des nombreux objectifs de la convention « 2013-2017 », une évolution favorable se dessine avec la définition d'indicateurs de suivi pertinents¹²³. Cependant, comme pour la précédente convention, l'objectif de créer 100 000 « solutions d'accueil » collectif reste encore défini de façon imprécise en ce que la notion de « solution d'accueil » diffère de celle de place supplémentaire. Il n'indique, par ailleurs, toujours pas la répartition des nouvelles solutions d'accueil par type d'établissement. La référence à l'augmentation de la fréquentation par

¹²² Cf. chapitre III – I – C – 3

¹²³ Évolution du nombre de places d'accueil en établissements d'accueil du jeune enfant (places brutes, places nettes) ; évolution du nombre d'heures facturées par place ; part des enfants accueillis en établissements d'accueil du jeune enfant en situation de pauvreté ; évolution des disparités territoriales (nombre de solutions nouvelles d'accueil collectif créées dans les zones prioritaires, rapporté au nombre total de solutions d'accueil collectif créées : cible de 75 % en fin de COG, évolution de l'écart entre le taux de couverture des zones prioritaires et celui des zones mieux couvertes : cible d'une progression deux fois plus rapide dans les zones prioritaires) ; écart des taux de couverture entre les zones moins bien dotées et la moyenne nationale.

place persiste, celle-ci représentant près de 35 % de l'accroissement de l'offre. Les « destructions » de place y sont, en revanche, précisément chiffrées.

*b) Les indicateurs du programme de qualité et d'efficience
« Famille »*

Les recommandations formulées par la Cour¹²⁴ dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008 n'ont été que partiellement suivies d'effet. Les données annuelles du programme de qualité et d'efficience (PQE) « Famille » relatives à la politique « petite enfance » publiées à l'appui des PLFSS présentent encore plusieurs limites.

L'évolution de la capacité d'accueil agréée n'est connue qu'avec un délai de plus d'un an, et aucun indicateur ne porte sur les publics (familles monoparentales, bénéficiaires du RSA, en particulier) ou les territoires (zone urbaine sensible (ZUS), zone de revitalisation rurale (ZRR), notamment) prioritaires de cette politique. Par ailleurs, le recueil statistique ne fait pas état de la répartition de l'offre selon le statut des gestionnaires publics, communal ou intercommunal.

Les données fournies par la DREES, qui mène chaque année une enquête sur l'activité des services de protection maternelle et infantile des départements et sur l'offre d'accueil du jeune enfant¹²⁵, souffrent d'un défaut d'actualisation puisque l'offre d'accueil au 31 décembre d'une année N n'est connue que 18 mois plus tard. L'enquête auprès des services de protection maternelle infantile (PMI), qu'elle lance dès le mois de janvier N+1, ne lui permet de disposer de l'ensemble des données collectées que dix mois plus tard.¹²⁶

En ce qui concerne la capacité d'accueil auprès des assistants maternels agréés, il est tenu compte du nombre d'assistants maternels en

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2008*, première partie, chapitre III, Les programmes de qualité et d'efficience, p. 115-130. La Documentation française, septembre 2008, 486 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁵ Articles R. 1614-28 et R. 1614-30 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁶ Les départements expliquent ces retards par des problèmes liés au manque de personnel, à des logiciels inadaptés pour répondre à certaines requêtes, et par des problèmes de collecte interne des données auprès des différents territoires départementaux. Un taux de réponse des départements suffisamment important est nécessaire pour diffuser des premiers résultats robustes : de l'ordre de 80 %. À ceci s'ajoute le fait que les données fournies par les services de PMI ne sont pas toujours cohérentes avec les années passées ou entre elles, nécessitant de nombreuses relances aux conseils généraux par la DREES.

activité - mesuré par l'Institut de retraite complémentaire des employés de maison (IRCEM) - au cours du deuxième trimestre de l'année N-1. Selon la Caisse nationale des allocations familiales¹²⁷, le nombre d'assistants maternels en activité au cours de l'année N serait supérieur d'environ 10 % au nombre d'assistants maternels en activité mentionné dans l'indicateur du PQE « Famille ».

En outre, la connaissance de ces données est trop tardive en termes de pilotage. Cette situation devrait s'améliorer avec la création d'une base nationale des agréments des assistants maternels au centre national PAJEMPLOI. Il est regrettable que, contrairement aux engagements de la convention d'objectifs et de gestion 2010-2013 conclue entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), cette base nationale ne soit pas encore mise en place. Une solution intégrant l'octroi, le renouvellement, le retrait et la suspension d'agrément, déployée au sein des départements, serait de nature à satisfaire les objectifs¹²⁸ partagés par les organismes de protection sociale et les conseils généraux. La connaissance de leurs horaires et du nombre d'enfants gardés serait utile pour compléter l'information disponible sur le site internet monenfant.fr.

Enfin, en matière d'accueil collectif, la quasi-totalité des données livrées par la Caisse nationale des allocations familiales porte sur la tranche d'âge de 0 à 4 ans. Or, la politique d'accueil de la petite enfance est réputée bénéficier aux enfants "de moins de 3 ans".

¹²⁷ CNAF – note DSER du 27 décembre 2012.

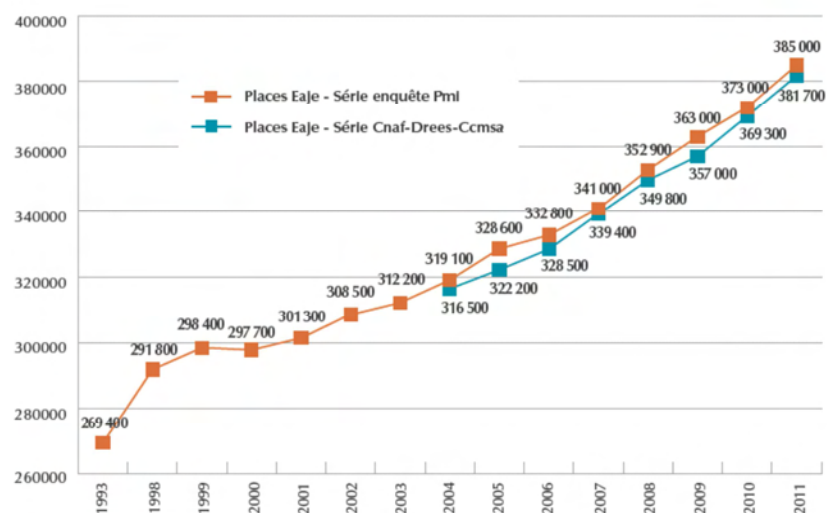
¹²⁸ Il s'agit notamment de la qualité de l'accueil des enfants, l'amélioration de la visibilité sur l'offre, la diminution d'un surcoût pour la branche famille (la connaissance du retrait ou de la suspension réduirait le versement à tort de la prestation du complément mode de garde ou l'appel de cotisations), l'amélioration du contrôle et de la lutte contre la fraude.

Le suivi du nombre de places en crèche : deux séries statistiques différentes

Les bases de données des CAF ne couvrent pas les places agréées d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) non cofinancées par une prestation de service¹²⁹. Ce nombre de places est approché grâce à l'enquête annuelle de la DREES dite « PMI » avec un complément apporté par la CAF sur le nombre de places issu des fichiers statistiques des allocataires des CAF en décembre (FILEAS).

Par conséquent, l'évolution du nombre de places en EAJE fait l'objet de deux séries statistiques différentes :

Graphique n° 6 : évolution du nombre de places en établissements d'accueil des jeunes enfants



Source : Observatoire national de la petite enfance – L'accueil du jeune enfant en 2011

L'offre d'accueil recensée ne fait pas non plus état des dispositifs particuliers tels que les jardins d'éveil ou les classes passerelles. L'indicateur¹³⁰ relatif aux taux d'occupation des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) est bâti sur la base du nombre d'heures payées, et

¹²⁹ Il s'agit des crèches de personnel (notamment les crèches hospitalières) qui ne disposent pas d'un minimum de places destinées au public du quartier d'implantation de la crèche et/ou de structures n'appliquant pas le barème national des participations familiales. Il peut également s'agir de crèches familiales ou de micro-crèches pour lesquelles les parents perçoivent le complément de mode de garde de la PAJE.

¹³⁰ Indicateur n° 3-1, 2^{ème} sous-indicateur du programme de qualité et d'efficacité famille – projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013.

non sur celui des heures réellement utilisées par les familles - rapporté au nombre d'heures théoriques proposées par les EAJE. Cet indicateur ne permet donc pas d'apprécier les effets de la réforme de la prestation de service unique (PSU), destinée, notamment à améliorer l'utilisation effective des structures installées. Par ailleurs, un équipement proposant plusieurs types d'accueil collectif et familial, par exemple, est répertorié en accueil collectif, les places ne pouvant être ventilées plus précisément.

Malgré l'importance des montants dont ils font l'objet – plus de 3,35 Md€ au 31 juillet 2011 -, aucun indicateur de suivi des plans « crèches » successifs n'est proposé dans le programme de qualité d'efficience (PQE) « Famille ».

Quant à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, elle n'est en mesure de fournir les données sur la scolarisation des enfants qu'un an après chaque rentrée scolaire. Enfin, les capacités d'accueil sont systématiquement rapportées à la population des enfants âgés de moins de 3 ans, dont les effectifs sont livrés par l'INSEE en janvier de l'année N+2¹³¹.

En définitive, les indicateurs de suivi du programme de qualité et d'efficience « Famille » ne permettent pas un pilotage suffisamment réactif et précis de l'accueil du jeune enfant au plan national.

II - Des partenariats à consolider au niveau local

A - Une concertation insuffisante

1 - Les communes et leurs établissements publics, au cœur de l'organisation de l'offre d'accueil

a) L'importance de la mise en réseau des opérateurs locaux

Les communes et leurs établissements publics gèrent des EAJE, mettent en place des relais d'assistants maternels, et attribuent des subventions aux établissements d'accueil privés. La mise en réseau ainsi que la mutualisation de leurs services dédiés à la petite enfance restent encore à construire sur la majorité des territoires. La Caisse nationale des allocations familiales souligne à cet égard¹³² que « les collectivités sont

¹³¹ N étant l'année à laquelle se rapportent les données.

¹³² Note du 6 février 2013 relative à la mise en place des conventions territoriales globales.

généralement organisées par services thématiques sans forcément de transversalité et de cohérence d'ensemble ».

Quelques bonnes pratiques de coordination locale

À Bordeaux (Gironde), deux coordinatrices renforcent les liens entre les trente-quatre directrices d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) exerçant sur le territoire communal ; il en va de même à Rodez (Aveyron), où la coordinatrice étend son activité à toutes les communes-membres de l'agglomération. Des actions de mise en réseau entre les établissements d'accueil et les services municipaux ont également été conduites par la commune de Wattrelos (Nord) ainsi qu'une trentaine d'autres communes, appartenant au « réseau des bonnes pratiques » piloté par le centre national de la fonction publique territoriale. Quant au partenariat entre la ville d'Angers (Maine et Loire), la Mutualité d'Anjou et l'association « petite enfance », il a permis l'établissement d'un référentiel commun sur les taux d'activité et la comptabilisation des coûts.

b) Une concertation avec les services de l'éducation nationale à renforcer

Les partenariats entre les services de l'éducation nationale et les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont peu développés, et encore moins formalisés.

Les règles relatives à l'inscription et à l'admission, dans les écoles, des élèves de deux ans ont été clairement précisées par les inspections académiques ; elles établissent une distinction entre les zones d'éducation prioritaire et les zones non prioritaires. Dans les premières, tous les élèves de deux ans sont scolarisables dans le respect du cadre qualitatif fixé par la « charte départementale précisant le fonctionnement des écoles maternelles », applicable depuis la rentrée scolaire 2011. L'objectif est désormais d'y atteindre un taux de 30 % d'enfants préscolarisés. Dans les autres zones, la scolarisation des enfants de deux ans est possible dans la limite des places disponibles.

La prise en compte des enfants ayant entre deux et trois ans par ces mêmes inspections reste néanmoins variable : dans le département de la Manche, ils sont intégrés dans les effectifs totaux de rentrée qui justifient, le cas échéant, une ouverture ou une fermeture de classe. Dans les Bouches-du-Rhône et dans le Pas-de-Calais, ils ne sont pas comptabilisés dans les effectifs des écoles au moment de la décision de fermeture ou d'ouverture des classes maternelles. L'article L. 113-1 du code de

l'éducation¹³³ prévoit désormais que, dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, ces enfants soient pris en compte dans les prévisions d'effectifs pour la rentrée.

Les collectivités assurent la préinscription des enfants quand elle est demandée par les parents mais c'est aux directeurs d'écoles maternelles que revient la décision de les intégrer ou non, en fonction des places disponibles. Il arrive que les collectivités ne soient pas consultées sur les projets de suppression de classes maternelles, et certaines se plaignent que l'information qui leur est faite sur les intentions et les décisions de fermeture de classes ne les mettent pas toujours en mesure d'anticiper les conséquences sur l'accueil des enfants non scolarisés. La commune de Carvin, par exemple, indique avoir connu plusieurs fermetures de classes d'école maternelle, dont la perspective est annoncée par l'inspection d'académie environ six mois avant la rentrée, ce qui apparaît comme un délai décent. Cependant, la décision officielle de fermeture n'intervient que quelques jours avant. La commune considère n'avoir eu en conséquence qu'une faible marge de manœuvre pour ajuster ses capacités d'accueil des tout-petits.

Les modalités de la concertation entre ces partenaires mériteraient donc d'être approfondies, dans les conditions prévues par la circulaire du 18 décembre 2012¹³⁴. Celle-ci précise que la préscolarisation « doit être pensée dans une logique d'articulation avec les autres structures pouvant accueillir ces enfants et faire, à ce titre, l'objet d'une concertation au niveau local ». Les directeurs académiques des services départementaux de l'éducation nationale gagneraient à travailler en étroite collaboration avec les collectivités territoriales et à être plus actifs au sein des commissions départementales d'accueil du jeune enfant.

c) L'intercommunalité, un échelon territorial à privilégier

L'organisation de l'accueil de la petite enfance dépasse le seul cadre urbain, les jeunes parents s'installant de plus en plus dans les communes de la première, voire de la deuxième couronne d'une agglomération. Cette dernière constitue alors une communauté intégrée,

¹³³ Dans sa rédaction issue de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de la république-loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

¹³⁴ Circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 relative à la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

au sein de laquelle s'effectuent les trajets « domicile-travail »¹³⁵. De ce fait, la demande de garde d'enfants ne s'exprime plus systématiquement sur le territoire de la commune de résidence, mais également sur celui du lieu de travail, voire sur le trajet entre les deux. À titre d'exemple, en 2011, 36 % des enfants de moins de 6 ans résidaient en dehors de la commune de leur assistant maternel.¹³⁶

Le développement de l'offre d'accueil gagnerait à se concevoir au niveau du bassin de vie, échelle qui, le plus souvent, correspond à celle de l'organisation intercommunale. Cette coordination semble d'autant plus s'imposer que la répartition territoriale de l'offre est souvent contrastée, entre des structures d'accueil collectif implantées sur la ville-centre et des assistants maternels majoritairement domiciliés dans les communes périphériques.

Une réflexion sur l'intérêt de mener une politique intercommunale commence à s'engager sur certains territoires, au sein de la communauté de communes d'Auray (Morbihan) ou de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois (Yonne), par exemple. Parfois, ces initiatives se sont appuyées sur des enquêtes préalables menées auprès de la population locale pour déterminer l'étendue et le type des besoins d'accueil des familles, comme au sein de la communauté de communes de la Côte de Penthièvre (Côtes d'Armor). L'objectif de ces démarches est d'atteindre sur l'ensemble du territoire communautaire une même qualité de service, en réduisant les coûts d'accueil et en proposant aux familles résidant à la périphérie de la ville-centre une offre à laquelle elles n'avaient jusqu'alors que difficilement accès. Dans les territoires ruraux, et plus particulièrement ceux exposés à un risque de déclin démographique, le développement d'une politique intercommunale d'accueil de la petite enfance est aussi présenté comme un moyen d'attirer de jeunes ménages : c'est l'avis des élus de la communauté de communes du Saint-Affricain (Aveyron), notamment.

Aussi bien par la conclusion d'un contrat enfance jeunesse¹³⁷ que dans le cadre des aides à l'investissement, les CAF apparaissent comme

¹³⁵ INSEE. Première de mars 2007, « Près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler. Les actifs qui résident dans les couronnes périurbaines, moins bien pourvues en emplois que les pôles urbains, sont les plus mobiles : ils travaillent rarement dans leur commune de résidence et font des déplacements plus longs, tant en distance routière qu'en temps de trajet ».

¹³⁶ Source « IMAJE » sur la base des données ACOSS, et Centre PAJEMPLOI, étant précisé que les trois quarts des enfants accueillis sont âgés de moins de trois ans.

¹³⁷ Le contrat enfance jeunesse, précédé d'un diagnostic territorial, matérialise sur une période quadriennale un engagement réciproque de cofinancement avec une collectivité ou un EPCI.

des promoteurs du développement de l'intercommunalité, notamment en milieu rural, même si elles s'interdisent d'influer sur les équilibres politiques locaux. Ainsi, dans les départements du Lot, de la Mayenne et de la Haute-Garonne, la majorité des communautés de communes a signé un contrat enfance jeunesse (CEJ). Cette volonté d'inciter les intercommunalités à prendre la compétence « petite enfance » fait également partie des propositions faites par les membres de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE)¹³⁸ du territoire de Belfort. À titre d'exemple, dans sa stratégie d'investissement, largement encadrée par les « plans crèches » successifs, la CAF du Morbihan privilégie le cofinancement d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) sur les territoires repérés comme présentant une tension entre offre et demande de garde, et portés par une intercommunalité. La Caisse nationale des allocations familiales entend poursuivre sa politique incitative dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion et de ses déclinaisons locales.

Pendant, d'autres communes situées au cœur d'une agglomération n'ont pas engagé de réflexion stratégique quant à l'utilité de développer une offre d'accueil sur un territoire élargi. C'est par exemple le cas de la commune de Cherbourg-Octeville dont 25 % des places d'accueil municipal étaient occupées, en 2008, par des enfants dont les parents étaient domiciliés dans le reste de l'agglomération. Quant aux communes-membres de Lorient agglomération, elles constituent un tissu urbain quasi continu, de 191 000 habitants ; or, chaque collectivité définit une politique d'accueil de la petite enfance pour sa population, sans disposer de la connaissance de l'ensemble de l'offre publique et privée¹³⁹ sur le territoire communautaire. Concernant la communauté urbaine du Grand-Toulouse (Haute Garonne), les contrats « enfance et jeunesse » sont encore passés avec chacune de ses 30 communes membres ; les flux de trajets quotidiens justifieraient pourtant, là encore, une approche partagée, afin d'aborder de façon concertée la répartition de l'offre de garde au plus près des besoins recensés.

Enfin, la mise en œuvre de la compétence « petite enfance » à l'échelon intercommunal n'apparaît pas toujours lisible et cohérente, dans la mesure où les équipements ne sont pas tous reconnus comme étant « d'intérêt communautaire ». Ainsi, le Centre intercommunal d'Action Sociale du Marsan (Landes) gère-t-il le relais d'assistants maternels (RAM) intercommunal et construira-t-il un pôle immobilier « enfance – jeunesse » destiné à accueillir une crèche familiale ainsi qu'une crèche collective, ces deux équipements relevant du CCAS de la ville Mont-

¹³⁸ Commission départementale d'accueil du jeune enfant.

¹³⁹ Structures associatives, interentreprises et hospitalières.

de-Marsan. De même, la commune de Nyons (Drôme) assure en régie la gestion d'une crèche alors que la communauté de communes du Val-d'Eygues, à laquelle elle appartient, gère un relais d'assistants maternels (RAM) ainsi qu'un lieu d'accueil enfants-parents.

L'intérêt de promouvoir, sur des bases incitatives, et dans le respect des règles applicables aux transferts de compétences, une assise intercommunale pour la compétence « petite enfance » est souligné dans le contexte actuel de restructuration des établissements publics de coopération intercommunale¹⁴⁰.

2 - Un partenariat stratégique à consolider

L'un des objectifs fondamentaux de la politique d'accueil de la petite enfance consiste à assurer une meilleure répartition territoriale de l'offre, au plus près des besoins recensés. L'insuffisante articulation des actions menées par les CAF et les départements, l'absence de schéma départemental d'accueil du jeune enfant et le fonctionnement déficient des commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) ne favorisent pas l'atteinte de cet objectif. Il manque, à l'échelon local, un pilote veillant à l'adéquation de l'offre d'accueil de la petite enfance aux besoins identifiés.

a) Le tandem « CAF-département » : une collaboration à approfondir

Chacune des CAF met en œuvre les orientations stratégiques de sa politique à travers un contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG) conclu avec la Caisse nationale des allocations familiales et déclinant la convention d'objectifs et de gestion au plan local. Si des simplifications et des progrès¹⁴¹ ont été apportés aux contrats de la période 2009-2012, la question de leur pertinence se pose en raison de leur densité, du caractère tardif de leur approbation et de leur mise en œuvre, ainsi que de l'absence d'évaluation « chemin faisant » des objectifs assignés. Au surplus, les indicateurs de suivi et de résultats ne sont pas définis explicitement et relèvent d'autres documents.

La dernière synthèse des bilans établie par la caisse nationale des allocations familiales montre que le développement de l'offre dépend de la qualité du partenariat local engagé par les CAF. La CAF du Morbihan souligne, à cet égard, qu'elle « impulse et accompagne les porteurs de projet, mais la décision de mise en œuvre est de la

¹⁴⁰ Cf. article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴¹ Diagnostic de la situation, définition des axes de progrès et vérification de la cohérence par rapport à la COG.

responsabilité des collectivités locales, principaux promoteurs des EAJE ».

S'agissant de la petite enfance, les contrats comportent des diagnostics précis et détaillés. Il apparaît regrettable que ces bilans ne soient pas suffisamment partagés avec les collectivités locales en vue d'analyser les évolutions passées et de tracer des perspectives en matière d'accueil individuel ou collectif. Certaines CAF, rares, élaborent ce contrat de façon collaborative ; c'est ainsi que celle des Landes a défini ses objectifs de développement de l'accueil collectif en lien avec ceux du schéma départemental « Enfance 2008-2012 ».

Dès lors, la question se pose de savoir si le contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion ne devrait pas être élaboré, voire contresigné avec les principales collectivités ou, à tout le moins, par le conseil général.

L'émergence de partenariats entre les CAF et les départements

La CAF et le département de l'Aude ont signé une convention formalisant le partage d'objectifs en termes d'amélioration quantitative et qualitative de l'offre d'accueil, et prévoyant le cofinancement d'un poste de coordinatrice « petite enfance ».

La CAF et le département des Bouches-du-Rhône lancent chaque année un appel à projets commun afin de favoriser l'insertion professionnelle des parents, d'encourager l'accueil d'enfants porteurs de handicap et de soutenir les parents dans leur rôle éducatif. Le département des Landes collabore également avec la CAF pour faire émerger des solutions de garde innovantes, en réponse aux problèmes d'insertion sociale rencontrés par certaines familles.

Ces partenariats mériteront de faire l'objet d'une évaluation de leur efficience et de leur efficacité.

En matière d'aide à l'investissement, les CAF disposent d'une certaine latitude dans l'élaboration de leur stratégie de développement de l'accueil de la petite enfance, en accompagnant les projets de restructuration ou de développement de services portés par des collectivités situées sur des territoires considérés comme prioritaires au regard des besoins recensés. Les départements sont également des acteurs très impliqués dans l'octroi de telles aides. Il apparaît, cependant, que les financements ne sont pas toujours alloués de façon concertée entre les deux partenaires, comme en Haute-Garonne, ou dans le Morbihan, par exemple. Une plus grande coordination des décisions de financement est donc recommandée.

b) Les schémas départementaux d'accueil de la petite enfance

Ces documents, qui s'insèrent dans les schémas d'organisation sociale et médico-sociale prévus à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, permettent aux élus départementaux de formaliser leur stratégie en matière d'adéquation de l'offre d'accueil à la demande recensée. Le président de l'assemblée des départements de France souligne la pertinence de l'échelon départemental pour la coordination de cette politique, les départements apportant, selon lui, « un véritable effet levier aux efforts de développement effectués par les communes »

Or, la Caisse nationale des allocations familiales estimait qu'en 2010¹⁴², seuls 35 % des départements étaient dotés d'un tel schéma territorial ou le finalisaient¹⁴³. Lorsqu'il est établi, ce schéma peut être préparé de façon partenariale, dans le cadre de la commission départementale d'accueil du jeune enfant. L'assemblée départementale de Haute-Saône a ainsi adopté un tel schéma en 2011, sur la base d'une analyse territoriale de l'offre et de la demande d'accueil alimentée conjointement par les services du département et de la CAF. Il reste, toutefois, limité au seul accueil collectif, objectif prioritaire de la CAF, et ne s'articule pas avec les diagnostics territoriaux infra-départementaux. Le département de Meurthe-et-Moselle s'est appuyé sur les conclusions d'une étude prospective confiée à un cabinet privé pour définir ses grands axes stratégiques quinquennaux, dont la déclinaison opérationnelle a fait l'objet d'une évaluation en 2011.

Si les départements des Landes, du Calvados, du Lot et du Pas-de-Calais ont établi un schéma enfance-famille intégrant la thématique du jeune enfant, ceux de la Manche, du Nord, du Morbihan, de la Vendée et de la Mayenne sont essentiellement tournés vers la protection de l'enfance, prioritaire pour les élus. Les conseillers généraux de l'Aude se sont dotés d'un schéma départemental « PMI », qui ne constitue pas un document de programmation, dans la mesure où les priorités déterminées ainsi que les actions prévues en matière d'accueil de la petite enfance ne sont pas assorties d'indicateurs d'évaluation chiffrés et d'un calendrier prévisionnel de réalisation. Quant au département d'Indre-et-Loire, il n'a pas défini de politique d'accueil, ni construit d'outils d'évaluation de sa politique.

¹⁴² Procès-verbal de réunion de la commission d'action sociale de la CNAF du 20 avril 2010.

¹⁴³ À titre d'exemples, le département des Bouches-du-Rhône n'en a pas élaboré, et celui du Morbihan l'a intégré dans le schéma de protection de l'enfance.

c) Des commissions départementales d'accueil du jeune enfant peu mobilisatrices

La commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE) constitue une instance de réflexion, de proposition et de suivi pour les institutions intervenant au titre d'une compétence légale ou dans le cadre d'une démarche volontaire, dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants¹⁴⁴.

Entre 2003 et 2006 pour la Mayenne, les Landes, le Nord ainsi que le Lot, entre 2008 et 2012 pour le Pas-de-Calais, les Bouches-du-Rhône et le Morbihan. La Caisse nationale des allocations familiales relève que, bien que la réglementation fixe à trois le nombre de réunions annuelles, seulement 10 % des commissions respectent cette obligation. La CDAJE du Calvados est inactive depuis 2007, et celle du Val-de-Marne, réactivée en 2013, ne s'était pas réunie depuis 2009.

Dans ces conditions, les dispositions de l'article D. 214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoyant que cette commission examine chaque année : « un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales ; un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans mentionnés à l'article L. 214-2, adoptés par les communes du département et un bilan de la mise en œuvre par les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans des dispositions des articles L. 214-7 et D. 214-7¹⁴⁵, établi par le président du conseil général » ne sont que partiellement mises en œuvre. Les rapports mentionnés ne sont pas produits aux commissions départementales de Haute-Saône, du Nord, du Val-de-Marne et du Calvados. La commission du territoire de Belfort n'examine pas le bilan de la mise en œuvre de la priorité d'accueil donnée aux enfants « à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale », bilan pourtant prévu par le législateur¹⁴⁶, de même que celle des Landes ; en outre, cette dernière n'est pas destinataire du rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

L'article D. 214-3 du code de l'action sociale et des familles dispose que cette commission comprend notamment « cinq maires ou présidents d'établissements publics de coopération

¹⁴⁴ Articles L. 214-5 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁵ Ces articles se réfèrent aux modalités d'accueil des enfants dont les parents sont engagés dans un parcours de réinsertion.

¹⁴⁶ Alinéa 3° de l'article D. 214-2 du code de l'action sociale et des familles.

intercommunale, désignés par l'association départementale des maires ». La commission du Val-de-Marne ne compte aucun représentant des communes ou des établissements public de coopération intercommunale de ce département. Parfois, certaines grandes villes ne sont pas représentées dans cette instance ; c'est notamment le cas d'Evry dans l'Essonne, de Marseille dans les Bouches-du-Rhône, de Cherbourg¹⁴⁷ dans la Manche ou de Lorient, dans le Morbihan. Il apparaît important que les comptes-rendus des réunions et les conclusions des travaux puissent être diffusés à l'ensemble des collectivités et des autres partenaires œuvrant dans le champ de la petite enfance, ce qui est rarement le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, les entreprises n'y disposent que d'un seul représentant, désigné par les organismes consulaires. Cette faible implication des acteurs économiques n'est pas favorable à la prise en compte du besoin de garde des jeunes parents travaillant en horaires spécifiques, ni au développement d'une réflexion sur la participation potentielle des entreprises à la garde de leurs enfants. Celles-ci pourraient donc être davantage représentées dans les groupes de réflexion qui sont constitués. La sollicitation des membres du collège « employeurs » de la CAF constitue, à cet égard, une expérience intéressante envisagée dans le département du Morbihan. L'association aux travaux de ces commissions des structures servant à l'accompagnement social et professionnel des personnes les plus fragiles¹⁴⁸ serait également intéressante, afin de repérer les besoins particuliers liés à un parcours d'insertion ou de formation.

Les membres des commissions départementales de l'Essonne, de Haute-Garonne, de la Mayenne, du Morbihan, ou encore des Bouches-du-Rhône, se sont dotés d'un diagnostic partagé relatif à l'adéquation de l'offre aux besoins recensés sur le territoire départemental, et ont formulé des propositions de développement de l'offre de garde ciblées sur les besoins recensés.

Les commissions départementales actives ont toutes constitué des groupes de réflexion contribuant à la définition d'objectifs de travail communs relatifs à la prise en charge des enfants en situation de handicap. Les autres champs de réflexion retenus s'articulent principalement autour des thèmes de l'information des parents ainsi que des porteurs de projets d'accueil collectif et de l'amélioration de la qualité de l'accueil des familles ayant des besoins particuliers : enfants dont les

¹⁴⁷ Jusqu'en 2012.

¹⁴⁸ Au premier rang desquelles Pôle Emploi, les CCAS, ou les centres d'action médico-sociale.

parents sont en difficulté d'insertion ou qui travaillent selon des horaires spécifiques.

Les études ainsi réalisées ont permis d'orienter les choix de financements sur les projets les plus adaptés aux besoins mis en évidence.

**La commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE)
des Bouches-du-Rhône**

Cette commission a mis en place trois groupes de travail actifs :

Le premier a dressé un état des lieux des forces et des faiblesses de l'accueil de la petite enfance sur le département, qui a permis d'orienter le financement de projets sur les territoires prioritaires¹⁴⁹.

Le deuxième s'est attaché à élaborer un guide pratique à l'intention des nouveaux porteurs de projet d'EAJE, dont les retours se sont révélés positifs.

Le dernier groupe s'est investi dans l'amélioration de l'accueil des enfants porteurs d'un handicap, après en avoir identifié les limites, tant en termes de personnel spécifiquement formé que de financements.

Lorsqu'elles fonctionnent, les commissions départementales contribuent à une prise en charge de qualité de la petite enfance, notamment grâce aux partenariats qu'elles institutionnalisent. Une association plus étroite à leurs travaux des acteurs de l'insertion socio-professionnelle et des chefs d'entreprises serait de nature à enrichir ces partenariats. Une plus large diffusion des conclusions des travaux menés permettrait également une meilleure information des acteurs locaux concernés. L'élaboration concertée du schéma départemental de la petite enfance en son sein pourrait enfin contribuer à renforcer la coopération entre l'ensemble des acteurs locaux de cette politique.

Le fonctionnement de la plupart des CDAJE est insatisfaisant. Mal informées, peu actives et reposant sur une représentativité limitée des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, ces instances n'assurent pas pleinement le rôle de réflexion, de proposition et de suivi de l'offre d'accueil qui leur est dévolu par la loi. Il est indispensable que les préfets de département veillent plus étroitement à leur fonctionnement effectif et régulier.

La politique d'accueil de la petite enfance est morcelée et souffre d'un manque de vision stratégique au plan local. Le niveau départemental apparaît comme l'échelon pertinent pour analyser les besoins en matière

¹⁴⁹ Investissements dans des projets situés sur la zone Euromed de Marseille, par exemple.

d'accueil de la petite enfance, pour hiérarchiser les priorités et planifier l'action destinée à y répondre.

Dans ces conditions, il apparaît souhaitable de renforcer l'action de l'actuelle commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE), présidée par le président du conseil général, ou de la commission départementale de services aux familles susceptible de la remplacer¹⁵⁰ en étant présidée, selon la ministre chargée des affaires sociales, par le représentant de l'Etat dans le département. La commission aurait pour mission d'élaborer, de manière concertée et dans le respect des compétences des communes et des intercommunalités, le schéma départemental d'accueil du jeune enfant, dont l'établissement serait rendu obligatoire.

B - Des instruments de pilotage pas assez coordonnés

1 - Des schémas locaux d'organisation encore trop rares¹⁵¹

Les communes et leurs établissements publics peuvent mettre en place un schéma pluriannuel de développement de services d'accueil des enfants de moins de six ans¹⁵². Facultatif, ce schéma dresse l'inventaire des services, équipements et modes d'accueil existants, recense la nature des besoins et précise les perspectives de développement ou de redéploiement des services qui apparaissent nécessaires.

Les élus de Lorient se sont dotés d'un tel schéma, qui leur a permis d'aboutir à « une meilleure répartition géographique des équipements sur le territoire communal entre l'offre privée et l'offre publique, notamment sur les quartiers prioritaires sous contrat urbain de cohésion sociale ou classés en zone urbaine sensible. ».

¹⁵⁰ A la suite de la décision n° 7, relative à la gouvernance territoriale de la politique d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), réuni le 17 juillet 2013.

¹⁵¹ Code de l'action sociale et des familles : articles L. 312-4 pour le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et L. 214-2 et 3 pour le schéma pluriannuel de développement de services d'accueil des enfants de moins de six ans.

¹⁵² Article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles.

Un pilotage intercommunal réussi

La communauté d'agglomération de la Roche-sur-Yon (Vendée) a adopté, en juin 2011, un schéma directeur quadriennal de la petite enfance, en partenariat avec la CAF. Ce schéma retient cinq axes de travail prioritaires, déclinés en projets d'actions assortis d'un calendrier prévisionnel de réalisation et d'une estimation des coûts. Outre la réalisation de nouveaux investissements, il préconise l'adoption d'un projet social et d'un règlement de fonctionnement communautaires des structures d'accueil, ainsi que l'harmonisation des modalités d'admission dans ces dernières. Il a donc été conçu comme un véritable outil prévisionnel des actions à engager.

Cependant, seulement 10 % des collectivités ayant fait l'objet de la présente enquête ont élaboré un tel schéma. Quand ce document existe, il peut être incomplet ; ainsi, le schéma établi par la ville de Séné (Morbihan) n'évoque la petite enfance qu'en ce qui concerne l'accueil périscolaire.

L'absence d'un schéma local d'organisation de l'accueil de la petite enfance prive les collectivités d'un outil d'anticipation des besoins d'accueil et d'adaptation de l'offre à ces besoins. Elle ne leur permet pas non plus de satisfaire aux dispositions réglementaires¹⁵³ qui prévoient une étude des besoins à l'appui des demandes d'avis relatifs à la création ou à la transformation d'un établissement accueillant des jeunes enfants, adressées au président du conseil général.

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (Cimap) s'est prononcé¹⁵⁴ en faveur d'un « schéma territorial des services aux familles » sans toutefois fixer l'autorité chargée de son élaboration ou de son approbation, ni définir son périmètre.

2 - Les contrats « enfance jeunesse » initiés par la CAF, outils de développement territorial

a) L'objectif de péréquation des contrats « enfance jeunesse »

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) matérialise, sur une période quadriennale, un engagement réciproque de cofinancement avec une commune, un groupement de communes et, plus rarement, un

¹⁵³ Article R. 2324-18 du code de la santé publique.

¹⁵⁴ Cf. relevé de décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 – Décision n° 7.

département ; 4 500 contrats disposant d'un volet enfance étaient en cours d'exécution en 2011¹⁵⁵.

Généralement précédé d'un diagnostic de l'offre existante et des besoins restant à satisfaire, ce document constitue un outil de planification de l'offre et un levier d'action efficace, contribuant au financement des structures d'accueil.

Il est élaboré dans un objectif de péréquation territoriale, destiné notamment à faciliter la création de places d'accueil des tout-petits sur des territoires jugés prioritaires au regard du déséquilibre entre offre et demande.

À titre d'exemple, la CAF du Morbihan a signé un tel contrat avec la quasi-totalité des 230 communes de son ressort. Elle considère qu'il est indispensable à l'engagement des collectivités dans un projet de développement de leur capacité d'accueil. Pour la CAF des Landes, cette contractualisation constitue un levier d'action prioritairement utilisé pour développer des places d'accueil collectif sur des territoires urbains ou périurbains en tension, d'une part, et promouvoir les relais-assistants maternels en zone rurale, d'autre part.

Du point de vue de la gestion budgétaire, ce contrat oblige les deux partenaires à avoir une vision quadriennale des actions à mener ; il encadre la gestion en posant les principes de coûts de revient plafonnés et de taux d'occupation minimum. Pour la CAF des Bouches-du-Rhône, la gestion financière des équipements s'est affinée et celle des taux d'occupation, a été optimisée.

Le contrat « enfance et jeunesse » intègre des indicateurs de l'efficacité de l'activité financée¹⁵⁶, dont l'évaluation conditionne le versement des subventions attribuées par la CAF¹⁵⁷. L'évaluation positive de ces indicateurs aux échéances prévues dans les contrats tient, pour une large part, selon la CAF du Morbihan, à la qualité du diagnostic préalable.

Son objectif de péréquation n'est pas toujours rempli. Les huit CAF concernées par la présente enquête soulignent qu'au regard de l'insuffisance territoriale de l'offre, les demandes de financement d'accueil collectif et de relais d'assistants maternels sont toutes honorées. Ainsi, pour la CAF du Pas-de-Calais, le contrat « enfance et jeunesse »

¹⁵⁵ Source CNAF.

¹⁵⁶ Réalité du développement de l'offre, respect d'un seuil minimal de fréquentation de la structure de 70 %, prix de revient horaire en dessous d'un seuil d'exclusion de 15,19 € en 2011.

¹⁵⁷ Les structures qui ne remplissent pas ces critères se voient appliquer une réfaction sur le montant de la subvention. Cette procédure a notamment été mise en œuvre par les caisses des Bouches-du-Rhône et du Morbihan.

constitue davantage une démarche d'analyse des besoins locaux et de promotion de l'offre qu'un outil de péréquation territoriale. L'enveloppe financière dont elle dispose est suffisante pour subventionner tous les projets, d'autant que le taux départemental de couverture en accueil collectif est inférieur à la moyenne nationale. Une tendance au recentrage des aides sur les territoires prioritaires se dessine toutefois notamment dans le Morbihan, les Bouches-du-Rhône et la Mayenne.

b) Les perspectives de la convention territoriale globale (CTG)

La convention territoriale globale s'inscrit dans un contexte de territorialisation des politiques publiques et doit notamment, pour la Caisse nationale des allocations familiales, renforcer la lisibilité d'intervention des CAF, harmoniser le niveau de service sur un territoire donné et mutualiser les moyens mis en œuvre par les partenaires en vue d'une meilleure efficacité d'intervention. L'expérimentation menée entre 2009 et 2011 s'est traduite par la signature d'une convention avec 65 collectivités territoriales, dont 7 départements et 58 communes ou intercommunalités¹⁵⁸.

L'évaluation des actions menées dans ce cadre par seize caisses fait état d'une plus grande lisibilité ainsi que d'une meilleure articulation des interventions territoriales. Forte des conclusions de cette évaluation, la Caisse nationale des allocations familiales souhaite continuer à déployer ce dispositif dans le cadre de la convention d'objectifs de gestion 2013-2017. Concernant la petite enfance, la convention territoriale globale ne pourra toutefois se concevoir que comme un outil destiné à se substituer aux conventions existantes, et notamment au contrat « enfance et jeunesse », afin de ne pas rendre encore plus complexe la formalisation des relations entre les acteurs locaux de cette politique d'accueil.

Des réflexions sont en cours au sein de la direction générale de la cohésion sociale sur la mise en perspective de cet outil dans le cadre plus large d'une concertation sur la gouvernance locale de la politique d'accueil. Il est regrettable que la généralisation de ce dispositif ne soit pas encore envisagée, d'autant plus que la convention d'objectifs de gestion 2004-2008¹⁵⁹ prévoyait déjà son élaboration et son expérimentation sous l'appellation de « contrat territorial unique ».

¹⁵⁸ Respectivement conventions départementales de partenariat, de type « 1 » et convention territoriale globale de services aux familles, de type « 2 ».

¹⁵⁹ Article 13.2.

C - Une connaissance imparfaite de l'offre et des besoins d'accueil

1 - Un suivi insuffisant de l'offre d'accueil

L'ensemble des acteurs locaux concourant à la définition et à la mise en place d'une politique d'accueil de la petite enfance ne dispose pas toujours d'une connaissance suffisamment fine des résultats obtenus en matière de fréquentation effective de l'offre d'accueil.

Concernant les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), les données relatives à cette fréquentation font défaut. Si les CAF disposent, d'un côté, d'informations sur les bénéficiaires de prestations légales individuelles¹⁶⁰ et, de l'autre, de statistiques sur les établissements d'accueil du jeune enfant¹⁶¹, elles ne parviennent pas à les croiser. Elles ne peuvent de ce fait mener d'études suffisamment fines sur l'utilisation de l'offre globale, sur les profils comparés des parents en fonction du mode de garde, ou sur la connaissance des modalités d'accueil en cas de perception d'un complément de libre choix d'activité ; elles ne peuvent pas non plus disposer d'une connaissance objective de la fréquentation des EAJE par les enfants dont les parents sont bénéficiaires d'un minimum social. De plus, des villes comme Wattrelos, Saintes¹⁶² ou Calais (Pas de Calais) ne disposent pas d'une connaissance précise et exhaustive de l'offre d'accueil collectif sur leur territoire, en particulier celle des structures privées.

Quant aux assistants maternels, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale disposant d'une information fiable sur leurs disponibilités réelles sont très rares, contrairement à ce que prévoit la réglementation qui leur est applicable¹⁶³. Parmi les départements relevant de l'enquête, seul celui des Landes est en mesure de connaître les disponibilités existantes et de les communiquer aux familles sur son site internet. Cette carence dans l'information sur l'offre d'accueil individuel, relevée par les communes de Bayonne, Wattrelos, Saintes, Rodez, Auray et par la communauté du Saint-Affricain, apparaît d'autant plus regrettable que l'accueil individuel y constitue le mode de garde prédominant. Les communes et leurs groupements ont, dans l'ensemble, du mal à se doter d'outils efficaces

¹⁶⁰ Issues du logiciel de gestion CRISTAL.

¹⁶¹ Issues du logiciel SIAS.

¹⁶² La politique d'accueil de la petite enfance a été transférée à la communauté de communes du pays santon à compter du 1^{er} janvier 2012.

¹⁶³ Articles L. 421-4, L. 421-8 et R. 421-39 du code de l'action sociale et des familles.

pour évaluer globalement cette offre. Ils s'en remettent à la CAF, dans le cadre du diagnostic précédent la conclusion d'un contrat « enfance et jeunesse » ainsi qu'aux relais d'assistants maternels. Ceux-ci ne peuvent cependant évaluer qu'approximativement le nombre de places effectivement disponibles. La participation des assistants maternels aux activités du relais assistance maternelle n'étant pas obligatoire, celui-ci n'est qu'incomplètement informé de l'activité réelle des assistants maternels agréés.

2 - Une vision imprécise des besoins d'accueil

Les services municipaux ou intercommunaux de la petite enfance ne sont pas tous en mesure d'anticiper la demande des familles. Sur le plan quantitatif, ils ne connaissent pas toujours précisément le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans sur leur commune, ni les évolutions possibles de ce nombre. D'autres modes de gardes informels, familles et amis, sont difficilement cernables et ne peuvent être ainsi déduits de la demande théorique d'accueil.

Une gestion globale de la demande d'accueil

La ville de Bordeaux a mis en place, avec succès, une base de données informatique relative à l'offre existante d'accueil, aux demandes en attente et à celles qui sont prévisibles à court et moyen termes. Elle est ainsi en mesure de quantifier et de mémoriser ces demandes en les ventilant par type d'accueil sollicité et par quartier de résidence des familles.

Dans l'ensemble, cependant, même avec l'appui de la CAF, les communes et les intercommunalités n'ont qu'une connaissance imparfaite de la demande de garde réelle sur leur territoire. L'analyse des besoins sociaux, obligation annuelle pour tous les centres communaux d'action social et centres intercommunaux d'action sociale, constitue à cet égard un outil de pilotage essentiel à l'accomplissement de leur mission. Toutefois, l'application de cette démarche à l'accueil de la petite enfance reste encore trop peu réalisée.

Des besoins sociaux évalués de façon partenariale

Le centre communal d'action sociale de Grenoble a mis en place une analyse partenariale des besoins sociaux, associant à sa démarche le club de l'observation sociale en Rhône-Alpes sous l'égide de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales, aujourd'hui direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), de la CAF et du conseil général de l'Isère. Il opte, selon les années, soit pour un examen global des besoins, soit pour des analyses plus ciblées, sur le thème de la petite enfance.

Les CAF développent depuis plusieurs années le métier de conseiller technique¹⁶⁴ dont la mission consiste à accompagner et à conseiller les élus dans leurs projets d'amélioration et de développement de l'offre de services aux familles. Ils disposent d'un outil de gestion informatique¹⁶⁵ leur permettant d'avoir accès aux données démographiques ainsi qu'à l'évolution de l'offre d'accueil sur chaque territoire. Le projet « travelling » destiné à présenter de manière visuelle et synthétique l'évolution de cette offre permettra, à terme, de mettre en perspective la définition des objectifs de chaque contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion et les territoires prioritaires au regard des besoins recensés.

Les nouveaux contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion conclus pour la période 2013-2017 donneront aux CAF l'opportunité de partager plus largement encore avec les collectivités les données relatives à la connaissance des besoins territoriaux. Il est également pris acte du projet de la Caisse nationale des allocations familiales d'assurer, au niveau national, un suivi plus fin de l'adéquation de l'offre aux besoins territoriaux.

3 - Les observatoires locaux de la petite enfance : une pratique à développer

Plusieurs départements¹⁶⁶ ont créé de tels observatoires. Issues d'un partenariat local entre la CAF, le département et la mutualité sociale agricole (MSA), ces instances ont pour objectif d'analyser les besoins en matière d'accueil des jeunes enfants, de favoriser la mise en cohérence de l'offre départementale, ou encore d'assurer le suivi statistique du schéma départemental sur l'accueil de la petite enfance pour le compte de la

¹⁶⁴ Alors qu'entre 2003 et 2011 les effectifs en action sociale ont baissé de près de 10 %, ceux des conseillers techniques ont progressé de 63 % en passant de 500 à 800.

¹⁶⁵ IMAJE.

¹⁶⁶ Parmi lesquels la Gironde, la Loire, la Manche, la Vienne, ou le Morbihan.

commission départementale de l'accueil du jeune enfant. En Gironde, cet observatoire, dont le financement est inscrit au contrat enfance jeunesse départemental, a été ponctuellement sollicité par la ville de Bordeaux dans le cadre de l'élaboration d'un diagnostic territorial. La région Nord-Pas-de-Calais commence à mettre en place, en concertation avec des partenaires institutionnels publics et privés¹⁶⁷, un « système d'observation partenarial sanitaire et social ».

III - Une politique des ressources humaines éclatée et peu prévisionnelle

Sur la base de travaux prospectifs¹⁶⁸, le nombre d'emplois dans le secteur de la petite enfance atteindra 594 000 en 2015, soit une augmentation de 16 % en 10 ans. Si l'on prend en compte les départs en retraite, ce sont près de 204 000 postes qui seront à pourvoir, dans un contexte de concurrence entre les différents métiers d'aide et de soins à la personne.

A - Les ressources humaines en accueil collectif

Les objectifs poursuivis par l'État et les collectivités visent à assurer la sécurité sanitaire des enfants,¹⁶⁹ puis leur épanouissement pédagogique et psychologique. L'article 19 du décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, codifié à l'article R. 2324-42 du code de la santé publique, a modifié la répartition des effectifs et des qualifications du personnel chargé de l'encadrement des enfants :

- d'un côté, le personnel titulaire de certains diplômes, dit « personnel qualifié », doit représenter au moins 40 % de l'effectif chargé de l'encadrement des enfants¹⁷⁰ ; il est constitué de puéricultrices diplômées d'État, d'éducateurs de jeunes enfants (EJE) diplômés d'État, d'auxiliaires de puériculture diplômés, d'infirmiers diplômés d'État ou de psychomotriciens diplômés d'État ;

¹⁶⁷ Agence régionale de santé, DRJSCS, DIRECCTE, rectorat, Pôle emploi, DREES, INSEE, AFPA, les deux départements, centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organismes paritaires collecteurs agréés.

¹⁶⁸ Centre d'analyse stratégique (n° 6 - 2007) « Les métiers en 2015 » - p. 211.

¹⁶⁹ Le rattachement des crèches à la protection maternelle et infantile (PMI) en 1945 et leur médicalisation s'inscrivent directement dans cette perspective.

¹⁷⁰ Contre 50 % dans le décret n° 2007-230 du 20 février 2007.

- de l'autre côté, 60 % au plus de cet effectif¹⁷¹ est composé d'agents ayant une « qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement définis par le même arrêté » ; il s'agit principalement de titulaires du CAP « petite enfance »¹⁷² ou du BEP « carrières sanitaires et sociales ».

1 - Des flux de diplômés en décalage avec l'évolution de l'offre d'accueil

La progression des effectifs diplômés ne tient pas suffisamment compte de l'augmentation du nombre de places ouvertes dans les établissements d'accueil du jeune enfant depuis 2006.

Tableau n° 12 : évolution comparée du nombre de places agréées en EAJE et du flux de diplômés dans le secteur de la petite enfance (2006-2011)

	2006	2011	Évolution 2006-2011
Nombre de places en EAJE	328 487	381 739	16,2 %
Puéricultrices (1)	991	1 033	4 %
Educateur de jeunes enfants (2)	1 407	1 406	0 %
Auxiliaires de puériculture (1)	3 177	4 226	33 %
Certificat d'aptitude professionnelle Petite enfance (3)	11 203	21 395	91 %
Brevet d'études professionnelles « Carrières sanitaires et sociales » ¹⁷³	21 355	19 587	-9,3%

Sources: (1) Direction de la recherche, des études et des statistiques (DREES) série statistiques n° 178 - avr. 2013 (2) DREES série statistiques n° 175 - janv. 2013 (3) CEREQ - base de données Reflet

Cette situation conduit les gestionnaires d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) à connaître des difficultés croissantes de recrutement du personnel le plus qualifié. Parallèlement, elle aboutit à ce

¹⁷¹ Contre 50 % dans le décret n° 2007-230 du 20 février 2007.

¹⁷² Dans le cas spécifique des micro-crèches, le décret précité inclut les titulaires du CAP « petite enfance » ayant deux ans d'expérience professionnelle ou les assistants maternels ayant trois ans d'expérience professionnelle dans le personnel dit qualifié.

¹⁷³ En voie d'extinction, cette filière de formation est désormais remplacée par le baccalauréat professionnel « accompagnement, soins et services à la personne » dont les épreuves sont, pour la première fois, prévues en juin 2014.

que les titulaires du certificat d'aptitude professionnelle « petite enfance » sortent en masse sur le marché du travail, sans toujours trouver un emploi dans les établissements d'accueil.

Ce décalage se trouve encore renforcé lorsque, malgré les assouplissements récemment introduits par le décret du 7 juin 2010 précité, des villes, par exemple Calais, Montpellier (Hérault), Maubeuge (Nord) ou Lorient, décident, au nom de la qualité de l'accueil, de maintenir une proportion plus importante de personnel plus qualifié auprès des enfants. L'association des maires de France (AMF) précise à cet égard ne pas souhaiter que « la demande grandissante de places en EAJE conduise à une déqualification du personnel ».

2 - Un manque de personnel qualifié

Les collectivités estiment qu'il manque 5 à 10 % de personnel qualifié en accueil collectif¹⁷⁴; 9 % des établissements d'accueil déclarent un poste vacant. Le taux de rotation élevé ainsi que la faible ancienneté des agents contribuent à cette situation. Selon une étude du CRÉDOC publiée en 2011, 18 % sont en poste depuis moins d'un an au sein de leur structure, et seul un quart d'entre eux travaille depuis au moins dix ans dans le même établissement. Ce sont les postes requérant les diplômes d'auxiliaires de puériculture et d'éducateurs de jeunes enfants qui sont à pourvoir. La part des salariés qui les occupe est inférieure au seuil plancher de 40 % prévu par la réglementation dans 13 % des structures d'accueil¹⁷⁵. Quant aux directeurs, un quart d'entre eux dispose d'une dérogation au regard des diplômes requis par la réglementation¹⁷⁶. Par ailleurs, les trois quarts des établissements accueillant des enfants handicapés déclarent ne pas avoir de personnel spécialement formé.

La présente enquête entérine ces constats. Une étude de l'observatoire régional de l'emploi et de la formation d'Île-de-France évoque des tensions prévisibles sur les emplois les plus qualifiés.

¹⁷⁴ La Gazette des communes du 27 juin 2011.

¹⁷⁵ 15 % des petits établissements font face à un tel déficit de personnel qualifié, contre 7 % des plus grandes structures.

¹⁷⁶ Articles R. 2324-34 et suivants du code de la santé publique ; ce sont à part égale des éducatrices de jeunes enfants, des sages-femmes ou des infirmières.

L'exemple de Montpellier (Hérault)

Cette commune rencontre des difficultés pour recruter des puéricultrices et des auxiliaires de puériculture. Pour ces deux métiers, le nombre de candidatures reçu est souvent faible et la concurrence entre employeurs potentiels est forte. Il n'est pas rare qu'un candidat sélectionné renonce à rejoindre son affectation à la dernière minute pour une offre d'embauche chez un « concurrent » (hôpital, structures privées, etc.), ce qui occasionne parfois des retards importants pour pourvoir des postes. Par ailleurs, les puéricultrices recrutées pour diriger les établissements sont faiblement préparées à la gestion financière et administrative ainsi qu'à l'animation d'équipes.

Dans la commune de Wattrelos, pas moins de trois directrices se sont succédé à la tête d'une structure d'accueil communale entre 2008 et 2011. De son côté, la commune de Bordeaux confirme les difficultés de recrutement des personnels diplômés, « dans un contexte de concurrence avec le secteur associatif ». Si la commune de Carvin indique ne pas rencontrer de difficultés de recrutement, il est observé que la directrice de la halte-garderie est auxiliaire de puériculture, ce qu'aucun texte ne prévoit. À Montargis, la responsable adjointe¹⁷⁷ de la halte-garderie (16 places agréées), gérée par l'association montargoise d'animation (Loiret), n'est titulaire que du brevet d'aptitude à la fonction d'animateur (BAFA).

Ces tensions sont encore accentuées par le fait que les qualifications des personnels accueillant les jeunes enfants ne sont pas spécifiques à ce secteur d'emploi. Les infirmières puéricultrices suivent une formation qui les destine aussi à une carrière hospitalière. Les éducateurs de jeunes enfants sont très demandés par les établissements accueillant des petits jusqu'à six ans. Quant aux titulaires d'un BEP « carrières sanitaires et sociales » ou ceux qui disposent d'un baccalauréat « accompagnement, soins et services à la personne », ils sont également très sollicités par les services d'aide aux personnes âgées.

¹⁷⁷ Article R. 2324-36-2 du code de la santé publique : « En l'absence de la personne habituellement chargée des fonctions de direction, la continuité de ces fonctions est assurée par une personne présente dans l'établissement ou service, disposant de la qualification prévue à l'article [R. 2324-42](#) et d'une expérience professionnelle auprès de jeunes enfants ».

3 - Un absentéisme important et susceptible de limiter la capacité d'accueil

Un tiers des structures compte au moins un salarié en congé de longue durée¹⁷⁸, ce qui est une proportion importante pour des structures qui emploient en moyenne 9 ETP. Si le gestionnaire n'a pas mis en place une équipe de remplaçantes pour respecter les taux d'encadrement des enfants fixés par le code de la santé publique¹⁷⁹, cette situation pèse sur les professionnels présents et restreint la capacité d'accueil. Dans le Val-de-Marne où le conseil général gère directement 76 établissements d'accueil du jeune enfant (pour 4 385 places agréées), l'absentéisme récurrent estimé, en moyenne, à trois agents par structure d'accueil, conduit depuis plusieurs années cette collectivité à ne mobiliser au mieux que 4 100 places d'accueil collectif¹⁸⁰.

Plusieurs contrôles ont fait apparaître l'importance du nombre d'absences liées à des troubles musculo-squelettiques, à des maladies infectieuses, ou au stress. À Wattrelos, par exemple, le taux d'absentéisme, estimé à hauteur de 18 % en 2010, correspond à 15,35 ETP, soit environ l'équivalent annuel de l'encadrement dans une structure multi-accueil de 60 places. Pour pallier ce type de difficultés, les villes du Mans (Sarthe) ou de Lorient, notamment, ont établi un protocole de mutualisation des moyens entre les structures d'accueil municipales, ainsi qu'un volant d'auxiliaires de puériculture au sein de leur service « petite enfance ».

4 - Des compétences en matière de formation insuffisamment coordonnées

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ouvre le champ de compétence des régions en matière de formation professionnelle aux domaines sanitaire et social. S'agissant de l'accueil de la petite enfance, ce champ couvre les qualifications d'infirmière puéricultrice, d'auxiliaire de puériculture et d'éducateur de jeunes enfants. Leur connaissance des besoins est encore lacunaire et la décentralisation de cette compétence reste partielle rendant difficile tout pilotage concerté.

¹⁷⁸ Source : DREES Études et résultats décembre 2012 : Congés maternité, parental, ou au titre d'une longue maladie.

¹⁷⁹ Articles R. 2324-42 et R. 2324-43.

¹⁸⁰ La mise en place depuis 2011 de dispositifs de remplacement des agents (agents « volants », intérim, non titulaires, notamment), a cependant contribué à stabiliser les équipes d'accueil. Ainsi en mars 2013, 4 522 enfants étaient inscrits dans les crèches gérées par ce département.

a) Une connaissance des besoins encore empirique

Conformément à l'article L. 214-13 du code de l'éducation, les régions doivent établir un contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle, qui vaut schéma régional des formations sanitaires et sociales. La formation des professionnels exerçant au sein des EAJE ne fait pas toujours l'objet d'un développement spécifique dans ces schémas.

C'est par exemple le cas dans les Pays de la Loire où la faible représentativité des professionnels de la petite enfance¹⁸¹ n'incite pas la collectivité et ses partenaires à développer des actions spécifiquement ciblées. Le schéma régional des formations sanitaires et sociales d'Aquitaine ne comporte pas non plus de volet spécifiquement dédié à la « petite enfance ». La situation est identique dans la région Nord-Pas-de-Calais ; ces formations ne constituent pas une priorité pour les élus, au regard des enjeux de vieillissement de la population auxquels ils sont confrontés. L'association des régions de France (ARF) estime pourtant indispensable « d'améliorer la connaissance des besoins des employeurs afin de mieux adapter l'offre de formation ». Par ailleurs, ces schémas ne prévoient pas de passerelles avec les formations du secteur de la « petite enfance » qui relèvent de l'État ou du département.

Le travail partenarial de recensement des besoins, mis en place par la région Île-de-France, mérite à cet égard d'être souligné.

Une coopération locale remarquable

La région Île-de-France a mis en place plusieurs dispositifs partenariaux de coopération, associant les services de l'État, les départements ainsi que le réseau des CAF à une démarche prospective des besoins en formation et à la promotion des métiers de la petite enfance. Elle a notamment cofinancé en 2010, dans le cadre de l'OREF¹⁸², un diagnostic partagé sur la formation et l'emploi des métiers de la petite enfance, en identifiant les tensions prévisibles sur les métiers les plus qualifiés de ce secteur. Un groupe de suivi du schéma des formations sanitaires et sociales pour la période 2007-2013 associe les départements.

¹⁸¹ Les éducatrices de jeunes enfants représentent 2 % des professionnels des métiers de l'action sociale et de l'aide à la personne. Concernant les métiers de la santé, les puéricultrices et les auxiliaires de puériculture représentent respectivement 1 % et 4 % des professionnels concernés.

¹⁸² Observatoire régional « emploi-formation » constitué en groupe d'intérêt public (GIP).

*b) Une décentralisation partielle**Un partage des compétences complexe*

Les régions fixent la carte des formations de puéricultrice, d'auxiliaire de puériculture et d'éducateur de jeunes enfants. Il leur incombe, à ce titre, de répartir l'offre pédagogique sur leur territoire, puis de délivrer les agréments qui ouvrent la voie à leur financement dans le cadre de la formation initiale. Le référentiel de ces formations relève toutefois de l'État qui en fixe les conditions d'accès, détermine les programmes, et délivre les diplômes correspondants.

Concernant les formations sanitaires¹⁸³, les régions délivrent, après avis de l'agence régionale de santé (ARS), l'autorisation de création des écoles et instituts. Le nombre d'étudiants admis à entreprendre des études d'infirmières est fixé par l'État puis réparti par chacune des régions sur son territoire, en prenant appui sur le schéma régional des formations. Pour la spécialisation de puéricultrice ainsi que la formation d'auxiliaire de puériculture, ce sont les régions qui définissent la capacité de formation des écoles.

Sur le champ du travail social¹⁸⁴, les régions assurent le financement de la formation initiale des éducateurs de jeunes enfants, sur la base d'un nombre de places qu'elles déterminent en fonction des besoins recensés sur leur territoire. C'est toutefois l'État (DRJSCS) qui délivre l'autorisation préalable d'ouverture de ces établissements, suit le processus de formation et met en place la certification des connaissances. Le transfert à la région de la délivrance de cette autorisation d'ouverture est prévu dans le cadre du nouveau projet de loi de décentralisation.

Des stratégies insuffisamment concertées

Les régions regrettent de ne pas être associées au processus d'élaboration des référentiels de formations des métiers de la petite enfance, et s'étonnent de ne pas avoir été consultées dans le cadre de l'adoption du plan « métiers de la petite enfance ». Pour l'association des régions de France, « il devient essentiel qu'une nouvelle gouvernance associant les régions à l'élaboration [de ces référentiels] soit mise en place ».

¹⁸³ Articles L. 4383-1 du code de la santé publique.

¹⁸⁴ Articles L. 451-1 et 2 du code de l'action sociale et des familles et circulaire interministérielle du 1^{er} septembre 2006 relative à la mise en œuvre des articles 52 à 55 de la loi du 13 août 2004.

Les régions ont enfin rarement connaissance des orientations définies par les commissions départementales d'accueil du jeune enfant qui se réunissent sur leur territoire.

Les formations des directeurs d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) présentent, selon les gestionnaires de ces structures, des lacunes en matière d'encadrement et de gestion administrative, notamment. Ce constat est partagé par la région des Pays de la Loire dont le schéma régional des formations fait état d'une demande fréquente des employeurs concernant des professionnels de la petite enfance disposant d'un double diplôme, auxiliaires de puériculture avec une compétence d'aide-soignant, et éducateurs de jeunes enfants avec un diplôme de management, par exemple. Confrontée à cette même demande, la région Nord-Pas-de-Calais cofinance des formations spécifiques, telles que le « certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale » d'une durée de 400 heures. Lorsque les actions de formation financées par les régions ne permettent pas de répondre à la pression de la demande, d'autres acteurs peuvent intervenir.

Des formations organisées par les départements

Le département du Val-de-Marne est le seul département de France à gérer deux écoles de formation pour les professionnels de la petite enfance : le centre professionnel de pédagogie appliquée (CPPA) qui forme des assistants maternels et l'Institut de formation des auxiliaires de puériculture (IFAP) qui forme, chaque année, 80 auxiliaires de puériculture et une trentaine de puéricultrices. Le département les finance sur son budget propre, abondé de subventions de la région et de droits acquittés par les élèves ou les employeurs.

Le département du Morbihan propose aux directeurs d'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) un accompagnement pédagogique, s'articulant autour de quatre axes : les connaissances juridiques, les compétences managériales, l'accueil des familles et des enfants porteurs de problématiques spécifiques, ainsi que l'apport d'outils d'aide à la gestion administrative. Ce dispositif de formation élaboré et financé en partenariat avec la CAF a permis de former la quasi-totalité des professionnels concernés dans le département.

Enfin, si les formations peu qualifiantes ne permettent que difficilement à leurs détenteurs d'évoluer dans leur parcours professionnel, il est intéressant de relever que l'intégration du diplôme d'État d'infirmière puéricultrice dans le système européen du Licence-Master-Doctorat (LMD) lui donne une reconnaissance universitaire,

renforçant ainsi l'attractivité de ce métier. Une telle évolution est également en cours pour le diplôme d'éducateur de jeunes enfants.

La difficile articulation des compétences entre l'État et la région brouille le paysage de la formation aux métiers de la petite enfance. L'élaboration des contrats de développement de la formation professionnelle, qui repose sur l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement et sur l'évolution des métiers, est inégale selon les régions.

Malgré les assouplissements récemment intervenus, en matière d'encadrement des enfants notamment, la gestion des ressources humaines affectées à l'accueil collectif est encore confrontée à de nombreux freins. Une réflexion interministérielle devrait être engagée :

- sur la capacité des organismes de formation à répondre, tant quantitativement que qualitativement, aux besoins des gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ;
- et sur l'adéquation des exigences actuelles de qualification professionnelle aux fonctions de direction ainsi qu'aux responsabilités incombant aux personnels accompagnant les tout-petits dans leur vie quotidienne.

Cette réflexion pourrait avoir lieu dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan « métier » à laquelle il conviendrait d'associer les régions et le ministère chargé l'éducation nationale.

B - La gestion des effectifs d'assistants maternels¹⁷⁵

La gestion des emplois d'assistants maternels est complexe, dans la mesure où le nombre de ceux qui accueillent effectivement des enfants à leur domicile est difficile à appréhender. Une étude réalisée par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE) du Nord¹⁸⁵ indique, par exemple, que près d'un quart des 18 000 assistants maternels agréés en exercice sont en situation de chômage ou de sous activité non choisie. S'ajoute à cette situation une importante rotation dans le métier ; dans ce département, 41 % d'entre eux travaillent depuis moins de 5 ans. Le projet de création d'un observatoire des assistants maternels, proposé par la direction générale de la cohésion sociale

¹⁷⁵ Conformément à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles, ils sont rémunérés pour accueillir habituellement et de façon non permanente des mineurs à leur domicile.

¹⁸⁵ Les carnets de la commission départementale d'accueil du jeune enfant du Nord de novembre 2011. Source citée par la note d'analyse du Haut Conseil à la famille de février 2013.

(DGCS), serait de nature à établir cette gestion sur la base de connaissances fiables et exhaustives, ce qui impliquerait que l'URSSAF et son site PAJEMPLOI y soient associés.

1 - Une difficile régulation du flux des candidats à l'agrément

Les présidents des conseils généraux sont chargés de l'agrément des assistants maternels, sur avis motivé des services de la protection maternelle et infantile (PMI). Ils n'ont aucune marge de manœuvre en termes de régulation des flux, dans la mesure où le législateur leur fait obligation de délivrer un agrément à toute personne qui en fait la demande et remplit les conditions pour exercer ce métier. Dans ces conditions, la gestion des effectifs relève moins d'une anticipation des besoins d'accueil que d'un traitement du flux de demandes d'agrément sur la base exclusive de critères techniques auxquels doivent répondre les candidats. Le président du conseil général d'Indre-et-Loire déplore à cet égard que les assistants maternels ne se situent pas nécessairement là où des besoins de garde sont identifiés, mais plutôt sur les territoires où de nombreuses personnes sont en recherche d'emploi. C'est notamment le cas dans les zones urbaines sensibles, pas toujours attractives pour les parents à la recherche d'un assistant maternel.

Selon le rapport du Haut conseil à la famille, publié en février 2013, la quasi-totalité des départements recourt, pour accorder cet agrément, au référentiel ministériel diffusé en 2009 et actualisé en 2012¹⁸⁶. Si les trois-quarts d'entre eux ont mis en place une commission *ad hoc*, afin d'harmoniser les critères d'attribution, les taux de refus d'agrément apparaissent très hétérogènes, entre 10 % et 60 % des demandes¹⁸⁷, tout comme le nombre moyen d'enfants gardés par un assistant maternel agréé, de 1,9 en Haute-Garonne à 4,9 en Haute-Loire¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2012-364 du 15 mars 2012, ce référentiel figure à l'annexe 4-8 du code de l'action sociale et des familles ; il prend notamment en compte les conditions de sécurité du logement, la connaissance des besoins de l'enfant par la candidate, ses capacités d'organisation ainsi que ses aptitudes relationnelles.

¹⁸⁷ Étude du CREDOC publiée en 2012.

¹⁸⁸ Étant entendu qu'une place n'est pas toujours occupée à temps plein par le même enfant – Note d'analyse du HCF – février 2013.

2 - Une gestion prévisionnelle qui peine à se mettre en place

L'âge moyen des assistants maternels est de 45,8 ans en 2008. Selon la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPFEM), un tiers d'entre eux sera en retraite d'ici à 2020. L'augmentation de l'offre d'accueil individuel, ou à tout le moins sa pérennité, dépendra dans les prochaines années de la capacité de renouvellement des effectifs et, par conséquent, de l'attractivité d'une profession qui assure plus de la moitié de la capacité d'accueil des tout-petits à l'extérieur de leur famille. Afin de renforcer cette attractivité, les CAF accordent une prime à l'installation des nouveaux assistants maternels, pour un montant total de 4,5 M€ en 2010 et 6 M€ en 2011.¹⁸⁹

Leur formation initiale relève de la compétence des départements¹⁹⁰. Elle les prépare à la première épreuve du CAP « petite enfance », créant ainsi une passerelle de nature à faciliter leur évolution de carrière et constituant une première étape vers une meilleure reconnaissance de leur professionnalisation¹⁹¹. L'inscription dans un parcours professionnel des métiers de l'accompagnement pourrait, à terme, en constituer la deuxième étape.

Le département du Nord dispense également une formation supplémentaire de 60 heures pour ceux qui souhaitent se regrouper au sein d'une maison d'assistants maternels. Quant au département du Loiret, il encourage les assistants maternels à passer l'intégralité des épreuves du CAP « petite enfance » dans le cadre d'une formation continue organisée en dehors de leur temps de travail. Les assistants maternels sont également incités à bénéficier d'actions de formation par le biais des relais assistants maternels (RAM) qui proposent des journées pédagogiques en dehors des temps d'accueil. L'engagement dans un parcours de formation continue diplômant, donc plus long, leur est difficilement accessible. Un assistant maternel a généralement plusieurs employeurs qui doivent tous être d'accord pour l'autoriser à partir en

¹⁸⁹ Commission d'action sociale de la CNAF du 16 octobre 2012. La prime de base est de 300 €, majorée de 200 € pour les assistants maternels s'installant sur des territoires dont le taux de couverture des besoins de garde est inférieur à la moyenne départementale.

¹⁹⁰ L'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles précise que toute assistante maternelle nouvellement agréée est tenue de suivre une formation de durée de 60 heures dans les 3 mois qui suivent l'agrément et avant tout accueil d'enfant, puis de 60 heures supplémentaires dans les 2 années qui suivent l'accueil d'un premier enfant.

¹⁹¹ À titre d'exemple, le taux de réussite des assistants maternels du Nord à cette épreuve est de près de 80 %.

formation et trouver un autre mode de garde ; ils sont de plus tenues de faire l'avance d'une partie des frais pédagogiques.

Au-delà de ces actions de formation, la gestion prévisionnelle des emplois d'assistants maternels reste encore souvent à mettre en place.

Toutefois, dans un contexte d'augmentation des demandes d'agrément, conséquence de la crise économique, certains départements, à l'instar de ceux du Nord, du Pas-de-Calais et du Morbihan, ont engagé un partenariat avec Pôle emploi afin d'améliorer l'orientation des personnes en recherche d'emploi vers le métier d'assistant maternel, en fonction de leurs aptitudes et de leur réelle motivation.

Ils organisent régulièrement des réunions d'information sur ce métier afin que les candidats potentiels disposent d'informations objectives sur les conditions de son exercice.

C - Un bilan du plan « Métiers de la petite enfance » non réalisé

Face à la pénurie constatée, le « plan métiers de la petite enfance pour 2008-2012 » prévoyait le recrutement de 60 000 encadrants, dont 45 000 assistants maternels, et la formation de 15 000 professionnels en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). Le gouvernement souhaitait également valoriser ces métiers à travers cinq mesures : le versement, par la CAF, d'une prime à l'installation des assistants maternels,¹⁹² le renforcement du rôle des relais assistant maternel ainsi que la densification de leur maillage territorial, la diffusion d'une meilleure information sur les métiers de la petite enfance dans le cadre d'une convention négociée avec Pôle Emploi, et l'amélioration des perspectives de carrière offertes.¹⁹³

Un partenariat sur l'orientation des demandeurs d'emploi a bien été instauré afin de contribuer à la montée en compétences des conseillers de Pôle-emploi sur la connaissance du secteur des métiers de la petite enfance. La direction de la sécurité sociale (DSS) a également présidé, en 2010 et en 2011, plusieurs réunions associant l'ensemble des acteurs concernés¹⁹⁴ pour travailler notamment sur la question de la

¹⁹² Primes d'un montant de 300 €, pouvant aller jusqu'à 500 € sur les territoires les plus déficitaires en places d'accueil.

¹⁹³ À travers la création de passerelles avec les métiers du secteur médico-social et le développement de la formation à distance, notamment.

¹⁹⁴ Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère de la famille, CNAF, pôle emploi en association avec les conseils généraux, réunis en 2010 et en 2011.

sous-activité des assistants maternels. Les travaux ont débouché sur la rédaction d'un référentiel-métier, destiné à l'orientation des demandeurs d'emploi. L'ensemble de la démarche a été notamment expérimenté en Île-de-France lors d'ateliers d'orientation sectorielle.

Le rapport dressant un premier bilan de la mise en œuvre de ce plan devait être remis au Parlement avant le 30 juin 2011¹⁹⁵. Fin 2012, aucun bilan n'était publié. Le manque de suivi de ce plan est regrettable, et il importe qu'il fasse rapidement l'objet d'une évaluation. L'intérêt d'un tel bilan est souligné, dans le cadre de la préparation d'un nouveau « plan métiers », annoncé par la direction générale de la cohésion sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Confié dans les textes à la direction générale de la cohésion sociale, le pilotage national de la politique de la petite enfance est en réalité partagé avec la direction de la sécurité sociale et nécessite en conséquence une coordination constante et appropriée entre ces deux directions pour porter les objectifs de l'État. La convention d'objectifs et de gestion (COG) et le système d'information de la branche famille présentent encore de nombreuses imperfections ou lacunes qui handicapent le pilotage de cette politique. Les conditions de réussite de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 reposent sur le choix d'objectifs stratégiques, sur la mise en place d'un nombre réduit d'instances de travail et sur la modernisation du système d'information de la Caisse nationale des allocations familiales et de son réseau de CAF.

Au plan local, l'éclatement des compétences entre la CAF, le département et le niveau communal, en matière d'initiative, d'autorisation, d'agrément et de financement des projets, conduit cette politique à manquer de cohérence.

La coordination de ces différents acteurs apparaît largement perfectible, tant au sein des commissions départementales d'accueil du jeune enfant, auxquelles il appartient d'exercer les missions qui leur sont dévolues par le législateur, qu'au travers de l'intercommunalité encore peu présente sur la compétence « petite enfance ». S'agissant de la nécessaire réflexion prospective, les schémas d'organisation de l'accueil de la petite enfance élaborés par les collectivités locales sont peu développés. 35 % seulement des départements ont adopté un schéma départemental d'accueil de la petite enfance. Si les contrats « enfance-jeunesse » remplissent efficacement, leur rôle d'outil de diagnostic

¹⁹⁵ Conformément à l'article 10 de la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010.

territorial, ils ont un effet plus limité sur la péréquation territoriale des équipements d'accueil du jeune enfant. Le pilotage de cette politique est également rendu plus difficile par une connaissance lacunaire de l'offre et des besoins exprimés par les familles. À l'échelon national, nonobstant l'appui de la CAF, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne disposent que d'une connaissance imparfaite de l'adéquation de l'offre à des besoins pas toujours bien recensés.

Le niveau départemental apparaît comme l'échelon pertinent pour analyser les besoins en matière d'accueil de la petite enfance, pour hiérarchiser les priorités et planifier l'action destinée à y répondre. Il serait donc souhaitable de revitaliser la CDAJE ou de s'appuyer sur la commission départementale des services aux familles qui pourrait la remplacer. Cette commission et l'autorité qui la préside auraient pour mission d'élaborer de manière concertée, et dans le respect des compétences des communes et des intercommunalités, un schéma départemental d'accueil du jeune enfant.

La gestion des emplois doit anticiper les besoins à venir dans un contexte de tensions sur le recrutement, accentuées par la concurrence entre les différents métiers d'aide et de soins à la personne et par l'insuffisance des effectifs annuellement formés dans les métiers les plus qualifiés. Les régions disposent de la compétence en matière de formation professionnelle dans les domaines sanitaire et social, mais la décentralisation est restée partielle et la concertation entre les acteurs gagnerait à être développée. Quant à la gestion prévisionnelle des emplois d'assistants maternels, elle doit s'appuyer sur une meilleure connaissance de l'offre d'accueil réelle. En l'absence de dispositif d'évaluation, il n'apparaît pas possible de tirer un bilan du plan gouvernemental dédié aux métiers de la petite enfance pour la période 2008-2012.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. renforcer le pilotage de la convention d'objectifs et de gestion (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et Caisse nationale des allocations familiales) :*
 - en bâtissant des outils de planification plus lisibles et plus efficaces ;*
 - en poursuivant la rénovation du système d'information de la branche famille.*

6. *encourager, au niveau intercommunal, l'exercice de la compétence « petite enfance » par un régime incitatif d'aides à l'investissement (caisse nationale des allocations familiales, départements) ;*
 7. *assurer la connaissance de l'offre et des besoins d'accueil :*
 - *en améliorant les indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion et ceux du programme de qualité et d'efficience « Famille » (ministère chargé des affaires sociales et caisse nationale des allocations familiales)*
 - *en développant les observatoires locaux de la petite enfance (collectivités territoriales) ;*
 8. *rationaliser la gestion des ressources humaines :*
 - *en adaptant la capacité des organismes de formation à répondre, tant quantitativement que qualitativement, aux besoins des gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant (ministère chargé de la Santé, régions) ;*
 - *en engageant une réflexion sur l'adéquation des exigences actuelles de qualification professionnelle aux fonctions et aux responsabilités des personnels chargés de l'accueil collectif (ministère chargé des affaires sociales) ;*
 - *en mettant en place une gestion prévisionnelle des effectifs d'assistants maternels (départements) ;*
 - *en associant les régions et le ministère de l'éducation nationale à l'élaboration du nouveau plan « Métiers ».*
-

Chapitre III

Les pistes d'amélioration

L'efficience¹⁹⁶ de la politique d'accueil du jeune enfant pourrait être améliorée, notamment par le développement des modes d'accueil les moins coûteux et par une progression de l'occupation des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) favorisée par une meilleure mise en œuvre de la prestation de service unique (PSU). En effet, les objectifs de mixité des publics et d'augmentation de l'occupation des EAJE fixés en contrepartie de l'allocation de la PSU, ne sont pas vraiment atteints.

Par ailleurs, l'information des familles et les modalités d'accueil des enfants souffrent de nombreuses insuffisances et parfois d'une certaine opacité. De même, la gestion de la demande des familles reste approximative, voire inexistante, ce qui peut se traduire par des délais d'attente importants malgré des taux d'occupation qui restent faibles.

L'offre d'accueil existante ne permet pas toujours de satisfaire les besoins des parents en situation particulière comme l'accueil en horaires atypiques ou l'accueil des enfants porteurs d'un handicap.

Compte tenu des enjeux sociaux et financiers de cette politique d'accueil, les contrôles gagneraient à être renforcés et mieux coordonnés.

¹⁹⁶ L'efficience peut se définir comme l'obtention du meilleur résultat possible en fonction des moyens disponibles et des dépenses engagées.

I - L'efficience : des marges de progrès

L'efficience de la politique d'accueil du jeune enfant doit pouvoir être améliorée en procédant, à budget constant, au rééquilibrage des aides accordées aux familles et en rationalisant l'organisation de l'accueil collectif.

A - Des taux d'effort et des restes à charge à rééquilibrer

Le tableau suivant établi après retraitement des données de l'indicateur 3-4 du programme de qualité d'efficience (PQE) « Famille » du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2013 montre que, quelle que soit la tranche de revenu de la famille, le taux d'effort ainsi que le reste à charge sont toujours les moins élevés pour un accueil en établissement d'accueil collectif. Or, cet accueil est le plus coûteux pour la collectivité, à l'exception de la garde à domicile pour les familles disposant d'un revenu supérieur ou égal à 4 SMIC.

Ce tableau fait également apparaître que, pour un mode de garde donné, le taux d'effort ne croît pas nécessairement avec les ressources des familles. À l'exception des établissements d'accueil du jeune enfant, le taux d'effort des familles est d'autant plus important que les revenus des familles sont faibles. Pour les EAJE, le taux d'effort augmente quand le revenu du foyer augmente de 2 à 4 SMIC puis diminue quand il est de 6 SMIC.

Tableau n° 13 : échelonnement des taux d'effort et des restes à charge pour les familles en fonction de leur revenu et du mode de garde choisi - Année 2012

	Assistant maternel	Garde partagée	EAJE	Garde à domicile
Coût mensuel total (en €) (*)	1 054	1 226	1 393	2 362
Couple bi-actif 2 Smic				
Coût pour la famille	255	333	117	1092
Taux d'effort de la famille	10,60 %	13,9 %	4,9 %	45,5 %
Coût pour la collectivité	799	893	1276	1268
Couple bi-actif 4 Smic				
Coût pour la famille	368	390	333	1205
Taux d'effort de la famille	8,20 %	8,7 %	7,4 %	26,9 %
Coût pour la collectivité	686	836	1060	1155
Couple bi-actif 6 Smic				
Coût pour la famille	368	390	354	1205
Taux d'effort de la famille	5,50 %	5,8 %	5,2 %	17,9 %
Coût pour la collectivité	686	836	1039	1155

(*) Le coût horaire pris en compte pour la garde par un assistant maternel est de 3,16 €, de 8,29 € pour la garde à domicile et de 8,60 € pour l'accueil en EAJE
- Source : PLFSS 2013

À la lumière du graphique présenté en annexe IX, l'objectif de « rapprochement des taux d'effort selon les modes les modes d'accueil » mentionné dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013¹⁹⁷ n'apparaît que partiellement atteint, en ce qui concerne les familles disposant de deux SMIC, puisque l'écart entre les taux d'effort, respectivement relatifs à l'accueil en EAJE et à la garde par un assistant maternel, augmente fortement au cours de la période 2008-2012 (Cf. supra).

Il est recommandé de faire évoluer de façon concertée le niveau des aides accordées aux familles pour que le taux d'effort croisse avec le coût du mode de garde pour la collectivité, tout en prenant mieux en compte le niveau de ressources des familles. Combiné à la suppression du « revenu plafond » du barème national des participations familiales, ce rééquilibrage¹⁹⁸ des aides doit améliorer la mobilisation de la capacité

¹⁹⁷ Cf. indicateur n° 3-4 « Taux d'effort et reste à charge des familles selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale » du programme de qualité d'efficacité Famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 - p. 90.

¹⁹⁸ Cette question fait actuellement l'objet d'une réflexion du Haut Conseil de la famille à laquelle la direction générale de la cohésion sociale est associée.

d'accueil par les assistants maternels, mode de garde le moins coûteux (- 32 %) pour la collectivité, et contribuer à limiter les dépenses du fonds national d'action sociale (FNAS).

B - L'accueil collectif : plusieurs « leviers d'efficience »

Le type d'établissement¹⁹⁹, sa capacité, sa situation géographique, son organisation ou encore son taux de fréquentation constituent autant de leviers dont disposent les gestionnaires pour rendre plus efficient le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant.

1 - Les crèches familiales : un mode d'accueil à développer

Le nombre de services d'accueil familial, plus communément appelés crèches familiales, tend à se réduire sensiblement. Les collectivités peinent, en effet, à équilibrer la gestion de ces structures dont le prix plafond est inférieur à celui des autres établissements d'accueil du jeune enfant. Par ailleurs, le remplacement des salariés, nombreux à partir en retraite depuis quelques années, n'est pas facilité par la convention collective nationale du travail des assistants maternels qui selon la Caisse nationale des allocations familiales²⁰⁰ « rend plus attractif le statut d'employé du particulier que d'employé d'une crèche familiale ». Un manque d'attractivité pour les assistants maternels libéraux que le syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (SPAMAF) explique aussi par « un encadrement plus strict, (...), une amplitude horaire plus importante et une liberté de choix des familles inexistante ».

Or, ce type d'établissements d'accueil (EAJE) présente un prix de revient moyen par place (12 402 €/an) inférieur à celui des autres établissements (13 358 €/an) (cf. annexe XI). Les participations familiales y sont moins élevées (1.39 €/h) que celles des autres types d'établissements (1.56 €/h) et leur amplitude d'ouverture (2 745 h/an) est la plus importante de toutes les catégories d'EAJE. En outre, ces structures d'accueil appréciées des parents sont susceptibles d'offrir aux assistants maternels nouvellement agréés la possibilité d'acquérir un ensemble de compétences et une réputation qui pourront faciliter leur installation en activité libérale. La Caisse nationale des allocations

¹⁹⁹ Le coût d'une place d'accueil tient en partie aux normes réglementaires applicables aux différents types d'EAJE, notamment en matière de qualification du personnel et d'encadrement des enfants (annexe X).

²⁰⁰ Réponse du directeur général de la CNAF du 2 juillet 2013, p.10.

familiales prévoit, dès 2013, une « revalorisation importante » des prix plafonds pour les crèches familiales²⁰¹.

2 - Les enfants de deux ans : favoriser un accueil dédié

Les dispositifs complémentaires à la préscolarisation du jeune enfant peinent à se développer. Loin d'être généralisées, les « classes passerelles » se mettent souvent en place dans les villes de taille importante, comme par exemple Bordeaux, Grenoble, Angers ou Bayonne.

L'exemple d'un « lieu passerelle »

En 2007, la ville de Lorient (Morbihan) a créé un accueil, appelé « lieu passerelle », situé dans une école maternelle d'un quartier prioritaire. Cette structure a pour objectif de préparer les enfants de plus de 2 ans, repérés par le médecin de protection maternelle et infantile (PMI) en raison de problèmes particuliers de socialisation, à une intégration scolaire réussie, dès que les enfants y sont prêts. La ville propose une salle de classe, un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) ainsi qu'un budget de fournitures pour un coût estimé à 8 300 € en 2011. Le conseil général met à disposition une puéricultrice, responsable de la structure, une psychomotricienne 3h/semaine et un budget pour l'achat de mobilier. L'éducation nationale n'y affecte pas de personnel.

Le coût de fonctionnement des structures d'accueil destinées aux enfants de deux ans et plus²⁰² est environ deux fois inférieur à celui d'un établissement multi-accueil (13 476 €/an en 2011). Le taux d'encadrement dans les jardins d'enfants (un adulte pour 15 enfants), plus faible qu'en crèche (un pour 8 enfants), explique en grande partie cette différence de coûts. En outre, les mutualisations et coopérations avec les écoles et/ou les EAJE situés à proximité (repas, locaux, par exemple) permettent encore de réduire le coût de fonctionnement de ces lieux. En outre, le coût sensiblement moindre des dispositifs spécifiquement destinés à l'accueil des enfants de cette la tranche d'âge présente un intérêt tarifaire pour les familles disposant de revenus modestes.

Ce constat devrait conduire la branche famille de la sécurité sociale à promouvoir auprès des collectivités territoriales l'accueil des enfants de deux ans dans les structures qui leur sont consacrées plutôt qu'en crèche

²⁰¹ Ainsi que pour les crèches parentales – réponse de la CNAF du 2 juillet 2013.

²⁰² En 2011, le prix de revient d'une place d'accueil en jardin d'enfants s'élève à 7 783 €/an et à 6 723 € pour un jardin d'éveil (Source CNAF).

ou chez un assistant maternel. Pour être efficace, cette incitation devrait reposer sur des aides accordées de façon pérenne, et non à titre expérimental.²⁰³

Compte tenu des différences de coûts précédemment exposées, des gains substantiels sont à attendre d'une telle rationalisation de l'utilisation de la capacité d'accueil globalement disponible. En outre, les places ainsi libérées en établissement d'accueil seraient disponibles pour accueillir plus de tout-petits (moins de deux ans). Cette recommandation est complémentaire de l'orientation nouvelle du ministère chargé de l'éducation nationale consistant à développer, lorsque cela est possible, l'accueil des enfants de deux ans « en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

3 - L'impact financier du taux d'occupation des EAJE

Le prix de revient horaire dépend directement de l'activité des établissements d'accueil, notamment de leur taux d'occupation. Plus d'un établissement sur deux (53,7 %) n'atteignant pas un taux d'occupation financier de 60 % a un prix de revient horaire supérieur à 9 €. *A contrario*, plus de la moitié (53,8 %) des établissements d'accueil réalisant un taux d'occupation supérieur à 80 % obtiennent un coût horaire de fonctionnement inférieur à 7 €.

Tableau n° 14 : ventilation du parc des EAJE selon le prix de revient horaire (en euros) et le taux d'occupation (en %)

Prix de revient horaire / taux d'occupation	< 60	60 - 65	65 - 70	70 - 75	75 - 80	> 80	Total
■ < 7	14,1	19,8	21,8	29,1	36,4	53,8	30,8
■ 7 - 7,5	7,8	11,9	10,9	14,7	14,1	13,9	11,9
■ 7,5 - 8	8,1	12,8	13,8	15,8	15	10,1	11,8
■ 8 - 8,5	8,0	10,4	12,5	11,8	11	7,0	9,5
■ 8,5 - 9	8,3	10,5	9,8	9,3	6,9	5,0	7,8
■ > 9	53,7	34,6	31,1	19,3	16,3	10,2	28,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : Caisse nationale des allocations familiales : « L'essentiel » n° 132 – février 2013 ;

²⁰³ Le financement des jardins d'éveil ayant été accordé par les caisses d'allocations familiales à titre expérimental, nombre de municipalités ont hésité à lancer la création de tels EAJE.

Sans atteindre encore le taux cible de 70 % fixé dans la convention d'objectifs et de gestion « 2009-2012 », le taux moyen de fréquentation financier des EAJE est, en 2011, de 68,8 %²⁰⁴, en progression de 3,5 % par rapport à 2009 et de 9,4 % par rapport à 2006. L'action de la caisse nationale des allocations familiales est incitative en ce domaine, les contrats « enfance et jeunesse » conclus par les CAF avec les collectivités locales gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) prévoyant la mise en œuvre d'une réfaction sur les aides accordées (Psej) dans le cas où le gestionnaire ne parvient pas à atteindre ou à maintenir l'objectif de taux d'occupation d'une structure d'accueil. En 2010, le montant total des réflexions opérées à ce titre par la caisse nationale des allocations familiales s'élève à 14,62 M€.

Il ressort de la présente enquête que l'augmentation du taux de fréquentation d'une structure d'accueil passe par la mise en œuvre de différents leviers tels que :

- l'équipement informatique²⁰⁵ de l'EAJE : il permet de gérer de façon précise les plannings de réservations et ainsi d'optimiser la fréquentation en comblant les créneaux horaires libres ou libérés jusqu'au dernier moment, ce qui est par exemple le cas des communes d'Ostwald (Bas-Rhin), de Bordeaux, de Rodez et de la communauté de communes de la Vallée de Munster (Haut-Rhin) ;
- la localisation géographique de l'EAJE apparaît également capitale, les structures situées à proximité des nœuds de transports (gares, parkings relais notamment), des zones d'activité ou en centre-ville connaissent de meilleurs taux de remplissage ;
- la mutualisation des équipes de personnels entre plusieurs établissements d'accueil combinée à la constitution d'une réserve de professionnels « volants » accroît la réactivité des gestionnaires et leur capacité à accueillir des enfants sur des créneaux disponibles. Le constat en a été fait au Mans, à Grande-Synthe (Nord), au centre communal d'action sociale de Grenoble et à la communauté d'agglomération du Mâconnais (Saône et Loire) ;

²⁰⁴ Cf. annexe XI – tableau B.

²⁰⁵ Dans le cadre du plan national d'informatisation des EAJE, les caisses d'allocations familiales peuvent attribuer des aides (entre 1 000 et 2 500 €) destinées aux structures d'accueil ouvrant droit à une prestation de service.

- la possibilité offerte par le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans d'accueillir des enfants en surnombre certains jours de la semaine, notamment en cas d'urgence²⁰⁶. Cette disposition est, par exemple, utilisée par la communauté de communes du Pays de Nuits-Saint-Georges (Côte d'Or), par la commune d'Evry et par l'association Promotion Santé (Nord) ;
- des actions de formation notamment en matière de « gestes et postures » destinées à prévenir l'absentéisme lié aux troubles musculo-squelettiques. De telles actions sont par exemple mises en œuvre par les communes de Faches-Thumesnil (Nord), de Bordeaux et de Rodez ainsi que par le département de l'Aude ;

L'objectif fixé dans la précédente convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, « 60 % des structures doivent atteindre un taux de fréquentation financier de 70 % », n'a pas été reconduit dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017. Le nouvel indicateur retenu vise à évaluer la progression de l'activité des EAJE et mesure désormais l'évolution du nombre d'heures facturées par place²⁰⁷. Il ne conduit pas les gestionnaires à concentrer l'accueil des enfants sur les créneaux horaires les plus demandés et, par conséquent, à réduire l'amplitude horaire d'ouverture des structures au détriment des familles.

4 - La taille de la structure : un effet sur le coût de son fonctionnement

Par les économies d'échelle qu'elle crée, la taille de la structure d'accueil influe sur son prix de revient horaire. Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans les charges des EAJE (88 %) et de la réglementation applicable en matière d'encadrement des enfants, cette observation n'est pas surprenante mais permet de situer le seuil à partir duquel le prix de revient horaire d'une place ne diminue plus que faiblement, voire augmente à nouveau. Cet optimum financier correspond, semble-t-il, à la tranche comprise entre 26 et 40 places d'accueil, ce qu'avait fait également apparaître l'étude conduite par le service « petite enfance » de la ville d'Angers en 2011.

²⁰⁶ 10 % pour les établissements d'une capacité égale ou inférieure à 20 places, 15 % pour les structures dont la capacité d'accueil est inférieure ou égale à 40 places, 20 % pour les structures de plus de 40 places.

²⁰⁷ La valeur de référence étant fixée à 1 687 heures facturées par place (année 2011).

**Tableau n° 15 : prix de revient horaire selon la capacité
(places agréées) de l'EAJE**

<i>En €/heure</i>	2008	2011	2012
Inférieure à 10 places agréées	9,02	8,81	8,74
De 11 à 25 places agréées	7,48	7,96	8,17
De 26 à 40 places agréées	7,46	7,85	8,06
Supérieure à 41 places agréées	7,62	7,90	8,08

Source : caisse nationale d'allocations familiales

L'enquête menée par la Cour et les chambres régionales n'a pas permis de trouver trace d'un référentiel établi ou validé par la caisse nationale des allocations familiales destiné à orienter, lorsque cela paraît opportun, le développement de l'offre sur des structures d'une trentaine de places. Il apparaît néanmoins que, lorsqu'il a pu être préalablement estimé, le besoin de garde à satisfaire à l'échelon local reste le critère prioritairement pris en compte par les collectivités locales pour dimensionner les structures d'accueil à réaliser. À cet égard, selon la CAF des Landes, un EAJE de vingt places n'est viable qu'à partir de 130 enfants de moins de trois ans recensés sur le secteur, ce qui explique l'intérêt de développer des micro-crèches en milieu rural.

Le soutien de la Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole aux micro-crèches situées en zone rurale

De 2007 à 2010, la CCMSA a participé à l'expérimentation des micro-crèches et a financé 122 projets situés sur 55 départements. En 2010, ces structures d'accueil étant entrées dans le droit commun, la CCMSA a décidé de soutenir durablement la création de ce type d'accueil collectif en milieu rural.

Depuis juillet 2011, une aide de 20 000 € est accordée par les mutualités sociales agricoles aux porteurs de projets de micro crèches situées en milieu rural. Un système de bonification (1000 €) est versé dans le cadre : 1/ d'un projet intercommunal ou faisant appel au cofinancement de plusieurs communes ; 2/ sur un territoire dépourvu de structure collective ; 3/ et situé en zone de revitalisation rurale. Fin 2011, on comptait 105 structures ouvertes et 20 projets en cours d'ouverture.

C - La mise en œuvre de la prestation de service unique reste à optimiser

Créée en 2002 et généralisée en 2005, la prestation de service unique (PSU) est une subvention de fonctionnement attribuée au gestionnaire d'un service accueillant des enfants âgés de 0 à 4 ans²⁰⁸. Elle correspond à la prise en charge de 66 % du prix de revient horaire réel d'un EAJE, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Caisse nationale des allocations familiales, déduction faite des participations familiales²⁰⁹. Le barème de ces dernières est fixé par la Caisse nationale des allocations familiales qui s'appuie sur un taux d'effort, modulé en fonction des ressources et du nombre d'enfants à charge de la famille. En 2011, les établissements d'accueil ont bénéficié de la PSU pour un montant total de 1,66 Md€ (contre 1,23 Md€ en 2008).

Cette prestation a notamment pour objectifs de favoriser la mixité des publics par l'application obligatoire d'un barème fixé par la caisse nationale des allocations familiales, d'augmenter le nombre d'enfants accueillis en permettant qu'une place puisse être occupée par plusieurs enfants sur des créneaux horaires différents et de mieux répondre aux besoins des parents tout en optimisant les taux d'occupation des établissements d'accueil. Pourtant, la réforme de la PSU n'a que partiellement atteint ces objectifs et l'application de sa réglementation manque encore d'homogénéité.

En réaffirmant ces objectifs, la lettre circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales du 29 juin 2011 a suscité l'inquiétude, voire l'opposition, de certaines communes comme, par exemple, Marseille ou Toulouse, peu disposées à supporter de nouvelles charges de gestion relatives à la fourniture des soins d'hygiène et des repas ou découlant des limitations qui leur sont imposées en matière de forfaits horaires ou de majorations tarifaires appliquées aux familles.

²⁰⁸ Pour les enfants en situation de handicap, le bénéfice de la PSU est étendu jusqu'à 5 ans révolus.

²⁰⁹ La formule de calcul de la PSU est la suivante : (Nombre d'heures payées par les parents x 66 % du prix de revient horaire – Participations des familles). Le prix de revient horaire est égal au montant des dépenses de fonctionnement retenues par la caisse d'allocations familiales divisé par les nombres d'actes effectivement réalisés, dans la limite d'un plafond annuellement fixé par la CNAF. En 2012, le prix plafond est de 6,73 €/h pour l'accueil collectif, soit un montant PSU de 4,44 €/h, et de 5,95 €/h pour l'accueil familial, parental ou en micro-crèche, soit un montant PSU de 3,93 €/h.

1 - Un objectif de mixité des publics loin d'être atteint

L'application obligatoire d'un barème fixé par la caisse nationale des allocations familiales devait permettre de favoriser la mixité des publics. Or, l'enquête publiée par la DREES sur le sujet en 2009 montre que l'accueil dans les EAJE échappe en partie aux familles disposant de faibles revenus. À cet égard, le principe de « neutralisation » des participations familiales, selon lequel le montant de la PSU est d'autant plus élevé que les participations familiales sont moindres, semble avoir peu d'effet. Enfin, l'impossibilité statistique actuelle d'établir, via son système d'information, la répartition des familles selon leur niveau de ressources ne permet pas à la caisse nationale des allocations familiales d'apprécier valablement les résultats atteints en matière de mixité des publics accueillis.

Selon la caisse nationale des allocations familiales, 37,6 % des structures appliquent une majoration au barème des participations familiales²¹⁰, les plus fréquentes étant les majorations facturées aux familles résidant hors commune (21,5 % des structures) et les cautions (6,3 % des structures). L'examen des contrats d'accueil conclus avec les familles, réalisé dans le cadre de la présente enquête, confirme ces « majorations » tarifaires pour les usagers ne résidant pas sur la commune gestionnaire des structures d'accueil de la petite enfance ou étant dans l'obligation de quitter ladite commune en cours de contrat. C'est notamment le cas des communes d'Ostwald, Ploufragan (Côtes d'Armor), Lanester (Morbihan), Meylan (Isère), Maubeuge, Rodez ou encore de Lille (Nord).

Si ces majorations tarifaires, globalement estimées à 10 M€ en 2011²¹¹, pèsent sur les familles, elles n'augmentent pas pour autant les recettes des établissements d'accueil puisque les participations familiales sont décomptées du montant de la prestation de service unique (PSU) versée par la caisse d'allocations familiales.

2 - Des taux d'occupation faibles malgré l'existence de listes d'attente

Fin 2011, seulement un établissement d'accueil sur deux atteint un taux d'occupation supérieur à 70 %²¹² alors que la proportion d'EAJE

²¹⁰ Exploitation en 2012 d'un questionnaire relatif à la PSU diffusé par la CNAF auprès des CAF - note de la commission d'action sociale du 16 octobre 2012.

²¹¹ Source CNAF.

²¹² Synthèse du bilan de la COG 2009-2012 p. 20.

ayant une liste d'attente est estimée à 80 %²¹³. Les heures effectives d'accueil dans les EAJE représentent au plan national 65,7 %²¹⁴ de l'offre agréée.

La prestation de service unique (PSU) a contribué très largement au développement du multi-accueil. Par exemple, dans l'Essonne, les EAJE créés après 2005 sont tous en multi-accueil. Dans les Landes, 87,5 % des EAJE sont en multi-accueils et dans le Morbihan, 80 %. Toutefois, la généralisation du multi-accueil n'a pas toujours permis d'augmenter significativement les taux d'occupation. En effet, certaines communes ont un taux d'occupation inférieur à 70 % : Valence (54 %), Cherbourg²¹⁵ (67 % en 2011 pour un EAJE en régie), Villeneuve d'Ascq (63 % en 2010). La caisse d'allocations familiales de l'Essonne déclare un taux d'occupation réel des EAJE de ce département de 55 % en 2012 et inférieur à 50 %, de 2008 à 2011. Les demandes d'accueil régulier à temps partiel exprimées par les familles ont tendance à progresser et le mercredi est souvent une journée d'absence que les EAJE n'arrivent pas toujours à combler avec de l'accueil occasionnel.

Ce constat est confirmé par le programme de qualité d'efficience (PQE) « Famille » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 : « une place peut être partiellement utilisée en raison des vacances scolaires, d'un usage hebdomadaire complété par un temps partiel parental, d'un moindre besoin aux deux extrémités de la journée, des absences liées aux maladies infantiles ou encore d'une insuffisance de personnel qualifié rendant inutilisable certaines places agréées. Dans le cas d'absence de l'enfant, il peut être très difficile de trouver une demande complémentaire permettant alors de compenser l'absence de l'enfant inscrit sur les places libérées. ». De plus, il est toujours difficile de gérer les absences de dernière minute des enfants.

Par ailleurs, les taux moyens de fréquentation affichés sur un territoire communal ou intercommunal masquent parfois des situations très différentes. Si les établissements situés en centre-ville apparaissent généralement bien positionnés en termes d'activité et d'attractivité, d'autres établissements affichent des taux de fréquentation plus faibles. Enfin, comme le remarque le département des Landes²¹⁶, la mise en

²¹³ Observatoire national de la petite enfance. *L'accueil du jeune enfant en 2011*, novembre 2012.

²¹⁴ Sous - indicateur n° 7-2 du PLFSS 2013 - Données hors places non financées par la prestation de service unique (accueil collectif ou micro-crèches), ce ratio n'a pas évolué depuis 2008.

²¹⁵ 25 % seulement des EAJE ont un taux d'occupation supérieur à 70 %

²¹⁶ Fin février 2012, 72,9 % des établissements du département des Landes disposaient d'un agrément modulé.

place de plus en plus fréquente des agréments modulés peut contribuer à augmenter artificiellement le taux d'occupation des EAJE sans que le nombre d'heures d'accueil réalisées ne progresse ou sans que le nombre d'enfants accueillis n'augmente²¹⁷. Certains établissements conservent parfois cette modulation au-delà de ce qui est nécessaire alors qu'ils pourraient assouplir leur modulation, afin de proposer davantage de places. Lorsque l'agrément n'est pas modulé par la protection maternelle et infantile (PMI), la caisse nationale des allocations familiales autorise les caisses d'allocations familiales à moduler le calcul du taux d'occupation des EAJE selon l'amplitude horaire d'ouverture. Ainsi, dans le Rhône et l'Essonne, la caisse d'allocation familiale procède d'elle-même à une modulation du taux d'occupation financier constaté en retenant 9 heures par jour à 100 % d'occupation théorique de la capacité et 50 % pour le temps d'ouverture journalier supérieur à ces 9 heures.

3 - Les effets pervers de la tarification à l'heure

La réglementation de la prestation de service unique (PSU)²¹⁸ prévoit que la facturation aux familles repose sur « le principe d'une tarification à l'heure, au plus près des besoins réels des parents ». Certaines collectivités, comme par exemple, Evry, Lorient, Lens (Pas-de-Calais), ou la communauté de communes Cœur de Lozère, sont réservées quant au bien-fondé de la PSU, considérant que les enfants qui sont accueillis à l'heure risquent de perdre leurs repères et d'être déstabilisés. À Evry, la tarification à l'heure a entraîné une baisse de la durée moyenne des contrats d'accueil, une partie des familles trouvant des solutions de garde alternatives le reste du temps. Pour minimiser leur reste à charge, certaines d'entre elles ont recours à des solutions de garde multiples, voisins, famille, amis, voire envoient séjourner leurs enfants dans la famille deux ou trois mois consécutifs, l'été en particulier. La commune estime que ces situations sont préjudiciables à la stabilité souhaitable dans l'accueil du jeune enfant. La ville de Lens considère que, sans être la conséquence directe d'une facturation à l'heure, le risque de perte de repères et de déstabilisation des enfants résulte aussi du fait que, sur certains créneaux horaires, les EAJE sont autorisés à inscrire plus

²¹⁷ Exemple : l'EAJE dispose d'un agrément de 15 places accordé par la PMI. Cet agrément permet un accueil sur 5 jours par semaine de 8h00 à 18h30 du lundi au vendredi, suivant la modulation répartie comme suit : de 8h à 8h30 : accueil de 5 enfants maximum ; de 8h30 à 17h30 : accueil de 15 enfants maximum ; de 17h30 à 18h30 : accueil de 5 enfants maximum. La capacité théorique de cet EAJE n'est donc pas de 10.5 h X 15pl, soit 157.5 h/jour mais de ((0.5X5) + (9.5X15) + (1X5)), soit 142.5 h/jour.

²¹⁸ Rappelée par la lettre-circulaire CNAF n° 2011-105 du 29 juin 2011.

d'enfants que de places agréées²¹⁹. Cette situation peut ainsi parfois conduire un enfant à devoir être déplacé d'un lit à un autre.

Par ailleurs, la PSU étant versée en fonction des heures facturées aux familles et non en fonction des heures réellement passées par les enfants au sein de la structure, les gestionnaires d'EAJE sont tentés de contractualiser sur des besoins surestimés pour s'assurer de bons taux d'occupation financiers et faciliter leur gestion. En effet, les contrats à temps plein, sur un volume d'heures journalier important, sont plus faciles à gérer, apportent une meilleure prévisibilité de l'activité et assurent un niveau élevé des recettes tirées des participations des familles. Dans d'autres cas, les contrats d'accueil ne prévoient pas la déduction du prix facturé des périodes de fermeture de l'EAJE et des absences connues par la famille telles que les congés et jours de réduction du temps de travail (plafonnées à 40 jours par an). Le contexte de tension entre l'offre et la demande en matière de garde peut accentuer ce phénomène.

L'écart entre heures facturées et heures réalisées n'est cependant pas toujours dû à l'existence des forfaits horaires. Il faut également mentionner les difficultés de certaines familles à se conformer à la notion de contrat de réservation ou la tendance de certains parents à venir chercher leur enfant bien avant l'heure prévue, renonçant ainsi à utiliser les plages horaires qu'ils ont réservées.

Au total, les heures réservées par les familles sont en moyenne supérieures aux heures effectives d'accueil de 12,5 % en moyenne en 2011, contre 12 % en 2009 et 8 % en 2006 :

Tableau n° 16 : répartition des établissements d'accueil du jeune enfant selon l'écart entre les heures facturées (HF) aux familles et les heures réalisées (HR) - Année 2011

Écart « heures facturées- heures réalisées »	Inf. à 10 %	Inf. à 20 %	Inf. à 30 %	Inf. à 40 %	Inf. à 50 %	Sup. à 150 %	Total
Nombre d'EAJE	5 488	3 575	1 430	449	100	38	11 080
% d'EAJE	49,5 %	32,3 %	12,9 %	4,1 %	0,9 %	0,3 %	100 %

Source : Caisse nationale des allocations familiales - Note de lecture : 5,3 % des EAJE facturent aux familles plus de 30 % d'heures non réalisées ; le pourcentage de 5,3 % est obtenu en additionnant 4,1 %, 0,9 % et 0,3 %.

²¹⁹ Dans le cadre des dispositions de l'article R. 2324-27 du code de la santé publique.

La lettre circulaire du 29 juin 2011 prévoit la possibilité d'effectuer des réservations par créneaux horaires « pour les EAJE déjà ouverts au moment de la mise en place de la PSU ». Les réservations de créneaux horaires sont encore toutefois largement pratiquées sans considération de l'année de création de la structure. L'étude conduite par la caisse nationale des allocations familiales en 2012 fait apparaître que 46 % des structures facturent encore au forfait (journalier ou hebdomadaire) pour au moins une partie de l'accueil, s'assurant ainsi des recettes de facturations souvent très supérieures aux besoins des parents²²⁰ et, par conséquent, au montant des heures effectivement réalisées.

Les caisses d'allocations familiales sont attentives à ces situations et fixent en général un seuil de tolérance de 15 % maximum entre les heures facturées aux familles et les heures réalisées. Lors de l'arrêté des comptes, la caisse nationale des allocations familiales contrôle également le taux de facturation (heures facturées / heures réalisées) des EAJE. Tout écart supérieur à 20 % est signalé à la caisse d'allocations familiales qui doit sensibiliser le gestionnaire à la nécessité de le réduire. Si les conseillers techniques procèdent à de tels rappels, ils ne disposent d'aucun moyen face à un gestionnaire peu compréhensif.

Dans la mesure où la prestation de service unique versée par les caisses d'allocations familiales est calculée sur la base des heures facturées, la branche famille finance une charge correspondant en partie à des heures de fonctionnement de structures d'accueil pendant lesquelles aucun service n'est rendu. Entre 2006 et 2011, cette charge a augmenté de 74,8 M€²²¹ pour la branche famille et de 59,4 M€ pour les collectivités gestionnaires²²².

Fixer un seuil national (écart maximum entre heures facturées et heures réalisées) ne répondrait pas aux spécificités de certains EAJE et pourrait entraîner certains contre-effets comme l'ajustement au maximum du taux, par exemple. En revanche, la caisse nationale des allocations familiales devrait définir des règles opposables aux gestionnaires dans les

²²⁰ La CNAF a ainsi établi que les structures n'appliquant ni forfait, ni maximum de congés, ne représentaient en 2012 que 54 % des structures, leur taux de facturation étaient de 109,6 %, alors que dans le cas de structures appliquant des forfaits et plafonnant à 4 semaines par an au maximum les congés, le taux de facturation est de 116,4 %, soit 6,8 % de plus.

²²¹ Soit 66,7 millions d'heures facturées non réalisées en 2011 – 34,4 millions d'heures facturées non réalisées en 2006) valorisées au prix unitaire de 2,31 €/h (moyenne horaire 2006-2011) – Source : CNAF – note DPFAS du 25 janvier 2013.

²²² Soit 66,7 millions d'heures facturées non réalisées en 2011 – 34,4 millions d'heures facturées non réalisées en 2006 valorisées au prix unitaire de 1,91 €/h. Cette dernière valeur correspond au taux de participation des collectivités locales (22 %) appliqué au prix de revient moyen de l'heure réalisée 2006-2011).

contrats de PSU permettant une réfaction calculée en fonction de l'importance du dépassement du taux convenu.

4 - L'impact financier d'une application stricte de la PSU pour les gestionnaires

Selon la caisse nationale des allocations familiales²²³, le niveau de service délivré par les établissements d'accueil du jeune enfant reste hétérogène et certaines obligations imposées par la prestation de service unique (PSU) aux gestionnaires d'établissement sont en fait indument supportées par les familles. Il en va ainsi des repas et des produits d'hygiène des jeunes enfants pour lesquels la lettre circulaire précitée rappelle que « dans un souci d'équité de tarification vis-à-vis des familles, il ne doit pas y avoir de suppléments ou de déductions faites pour les repas amenés par les familles, ou les couches. ». Or, 64 % des structures ne fournissent toujours pas les produits d'hygiène et les couches et 17 % des EAJE ne délivrent pas de repas aux enfants présents à l'heure du midi. Dans certains départements, la prise en charge des soins d'hygiène est encore plus rare. Ainsi, un sondage réalisé, en 2012, par la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône, sur 87 structures d'accueil, révèle que seulement 13 d'entre eux fournissent les couches aux bébés accueillis.

Dans la majorité des cas, les établissements indiquent que le coût de la prise en charge des produits d'hygiène et des couches n'est pas prévu à leur budget ou qu'ils ne disposent pas d'un espace de stockage suffisant. Selon la caisse nationale des allocations familiales, le montant des dépenses indument supportées par les familles est estimé, en 2011, à 47 M€ pour les frais de changes et d'hygiène des jeunes enfants et à 54,5 M€ pour les repas.

Le développement des multi-accueils a également demandé aux gestionnaires des investissements liés à l'informatisation, notamment pour la mise en place d'un « badgeage » horaire. Dans les Landes, tous les relais d'assistants maternels (RAM) et les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont informatisés et dans le Pas-de-Calais, 92 % des structures sont dotées d'un système de « badgeage ». Si la caisse d'allocations familiales accompagne les établissements dans le développement de leur informatisation, l'installation et la maintenance de ces systèmes entraînent des coûts de gestion supplémentaire pour les collectivités et les entreprises gestionnaires.

²²³ Note précitée de la commission d'action sociale du 16 octobre 2012.

Enfin, les gestionnaires de crèches privées, rompus aux techniques de maîtrise des coûts et de rentabilité, peuvent être avantagés par rapport aux EAJE publics ou associatifs. Ainsi, la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône a constaté que certains d'entre eux « optimisaient » les recettes de la PSU en intégrant des frais de fonctionnement importants, par exemple, en créant deux sociétés distinctes (une société civile immobilière pour les activités de promoteur et une SARL pour la gestion de l'EAJE). Le niveau de facturation du loyer de la société civile immobilière (SCI) vers la SARL permet d'augmenter les charges fixes dans les budgets et comptes de résultat de la structure gestionnaire et d'augmenter le prix de revient, dans la limite des prix de revient plafond, afin de maximiser le montant pouvant être perçu au titre de la PSU.

En définitive, la réforme de la prestation de service unique (PSU), appliquée de façon hétérogène, connaît des résultats en-deçà des attentes. Les efforts de la caisse nationale des allocations familiales doivent être poursuivis vis-à-vis des gestionnaires d'EAJE (collectivités locales, associations, entreprises, etc.) afin d'optimiser l'occupation des structures d'accueil et de rétablir l'équité de traitement dues aux familles dont les participations financières relèvent d'un barème national.

La convention d'objectifs et de gestion « 2013-2017 » prévoit la mise en place d'un fonds d'accompagnement, d'un montant de 256 M€, destiné à soutenir les structures d'accueil connaissant des difficultés financières d'application de la PSU. Toutefois, la mise au point de cette convention n'a pas été l'occasion de fixer précisément les conditions (procédures, moyens, calendrier, indicateurs) d'intervention de ce fonds.

II - L'information des familles : une mission à parachever

A - Le site www.mon-enfant.fr

Créé en 2009 par la caisse nationale des allocations familiales, le site « mon-enfant.fr » apporte aux familles une information sur les différents modes de garde et leur permet de simuler le coût qui restera à leur charge en fonction du mode de garde et de leurs ressources. Entre 2009 et 2011, les consultations de ce site ont progressé de 80 %²²⁴. Les caisses d'allocations familiales suivent le nombre de consultations du site

²²⁴ 2 611 854 visites en 2011 contre 1 451 030 visites en 2009.

mais n'exploitent pas ces données pour définir la nature des visites et leur localisation sur le territoire.

Ce site doit, en principe, recenser la quasi-totalité des EAJE et des relais d'assistants maternels (RAM), les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) ainsi que les coordonnées des assistants maternels qui ont souhaité y figurer. Les assistants maternels sont supposés prendre, de leur propre chef, l'initiative de s'inscrire sur le site internet de la caisse d'allocations familiales et y indiquer le nombre d'enfants qu'ils peuvent accueillir dans la limite du nombre maximal prévu par leur agrément. Selon la caisse nationale des allocations familiales²²⁵, « les coordonnées des assistants maternels ayant donné leur accord sont en ligne dans 90 départements, soit directement (83 départements) soit au moyen d'un lien avec un site développé par le conseil général (7 départements). Ceci porte à 182 605 le nombre d'assistants maternels recensés sur le site, soit 60 % de ceux en activité » et 45 % seulement de l'ensemble des assistants maternels disposant d'un agrément. Cette situation, entretenue par le fait que la procédure d'enregistrement des assistants maternels nécessite actuellement d'obtenir leur accord préalable²²⁶, apparaît d'autant plus préjudiciable aux familles et aux collectivités locales, chargées de centraliser les demandes d'accueil et d'orienter les familles, qu'elle porte sur un mode de garde représentant près de 60 % de la capacité totale d'accueil du jeune enfant. Afin d'y faire face, une mesure réglementaire pourrait prévoir que l'agrément délivré par le président du conseil général, comportant les nom, prénom et adresse de son bénéficiaire, fasse l'objet d'une publication sur le site monenfant.fr.

D'autres fonctionnalités primordiales pour les parents comme l'information sur la disponibilité des places en crèche ou chez les assistants maternels ainsi que les tarifs pratiqués par ces derniers n'y figurent pas. En février 2013, seule une minorité des 15 712 assistants maternels et 340 EAJE avaient renseigné leurs disponibilités. L'information sur les offres d'accueil spécifiques -dépannage, horaires atypiques- n'y est pas développée. Les acteurs -associations, entreprises prestataires ou mandataires- intervenant sur le secteur de la garde à domicile n'y sont pas référencés. Pour les EAJE, les caisses d'allocations familiales passent progressivement des conventions avec les gestionnaires afin qu'ils intègrent directement sur le site monenfant.fr les informations les concernant. Toutefois, l'actualisation sur la disponibilité des places est loin d'être satisfaisante. Dans les Bouches-du-Rhône, la caisse d'allocations familiales n'a pas encore passé de convention avec les

²²⁵ Rapport à la commission d'action sociale du 16 octobre 2012 – p.14.

²²⁶ Certaines CAF contournent la difficulté en conditionnant l'octroi de la prime d'installation à l'inscription sur le site.

gestionnaires désireux de mettre à jour directement leurs données sur le site.

Cette situation est regrettable car, dans la convention d'objectifs et de gestion « 2009-2012 », la mise en œuvre de l'information des familles sur les places disponibles dans les crèches était prévue pour mi-2010. Sans objectif de date, une autre action importante concernait la centralisation des réservations de places d'accueil. Selon la caisse nationale des allocations familiales, ce service vient tout récemment d'être mis en place (septembre 2013) mais n'est pour l'instant déployé que « sur quelques communes volontaires ». Le site mon-enfant.fr constitue un outil stratégique de développement de l'accueil des jeunes enfants. L'impossibilité de connaître les disponibilités et de procéder à des réservations de places d'accueil, lui ferait perdre une partie importante de son intérêt.

Par ailleurs, d'autres sites internet participent à l'information du grand public dans le domaine de l'accueil de la petite enfance, comme ceux de la fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) ou celui de l'agence nationale des services à la personne. De même, un projet d'espace numérique du particulier employeur et de son salarié (ENPES), placé sous la direction de la direction de la sécurité sociale (DSS), devrait voir le jour fin 2013 et faciliter l'accès aux informations et aux services utiles pour l'emploi à domicile et participer au développement de la professionnalisation des emplois de la famille. L'interconnexion de ces moyens d'informations au service des familles avec le site monenfant.fr est souhaitable.

B - D'autres initiatives des caisses d'allocations familiales à généraliser

Depuis 2007, 52 caisses d'allocations familiales ont expérimenté une offre de service visant à améliorer le rapprochement entre l'offre d'accueil des jeunes enfants et la demande reposant notamment sur la mise en place d'un service d'information aux familles et un numéro unique d'enregistrement des demandes d'accueil. L'évaluation de ces expérimentations²²⁷ indique que ces dispositifs ont contribué à améliorer l'adéquation entre le mode d'accueil, souhaité par les parents, et le mode d'accueil obtenu. Les caisses d'allocations familiales n'ayant pas participé à cette expérimentation prennent d'autres initiatives pour améliorer l'information des familles.

²²⁷ L'essentiel n° 109 avril 2011.

Une expérimentation intéressante de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône

Depuis juin 2011, une offre de service intitulée « arrivée d'un enfant » consiste à délivrer une information de qualité sur les prestations et les modes d'accueil aux familles qui attendent un enfant. Sur la base d'un ciblage mensuel, l'offre de service intègre l'envoi d'un courrier personnalisé et d'une plaquette d'information ainsi que l'invitation à une réunion d'information collective, organisée par des professionnels de la caisse et des partenaires (centre communal d'action sociale, mairie, conseil général, relais d'assistants maternels, etc.).

C - Le fonctionnement hétérogène des relais d'assistants maternels

Conformément à l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, un relais d'assistants maternels (RAM) « a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle... ».

Au 31 décembre 2011, 2 938 relais sont cofinancés par la branche famille pour un montant total de 48 M€. Toutes les collectivités qui ont fait l'objet des contrôles possèdent un ou plusieurs relais, à l'exception de la commune de Saintes. Leur couverture territoriale est souvent importante, soit plus de 80 % dans le Pas-de-Calais, la Mayenne et les Landes au 31 décembre 2011. Leur évolution coïncide avec celle de l'accueil individuel.

Les relais d'assistants maternels offrent une information utile aux assistants maternels par l'organisation de temps d'échanges de pratiques, permettant d'améliorer la qualité de leur accueil et de rompre leur isolement professionnel. À Valence, le relais assure également une veille juridique sur le métier d'assistant maternel. Nombre d'entre eux, comme à Theix (Morbihan), Auray, Lorient ou Valence, par exemple, leur proposent également des actions de formation continue²²⁸ contribuant ainsi à leur professionnalisation. Dans les zones rurales, les RAM sont parfois départementaux comme en Lozère où le relais diffuse des informations sur les assistants maternels exerçant sur le territoire de chacune des intercommunalités adhérentes. Ils peuvent aussi être itinérants.

²²⁸ Ateliers d'éveil, soirées débat, et actions pédagogiques dans le cadre du droit individuel à la formation.

Le relais d'assistants maternels de la communauté de communes du canton de Rumilly (Haute-Savoie)

Par son caractère partiellement itinérant, cette structure cofinancée par la caisse d'allocations familiales a été conçue pour apporter un service en milieu rural, au plus près des parents et des assistants maternels. Concrètement, les animatrices de ce relais rayonnent sur tout le territoire cantonal. Elles programment également des temps de rencontre et des activités d'animation au gré de la disponibilité des locaux mis temporairement à leur disposition par les communes d'accueil.

En outre, les relais d'assistants maternels se positionnent comme le lieu central d'information des familles²²⁹. Par exemple, à Penthievre (Côtes d'Armor), le RAM accompagne les familles dans la recherche du mode de garde approprié en fonction de leurs besoins et peut les orienter vers une structure collective.

Dans le département de l'Aude, le conseil général notifie aux relais les agréments délivrés (ou retirés) aux assistants maternels. Ces derniers reçoivent périodiquement la liste actualisée des assistants maternels agréés. Cette pratique n'est toutefois pas généralisée et les listes d'assistants maternels agréés produites par les conseils généraux sont le plus souvent peu exploitables car elles n'indiquent pas si les assistants maternels sont ou non en exercice et ne précisent pas le nombre d'enfants qu'ils sont autorisés à accueillir.

Les assistants maternels ne sont pas réglementairement tenus d'adhérer à un relais, ni de l'informer de leur activité ou de leurs disponibilités. Ainsi, sauf exceptions, comme à Échirolles (Isère) où le RAM délivre aux familles des informations non seulement sur les disponibilités de l'offre d'accueil individuelle mais aussi sur celles en établissement d'accueil (EAJE), les RAM limitent souvent leur action à une information sur les assistants maternels, fréquemment sans la partager avec les services municipaux ou intercommunaux de la petite enfance.

La mutualisation des informations sur les disponibilités entre les EAJE et les RAM permettrait d'améliorer le service aux familles et une optimisation de la gestion de l'offre d'accueil. De même, la mise en réseau des RAM devrait être généralisée ainsi que leur extension aux gardes d'enfants à domicile qui était pourtant prévue par la convention

²²⁹ La lettre circulaire de la CNAF adressée au réseau des CAF le 2 février 2011 (Lc n° 2011-020), les positionne pour les familles comme un lieu d'information sans opposition de l'accueil individuel à l'accueil collectif.

d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012²³⁰ mais qui n'est toujours pas mise en œuvre. Par ailleurs, les interventions et le fonctionnement des relais devraient être plus homogènes. En effet, les modalités de suivi des taux de fréquentation sont très diverses et font rarement l'objet d'une analyse dans leurs rapports annuels d'activité.²³¹

Parfois, l'action de certains RAM, en Mayenne notamment, dépasse le cadre fixé par le législateur pour s'étendre à l'accompagnement des parents dans leur relation contractuelle avec les assistants maternels (calcul de la rémunération, rédaction des contrats, gestion des congés et des licenciements).

Conscients des améliorations souhaitables, des députés ont déposé, le 6 février 2013, une proposition de loi visant à améliorer les services rendus par les RAM et, notamment, à leur permettre de délivrer les informations attendues des familles. .

III - L'attribution des places : une transparence à renforcer

A - Le recueil des demandes

Globalement, les collectivités ont amélioré leur information aux familles (site internet, bulletin municipal périodique, plaquette de présentation, etc.). Par exemple les communes d'Angers, de Brétigny-sur-Orge (Essonne), de Rodez, de Grenoble, de Croix (Nord), de Faches-Thumesnil et d'Evry ont mis en place des guichets uniques permettant de renseigner les parents mais aussi de centraliser les informations relatives à leurs besoins de garde (créneaux horaires, adresse, situation familiale...). À Montpellier, les procédures d'information et d'enregistrement des demandes s'inscrivent dans le périmètre de la certification « Qualiville » et la commune a conçu un système informatique de « liste unique » centralisant l'enregistrement des demandes. À Marseille, les préinscriptions peuvent s'effectuer directement sur internet en transmettant des pièces justificatives

²³⁰ Dans la mission 1 « aides les familles à concilier professionnelle, vie familiale et vie sociale » l'action 4 est ciblée sur l'élargissement des RAM à l'accueil à domicile.

²³¹ La comptabilisation des assistants maternels fréquentant le RAM de Rodez n'est faite qu'à partir de leur présence aux séquences « haltes de jeux ». À Wattrelos, les contacts noués avec les parents ou avec les assistants maternels sont bien recensés dans des fiches manuscrites, mais celles-ci sont peu exploitées.

dématérialisées. Ce portail internet devrait être dans l'avenir étendu aux EAJE associatifs.

Un exemple de centralisation des demandes d'inscription

La commune de Bordeaux a mis en place sept lieux d'accueil chargés de centraliser les demandes d'inscription destinées à la fois aux EAJE du secteur communal et à ceux du secteur associatif. Ces permanences d'inscription tenues par des professionnels de la petite enfance permettent de recevoir les familles et de construire avec elles le projet d'accueil le mieux adapté à leurs besoins. Les préinscriptions donnent lieu à l'attribution d'un numéro unique et permettent la gestion des listes d'attente et des commissions d'attributions communes. En 2012, la ville a rationalisé les critères d'attribution des places d'accueil par une liste étoffée de critères, assortie d'un barème de pondération relevant du mécanisme dit du scoring afin que les familles soient, le plus équitablement possible, classées en fonction de l'acquisition de points.

Cette démarche de convergence entre les opérateurs lors des procédures d'inscription devrait être encouragée en vue de sa généralisation.

Le plus souvent, cette centralisation ne concerne que les EAJE municipaux. Elle n'englobe pas les autres structures associatives ou privées ni les demandes d'accueil individuel. Une demande est donc toujours susceptible d'être formulée dans plusieurs endroits sans qu'existent, dans de tels cas, de dispositifs de recoupement. À Cherbourg, Auxerre²³² (Yonne) et Lens²³³, l'accueil des familles et les demandes d'inscription sont de la compétence des responsables des EAJE qui ont leur propre liste d'attente.

Si le traitement des demandes d'accueil régulier peut être centralisé dans le cadre d'un guichet unique, celui des demandes d'accueil occasionnel est, en pratique, directement assuré par les directrices de crèches. Cette organisation conduit, par conséquent, les parents à la recherche d'un accueil occasionnel²³⁴ à s'inscrire auprès de plusieurs établissements et parfois, de guerre lasse, à accepter une

²³² Jusqu'en septembre 2013, date à laquelle cette collectivité a mis en place un guichet unique pour ses structures municipales.

²³³ Jusqu'en 2013, année au cours de laquelle la commune a mis en place un guichet unique.

²³⁴ Il s'agit en majorité de parents non-actifs, ayant des besoins ponctuels de mode de garde ou de parents d'enfants en situation de handicap, ces enfants occupant très rarement une place régulière sur des temps d'accueil conséquents, en raison notamment de leur rythme de vie.

proposition d'inscription en accueil régulier pour s'assurer d'une place au prix d'un absentéisme important de leur enfant. C'est le cas à Grenoble, où le centre communal d'action sociale n'a que peu de visibilité sur la demande d'accueil occasionnel.

B - La gestion des listes d'attente

Des listes d'attente font parfois état d'un nombre important de demandes d'admission alors que le potentiel global d'accueil sur la commune dépasse le nombre d'enfants de moins de trois ans recensés sur son territoire. Cette situation est généralement due à la préférence des familles pour une solution de garde située sur leurs trajets « domicile-travail » ou pour une structure d'accueil collectif, plutôt que pour un assistant maternel, en raison des tarifs pratiqués, du suivi pédagogique proposé ou encore des possibilités de prise en charge d'enfants avec des pathologies. Elle peut également s'expliquer par une surestimation des capacités d'accueil des assistants maternels.

L'importance des listes d'attente et le faible taux d'admission est d'autant plus surprenant que les taux d'occupation réel des structures restent parfois faibles (inférieurs à 70 %). Le taux moyen d'occupation des structures d'accueil collectif gérées par la commune de Villeneuve - d'Ascq (hors jardins d'enfants) était ainsi de 63 % en 2010 alors que le délai moyen d'attente pour une place en crèche était de 15 mois la même année. À Créteil (Val-de-Marne), le taux d'occupation réel de certaines crèches collectives est inférieur à 70 % alors que la demande est forte et les admissions très limitées : entre 75 % et 80 % des dossiers ne sont pas retenus entre 2009 et 2011 et pour la rentrée de septembre 2012, 730 demandes, soit 83 % des dossiers étudiés, étaient en attente.

Les délais d'attente observés sont variables selon les communes et la période de l'année. La plupart des établissements, 68,8 % des EAJE²³⁵, attribuent les places d'accueil régulier au mois de septembre, tandis que les places d'accueil occasionnel sont, sans surprise, attribuées plus souvent en cours d'année (74,4 % des EAJE). Ce sont surtout les crèches familiales, les crèches collectives et les multi-accueils – soit les structures qui pratiquent principalement l'accueil régulier – qui attribuent des places en septembre. La durée d'attente peut ainsi atteindre un an, comme par exemple à Ostwald ou à Villeneuve d'Ascq. À Lorient et à Auray²³⁶, par exemple, cette attente entraîne un déséquilibre dans la structure d'âge des enfants accueillis : les bébés de moins d'un an sont ainsi beaucoup moins

²³⁵ Dossier d'études CNAF n° 152 – mai juin 2012 p. 284.

²³⁶ En 2012, la part des enfants de moins d'un an accueillis est de 20 %.

nombreux dans les crèches que ceux âgés d'un à deux ans. Cela génère l'incompréhension des parents.

Le recul de la préscolarisation des enfants âgés de deux ans contribue à aggraver ce déséquilibre dans la mesure où les places occupées par ces enfants ne se libèrent qu'un an plus tard. La différence de temporalité, entre les demandes d'admission enregistrées au fil de l'eau et les sorties s'opérant majoritairement en septembre pour les enfants admis en école maternelle, occasionne un phénomène d'accumulation participant à l'allongement des listes d'attente.

La référence à l'âge de l'enfant au cours de l'année civile conduit, dans certaines zones, à ne scolariser qu'à trois ans et demi les enfants nés en début d'année civile, alors que les enfants nés en fin d'année civile sont scolarisés avant leur troisième anniversaire. Les enfants nés en début d'année ont donc une socialisation plus tardive et leurs parents doivent, en conséquence, financer une année de garde supplémentaire par rapport aux enfants nés en fin d'année. L'application de la circulaire du 18 décembre 2012²³⁷ dont l'annexe précise que « la scolarisation des enfants de moins de trois ans (...) peut conduire à un accueil différé au-delà de la rentrée scolaire en fonction de la date anniversaire de l'enfant » devrait désormais permettre, au moins dans les secteurs prioritaires, de répondre à l'ensemble de ces difficultés et conduire notamment à un « lissage » des entrées et des sorties au sein des EAJE.

Les délais d'attente peuvent aussi être le fait de familles qui, à Valence ou à Villeneuve d'Ascq, par exemple, refusent les propositions de place pour leur enfant dans un autre établissement que celui qu'elles souhaitent en premier choix. Souvent dicté par la localisation de l'EAJE, ce premier choix peut aussi parfois résulter de la spécificité de son accueil. À Bayonne, où le délai d'attente pour l'admission à la crèche gérée par l'association « L'arche de Noé » accueillant des enfants porteurs d'un handicap dépasse une année, des parents ont recours à la formule du congé parental dans l'attente de l'attribution d'une place dans cet EAJE.

Des délais d'attente jugés trop importants peuvent aussi conduire les familles à trouver une solution de garde alternative (solidarité familiale, assistants maternels) sans en informer la collectivité. Plus le délai d'attente s'allonge et plus les désistements sont nombreux, ce qui rend plus difficile l'actualisation de la liste d'attente.

Le plus souvent, les communes ne disposent pas d'indicateurs de suivi des délais d'attente suffisamment précis pour déterminer les raisons

²³⁷ Publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale du 15 janvier 2013.

des attentes constatées. Cette absence d'évaluation est regrettable. Les communes ou intercommunalités devraient rendre opérationnels des indicateurs de suivi du nombre de demandes non satisfaites permettant de mesurer l'ampleur de la liste d'attente et d'évaluer ses caractéristiques (âge des enfants, spécificités de la demande, localisation, etc.).

C - Des décisions d'admission peu transparentes

Si les décisions d'admission en établissement d'accueil sont parfois prononcées par une commission d'attribution à laquelle des élus participent, ce qui est le cas des communes de Créteil, de Brétigny-sur-Orge et de Maubeuge, par exemple, elles restent souvent directement prises par les directrices des structures d'accueil ou par la coordinatrice du service petite enfance.

Fréquemment, les critères de priorité restent limités au lieu de résidence de la famille et à la date de la demande. Le critère du domicile des parents, qui donne une priorité d'accès aux familles de la collectivité, par exemple à Nyons, Valence, Créteil, Lorient et Bayonne²³⁸, apparaît contraire aux préconisations énoncées par la caisse d'allocations familiales²³⁹ en la matière. Il est également contradictoire avec le principe général d'égalité d'accès des usagers aux services publics, fussent-ils communaux et facultatifs²⁴⁰. Des conventions de partage de places entre communes avoisinantes, comme il en existe à Valence (Drôme), permettent d'élargir l'accès des familles aux établissements d'accueil du jeune enfant.

²³⁸ Une clause « d'intéressement » permet à une association gestionnaire d'une crèche située sur la commune de Bayonne de bénéficier de la part de cette dernière d'une subvention majorée dans les conditions suivantes : « Si les enfants bayonnais constituent 75 % de la population accueillie, la part prise en charge par la ville est portée à 55 % du total des dépenses de fonctionnement. Une deuxième majoration (de 55 % à 60 %) est possible quand le taux de fréquentation des enfants bayonnais dépasse 85 % du total. ».

²³⁹ Accueil de la petite enfance – Guide pratique – Fiche N° 8 – règlement de fonctionnement : « Il est souhaitable que les établissements ou services d'accueil n'excluent pas des enfants au motif que leur famille réside sur le territoire d'une autre commune. Un tel accueil peut être justifié soit parce que la commune de résidence n'offre pas de places en établissement ou service d'accueil, soit pour des raisons liées au lieu de travail des parents ».

²⁴⁰ CE – 13 mai 1994 – Commune de Dreux - n° 116549.

Les familles, dont les deux parents exercent une activité, sont souvent prioritaires pour obtenir une place dans une structure pratiquant l'accueil régulier ; c'est le cas, par exemple, dans les communes de Lorient, d'Evry, de Perpignan et dans la communauté de communes du Pays d'Olmes (Ariège). D'autres critères sont parfois retenus, comme la gémellité, la situation sociale des parents, la situation de fratrie ou encore l'âge de l'enfant rapporté au nombre de places de la section d'âge. À Marseille, certaines structures associatives appliquent un critère d'âge pour faciliter leur gestion et excluent les enfants de moins d'un an et parfois de moins de deux ans²⁴¹.

Par ailleurs, malgré l'affichage de critères visant à répondre au mieux à la diversité des besoins, l'accueil à temps complet (quatre ou cinq jours par semaine) reste souvent la règle dans la plupart des crèches collectives. Cela s'explique par l'existence de fortes contraintes dans la gestion des places et par l'assurance, pour le gestionnaire, d'obtenir un taux de fréquentation élevé lui garantissant une optimisation des aides financières de la caisse d'allocations familiales. Si la situation sociale peut parfois faire partie des critères d'admission, comme à Angers ou à Grenoble, le rapport de l'Observatoire national de la petite enfance sur l'accueil du jeune enfant en 2011 relève que « la situation familiale, et notamment la monoparentalité, est un élément qui ne semble pas prépondérant dans la décision, tout comme la faiblesse des ressources ».

En rendant plus difficile la hiérarchisation des demandes, la multiplication des critères peut être perçue comme une source d'opacité de la décision d'admission. Celle-ci finit couramment par se faire, au cas par cas, par la mobilisation d'informations diverses recueillies notamment dans le cadre de rencontres avec les parents lors des préinscriptions. À Marseille, des critères objectifs (résidence, activité des parents, contrats à temps plein) sont obscurcis par des critères plus vagues qui ne sont pas définis, comme « l'objectif de mixité sociale, de mixité d'âge, de mixité d'accueil et d'optimisation du fonctionnement des établissements ». De même, à Hérouville-Saint-Clair (Calvados), l'attribution des places en crèches s'apprécie selon plusieurs logiques qui sont parfois contradictoires entre elles²⁴². Selon l'Observatoire national de la petite enfance, « la formalisation des critères est faible et quatre établissements d'accueil sur dix ne mentionnent pas tous les critères dans leur règlement intérieur. »

²⁴¹ Ces restrictions concernent 21 EAJE associatifs et portent au total sur 377 places d'accueil.

²⁴² Depuis 2013, la ville a mis en ligne sur son site internet une grille de critères d'attribution des places en crèches dont les familles sont également informées lors des entretiens au moment des demandes d'inscription.

Entre l'absence de critères assortie d'une décision d'admission confiée aux responsables d'EAJE et la multiplication des critères appréciés par une commission d'attribution, le risque d'opacité est grand. La généralisation de critères clairement hiérarchisés et de commissions d'attribution élaborant des comptes-rendus circonstanciés de ses réunions devrait être encouragée.

IV - Des besoins spécifiques à mieux prendre en compte

Le développement et la meilleure accessibilité des établissements d'accueil de jeunes enfants à des publics rencontrant des besoins spécifiques ont constitué un enjeu majeur de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée pour la période 2009 à 2012. Cependant, ces besoins ne sont pas toujours pris en compte par les établissements d'accueil des jeunes enfants.

A - L'accueil sur des horaires atypiques

L'évolution du marché du travail entraîne le développement des emplois aux horaires atypiques (irréguliers, temps partiels, etc.). Les parents contraints à cette flexibilité sont confrontés à des difficultés liées à la planification de leurs besoins de garde et à une inadéquation de l'offre d'accueil. En effet, les heures d'ouverture des établissements d'accueil et les disponibilités des assistants maternels sont le plus souvent orientées pour satisfaire une demande de garde régulière et à temps plein. Ces difficultés s'accroissent pour les familles monoparentales²⁴³.

De même, la dispersion géographique des familles complique le recours à la solidarité intergénérationnelle en rendant plus difficile l'éventualité de la garde par des grands-parents souvent éloignés et parfois même encore en activité professionnelle. Certes, l'accueil individuel permet une plus grande adaptabilité mais il est plus onéreux. Or, la demande d'accueil en horaires atypiques émane des familles

²⁴³ 10,1 % des enfants de moins de six ans vivent en famille monoparentale (enquête emploi INSEE 2004-2007).

relevant principalement des catégories socioprofessionnelles les plus modestes²⁴⁴.

Le dispositif expérimental de la caisse nationale des allocations familiales en matière d'accueil sur des horaires atypiques

Le dispositif expérimental lancé par la caisse nationale des allocations familiales en 2010 auprès de 33 caisses d'allocations familiales a permis de soutenir 75 projets destinés à favoriser l'accès des publics confrontés à des horaires spécifiques. Ce soutien financier (10 M€ dont 9,4 M€ engagé fin 2012) a été apporté aux structures mettant en place une offre d'accueil accessible à un public fragilisé.

Ces accueils sont réalisés au domicile des parents sur des amplitudes horaires étendues (en complément d'un accueil de 10 heures par jour et entre 6 heures du matin et 22 heures le soir) ou spécifiques (entre 22 heures du soir et 6 heures du matin ou le dimanche et les jours fériés). Le coût moyen horaire estimé à 20,6 € de l'heure dans les budgets prévisionnels 2012 des structures retenues est financé à hauteur de 12,9 € de l'heure (prévision 2012) par la caisse nationale des allocations familiales, soit la quasi-totalité du surcoût par rapport à un accueil aux horaires standard.

Diverses initiatives ont été recensées dans ce domaine. Des horaires élargis et des accueils de nuit sont proposés dans plusieurs crèches d'Angers. Ils peuvent être complétés par une garde à domicile gérée par une association (Angers Proxim'services) et financée en tant que de besoin par le centre communal d'action sociale. À Nancy (Meurthe-et-Moselle), le CCAS répond à la demande de garde en horaire atypique depuis 2005, en partenariat avec le département de la Meurthe-et-Moselle et la caisse d'allocations familiales. Il est ainsi fait appel à des étudiants des filières sanitaires et sociales, embauchés par le CCAS, qui se rendent au domicile des parents pour garder les enfants jusqu'à l'ouverture ou la fermeture des autres structures d'accueil.

²⁴⁴ INSEE 2011 – Économie et Statistique n° 447 – Bénédicte Galtier « Arbitrage entre emploi et inactivité des mères de jeunes enfants » : les femmes ayant cessé d'occuper un emploi travaillaient plus fréquemment le week-end – en occupant des emplois de vendeuses, caissières, employées de restauration, femmes de ménage – surtout le samedi, lorsque la plupart des lieux d'accueil des enfants sont fermés. Elles étaient également amenées plus souvent à commencer tôt le matin et à finir tard le soir. Ainsi, 18 % des mères qui ne sont plus en emploi travaillaient tous les jours avant 8h, alors que seules 10 % des mères qui travaillent actuellement sont astreintes à ce rythme horaire. En outre, 13 % des mères désormais sans emploi travaillaient quotidiennement le soir (entre 18h et minuit), soit deux fois plus que les mères toujours en activité (6 %).

À Grenoble, une expérimentation est menée sur un secteur de la ville, en partenariat avec la caisse d'allocations familiales, pour proposer des tarifs de garde atypiques très avantageux à des familles répondant aux critères de priorité déjà appliqués par le pôle petite-enfance (essentiellement bas revenus). En Saône-et-Loire, l'amplitude horaire d'accueil chez les assistants maternels employés par la communauté d'agglomération Mâconnais-Val de Saône va de 5 h 30 à 22 h 30 du lundi au samedi et en 2011, 15 enfants sur 67 ont été accueillis sur des horaires atypiques. En Bretagne, l'association « Mamhique »²⁴⁵ a été créée pour offrir un accueil aux parents pour lesquels les modes de garde « standards » ne sont pas adaptés (horaires d'ouverture, âges des enfants accueillis). Cette association anime un réseau départemental d'assistants maternels susceptibles d'accueillir des enfants sur des horaires atypiques (avant 7h30 du matin par exemple). Pareillement, l'association locale « Domi'kid », adhérente du réseau GEPPETO²⁴⁶, complète le dispositif local d'accueil de la ville de Cherbourg pour les parents travaillant en horaires dits « décalés ».

Toutefois, de nombreuses collectivités ayant fait l'objet des contrôles ne répondent pas aux préoccupations de ces familles. Par exemple, une étude réalisée en 2010 à la demande du CCAS de la commune de Séné indique que certains besoins en termes d'horaires atypiques ne sont pas toujours pris en compte dans l'offre de garde²⁴⁷. À Marseille, les crèches municipales sont ouvertes de 7h30 à 18h30. Auparavant, elles ouvraient dès 7h. La ville de Lille n'a pas mis en place de dispositif de suivi des horaires atypiques et les EAJE offrent des horaires d'ouverture assez rigides²⁴⁸.

S'agissant de l'offre proposée dans ce domaine par les assistants maternels, il est observé qu'en 2011, sur l'ensemble des 740 439 familles ayant perçu un complément du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), seulement 2 002 familles (0,27 %) bénéficient d'un complément du mode de garde (CMG) bonifié de 10 % pour horaires atypiques. Les assistants maternels fixent librement les termes du contrat passé avec les parents, ce qui peut exclure la prise en compte des horaires irréguliers et des demandes fluctuantes liées aux

²⁴⁵ Mamhique (Modes d'Accueil Mutualisés en Horaires atypiques), créée en 2004 par la Mutualité Française Côtes d'Armor, est présente aussi en Ille-et-Vilaine.

²⁴⁶ Marque de la société Optimômes qui agit en tant que franchiseur GEPETTO est l'abréviation de « Garde d'Enfants Pour l'Équilibre du Temps professionnel du Temps familial et son Organisation ». Ce dispositif a été baptisé Accueil Relais par la CNAF en 2004.

²⁴⁷ Selon la commune, la demande d'accueil en horaires atypiques reste marginale et ne représente, depuis 2010, qu'environ 2 % de la demande totale d'accueil.

²⁴⁸ Entre 7h30 et 8h, puis entre 18h et 18h30.

contraintes professionnelles de ces derniers. Ainsi, à Auray, la directrice du centre communal d'action sociale relève que ce mode de garde a perdu en souplesse depuis une dizaine d'années, les assistants maternels imposant des horaires contraignants pour les parents, souvent entre 9 et 17 heures, et un contrat sur l'année.

Enfin, certaines structures d'accueil ne sont pas organisées pour assurer la continuité de la garde des enfants en période estivale, leur personnel prenant leurs congés sur cette même période. Cette situation rencontrée, par exemple, dans les communes de Martigues et de Lanester est regrettable.

B - L'accueil d'urgence

Hospitalisation d'un parent, reprise d'un emploi ou d'une formation, « besoin de souffler » pour une mère seule, difficultés sociales sont autant de situations qui demandent une réponse urgente minimisant son impact sur l'enfant. Si les solutions d'accueil se diversifient pour répondre aux besoins spécifiques des familles, elles restent peu fréquentes.

L'association Dépann'familles à Grenoble (Isère)

Cofinancée par le conseil général de l'Isère, la caisse d'allocations familiales et les communes de l'agglomération²⁴⁹, cette association intervient lorsque les parents doivent s'absenter impérativement (rendez-vous urgent, hospitalisation, entretien d'embauche, reprise d'activité professionnelle, etc.), lorsque l'enfant est malade ou encore, pour une courte durée, lorsque la garde habituelle de l'enfant est défaillante. Par ailleurs, elle intervient dans la garde des enfants porteurs de handicap pour une garde occasionnelle, un samedi, un dimanche ou en soirée.

Le service de la petite enfance d'Angers a également organisé une procédure destinée à répondre aux situations d'urgence rencontrées par les parents. De même, la communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon réserve 8 % des places agréées à l'accueil d'urgence.

²⁴⁹ Cette association est cofinancée par la CAF de l'Isère.

Les services de protection maternelle infantile (PMI) du Bas-Rhin font valoir que l'accueil d'urgence est possible dans le cadre des récentes dispositions de l'article R. 2324-27²⁵⁰ du code de la santé publique relatif au « surnombre » dans les établissements d'accueil. Cette possibilité semble aussi mise en œuvre par la commune de Cherbourg dont chaque EAJE est en mesure d'assurer un accueil d'urgence sur une période de trois jours maximum moyennant un coût horaire de 2€ par heure.

La ville de Marseille a inscrit l'accueil d'urgence dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales. À cet effet, cinq places réparties dans cinq établissements d'accueil différents sont en permanence réservées à l'accueil en urgence d'enfants de femmes seules se retrouvant soudainement en difficultés du fait de problèmes de logement, d'un manque de ressources ou de violences conjugales. Elle a, en outre, signé une convention tripartite avec le ministère de la justice et le conseil général des Bouches-du-Rhône permettant d'accueillir, dans deux de ses EAJE, des enfants de détenues incarcérées au centre pénitentiaire des Baumettes.

C - Les enfants en situation de handicap

Depuis le décret du 1^{er} août 2000, l'accueil des enfants porteurs de handicap ou atteints d'une maladie chronique relève du droit commun et fait partie des missions des structures d'accueil de la petite enfance. Globalement, le nombre d'enfants handicapés ou atteints d'une maladie chronique accueillis demeure très limité.

Si légalement tous les établissements d'accueil doivent pouvoir accueillir un enfant en situation de handicap, la réalité est plus contrastée. Permettre cet accueil dans les meilleures conditions suppose formation des professionnels, adaptation des locaux et sensibilisation à la différence pour les familles fréquentant la structure.

²⁵⁰ Sous réserve du respect des dispositions du premier alinéa de l'article R. 2324-17 et de l'article R. 2324-43 et à condition que la moyenne hebdomadaire du taux d'occupation n'excède pas cent pour cent de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation du président du conseil général ou figurant dans la demande d'avis qui lui a été adressée, des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans le respect des limites suivantes : 1° Dix pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité inférieure ou égale à vingt places ; 2° Quinze pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité comprise entre vingt et une et quarante places ; 3° Vingt pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité supérieure ou égale à quarante et une places.

Les collectivités ne disposent pas d'éléments pour anticiper cette demande qui n'est pas toujours exprimée par les familles auprès des services municipaux ou intercommunaux. Or, ces derniers pourraient, en partenariat avec la caisse d'allocations familiales, se donner les moyens d'apprécier les besoins des parents dont les enfants bénéficient de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) sur leur territoire.

À Evry, une charte « ville-handicap » a permis d'améliorer l'accueil des enfants handicapés dans les EAJE. La ville indique toutefois qu'elle ne peut pas toujours répondre favorablement aux demandes d'accueil nécessitant des aménagements et/ou un accompagnement particulier. L'accueil de ces enfants soulève des difficultés et des coûts spécifiques, non compensés par les subventions versées par la caisse d'allocations familiales.

Afin de faciliter l'accueil des enfants handicapés ou porteurs de maladies chroniques, plusieurs villes comme, par exemple, Martigues, Rodez, Calais, Langueux (Côtes d'Armor) ou Cambrai (Nord), ont développé des partenariats avec le centre d'action médico-social précoce (CAMSP), le service éducatif et de soins spécialisés à domicile (SESSAD), la protection maternelle et infantile (PMI), l'aide sociale à l'enfance, l'hôpital de jour pour enfants, le centre médico-psychologique et le centre médico-psycho-pédagogique. À Maubeuge, une convention a été signée, en 2010, entre le conseil général du Nord et la ville pour réserver dans chaque EAJE un créneau de 19 heures par semaine, destiné à l'accueil des enfants nécessitant un accompagnement d'éveil particulier.

De même, la ville d'Angers a mis en place un comité de pilotage « accessibilité » qui a pour objet la prise en compte des handicaps dans toutes les situations de la vie. Selon le besoin, un renfort d'un demi-poste d'auxiliaire de puéricultrice auprès de l'enfant peut être proposé, à la charge de la ville.

L'accueil d'enfants porteurs de handicap par l'association « L'Arche de Noé » Bayonne (Pyrénées-Atlantiques)

Cette association accueille un tiers d'enfants en situation de handicap ou de vulnérabilité. Son personnel est formé de manière spécifique et des relations sont établies avec les institutions médico-sociales locales. Les familles de plusieurs communes bénéficient de cette offre d'accueil. Le projet d'établissement définit l'association comme un lieu de vie et de socialisation non médicalisé où tout enfant peut trouver sa place et où peut s'instaurer un travail de collaboration entre l'équipe éducative et les professionnels du secteur des soins.

La commune de Villeneuve d'Ascq a bénéficié de subventions annuelles de fonctionnement de la caisse d'allocations familiales pour améliorer l'accueil et l'accompagnement des porteurs de handicap en crèche municipale. À Metz (Moselle), un EAJE multi-accueils réserve 7 de ses 20 places à l'accueil des enfants handicapés. Dans le Morbihan, le département s'attache à promouvoir l'intégration sociale des enfants porteurs de handicaps, en accordant aux structures qui en font la demande une aide financière à hauteur de 50 % des besoins supplémentaires en coûts de personnel ainsi qu'en matériel adapté.

D - Les familles en parcours d'insertion

L'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles précise que le projet d'établissement et le règlement intérieur des EAJE prévoient les modalités selon lesquelles l'établissement garantit « l'accueil des enfants à la charge des personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées ». L'article D. 214-7 du même code précise que le nombre de places ainsi garanties ne peut être inférieur à une place par tranche de 20 places d'accueil.

À Bordeaux, Tassin la Demi-Lune et Lorient, les structures municipales d'accueil de la petite enfance remplissent leurs obligations en la matière.

La ville de Lorient propose une « carte accueil » de 10 heures gratuites par mois au public demandeur d'emploi. À Metz, le centre communal d'action sociale a signé une charte de qualité avec la caisse d'allocations familiales et plusieurs associations à vocation sociale ou professionnelle afin de mettre en œuvre une démarche partenariale d'insertion sociale et professionnelle des familles présentant une situation d'urgence. Pôle Emploi, sans en être signataire, est convié aux comités de pilotage organisés de manière biannuelle.

Les nombreuses initiatives de la ville de Montpellier (Hérault)

Une micro-crèche associative, localisée dans un centre social de la caisse d'allocations familiales propose 10 places d'accueil ciblées sur les enfants dont les mères de famille, en grande majorité étrangères, suivent des cours d'alphabétisation ou participent à des ateliers. La présence d'un assistant maternel bilingue, parlant l'arabe dialectal, facilite les relations. Une autre micro-crèche itinérante de 9 places s'adresse au même public et fonctionne grâce à un mini bus doté d'équipements adaptés à la petite enfance (sanitaires enfants, couchettes et biberonnerie).

En outre, l'association ADAGE, financée par la caisse et par la ville, met en place une équipe de 10 salariés étudiants de la filière « éducateurs de jeunes enfants » de l'Institut régional du travail social qui intervient au domicile de 5 familles pour garder les enfants pendant les périodes de travail des parents, avant ou après la crèche ou l'école. De même, en partenariat avec la commune voisine de Frontignan, la caisse et le conseil général, la ville a mis en place un dispositif expérimental pour aider les « mono parents » bénéficiaires du RSA à trouver une solution d'accueil auprès des assistants maternels.

Parfois, le projet d'établissement et le règlement intérieur de l'EAJE ne précisent pas l'objectif d'accessibilité fixé par l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles précité. Il en va ainsi des établissements d'accueil de la communauté de communes Cœur de Lozère. Dans les Bouches-du-Rhône, les comptes-rendus des contrôles de la caisse d'allocations familiales révèlent que certains EAJE n'intègrent pas non plus cet objectif dans leurs règlements de fonctionnement et projets d'établissement.

À Perpignan, la commune travaille avec les services du conseil général afin d'examiner, au cas par cas, les demandes d'accueil pour les enfants dont les parents sont en parcours d'insertion. Toutefois, la ville considère que la réservation de places est incompatible avec les objectifs d'optimisation de l'occupation des EAJE et est difficile à mettre en œuvre du fait de l'occupation fréquente des places réservées par des familles qui ont parfois des difficultés à se conformer à un cadre administratif ou un horaire contraint.

En outre, les collectivités ne sont que rarement en mesure de communiquer les éléments relatifs au respect de leur obligation de réserver des places aux enfants dont les familles sont en parcours de réinsertion et n'ont généralement pas passé de convention de partenariat avec Pôle emploi.

La prise en compte des besoins des familles en matière d'accueil en horaires atypiques, d'accueil d'urgence ou d'accueil d'enfants porteurs de

handicap ou d'enfants de personnes en parcours d'insertion présente plusieurs insuffisances que la caisse nationale des allocations familiales est invitée à corriger avec le concours des collectivités locales. Dans le cadre de la réflexion engagée sur la refonte de la PSU, la question de l'incitation des gestionnaires d'EAJE à l'accueil de publics ayant des besoins spécifiques devra être posée, en particulier pour les territoires prioritaires (zones d'éducation prioritaire, ZUS, Dom, etc.) et pour les familles monoparentales ou en parcours d'insertion.

V - Une coordination des contrôles à améliorer

A - La diversité des acteurs du contrôle

Pour l'accueil collectif, le conseil général et la caisse d'allocations familiales sont les acteurs principaux du contrôle. Les missions du département portent sur le contrôle et la surveillance de la qualité de l'accueil tandis que la caisse d'allocations familiales exerce principalement un contrôle administratif et financier.

L'article L. 2324-1 du code de la santé publique prévoit que la création, l'extension et la transformation des établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général. Lorsque le gestionnaire relève du droit privé, elles sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation. En application de l'article L. 2324-2 du code de la santé publique, le médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile (PMI) vérifie que les conditions²⁵¹ exigibles de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les EAJE ainsi que les conditions d'installation et de fonctionnement de ces établissements sont respectées. L'article L. 2324-3 du code de la santé publique précise que le préfet et le président du conseil général peuvent adresser des injonctions aux EAJE lorsqu'ils estiment que la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants sont compromises ou menacées.

Par ailleurs, la structuration du contrôle par le réseau de la caisse nationale des allocations familiales s'est organisée récemment en lien avec l'arrivée de la certification des comptes. Depuis 2009, le contrôle

²⁵¹ Ces conditions sont définies par le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

des structures d'accueil par les caisses d'allocations familiales s'appuie sur un guide de contrôle national identifiant les risques majeurs, un plan de contrôle annuel modélisé et des objectifs quantifiés. Une lettre circulaire de la caisse nationale des allocations familiales du 8 juillet 2009 distingue trois types de contrôle : le contrôle thématique (contrôle partiel qui peut s'exercer sur les données financières, les données d'activité, les bénéficiaires du régime général ou les participations familiales) ; le contrôle de sécurisation du droit à perception de la PSU (contrôle partiel qui s'attache à vérifier l'ensemble des paramètres de calcul des allocations) et le contrôle complet qui aborde l'ensemble des aspects du contrôle sur place.

Établissements recevant du public (ERP) relevant de la 5^e catégorie (type R²⁵²), les EAJE relèvent également de la commission de sécurité. Certaines structures d'accueil²⁵³ ont rencontré des difficultés pour se conformer aux normes en vigueur en matière d'accessibilité et de lutte contre l'incendie

Dans les autres domaines, les communes considèrent généralement que les contrôles diligentés par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales sont suffisants. En effet, les collectivités gestionnaires avancent que le coût des structures est encadré du fait du système de financement mis en place par la caisse, via la prestation de service unique (PSU) et que le suivi par les services départementaux en matière de respect des normes d'accueil (encadrement, locaux, etc.) dans les EAJE est rigoureux.

Les collectivités comptent également sur l'action des « conseils de crèche » institués au sein des établissements ainsi que sur les médecins et psychologues y réalisant des vacations pour, le cas échéant, faire émerger des situations de dysfonctionnement. Certaines collectivités, comme Perpignan ou Wattrelos, par exemple, procèdent toutefois à l'évaluation du contenu pédagogique proposé par leurs EAJE ainsi qu'au contrôle du respect du cahier des charges des établissements d'accueil subventionnés ou en délégation.

Pour l'accueil par un assistant maternel agréé, le contrôle relève de la compétence du conseil général, en application des articles L. 421-3 et L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles. Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil général peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale,

²⁵² Type « R » : établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacance, centres de loisir sans hébergement, écoles maternelles, crèches, garderies et jardins d'enfants.

²⁵³ Comme celles situées à Calais, par exemple.

modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. En cas d'urgence, le président du conseil général peut suspendre l'agrément.

B - Une mission imparfaitement assumée par les départements

Service départemental placé sous l'autorité du président du conseil général, la protection maternelle et infantile (PMI) assure notamment la surveillance et le contrôle des EAJE ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels. Les départements assurent imparfaitement cette mission.

Pour l'accueil collectif, les contrôles ne sont pas vraiment organisés. Ainsi, en Haute-Saône et dans l'Aude, le médecin de PMI effectue chaque année une visite de chaque EAJE de sa circonscription d'action sociale, mais il n'existe pas de plan annuel de contrôle des EAJE, ni de bilan des campagnes de contrôle annuel. Dans l'Aude, les contrôles relevant des irrégularités ou faisant état d'améliorations souhaitables font toutefois l'objet d'un suivi. Il serait souhaitable que les conseils généraux établissent un plan de contrôle annuel avec un référentiel pour veiller à la qualité de l'accueil et prévenir la maltraitance.

En outre, les moyens humains mobilisés par les conseils généraux pour accomplir leur mission de contrôle des EAJE sont réduits. Dans l'Aude, le médecin des centres médicaux sociaux relevant de la PMI est chargée des contrôles des EAJE mais le volume de cette mission ne représente que 5 % du volume de travail des médecins. Dans le Calvados, le contrôle représente quatre heures par an et par médecin, le conseil général considérant que sa mission de contrôle des EAJE porte exclusivement sur les conditions de fonctionnement et d'accueil des structures, et non sur les enfants accueillis. Dès lors, les contrôles ne prennent pas en compte les objectifs du service de la PMI, notamment en matière de repérage précoce des situations de handicap.

De plus, les décisions de la PMI n'apparaissent pas toujours suivies d'effet. Les mesures de fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive, prévues par les dispositions de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique précitées sont rarement mises en œuvre. Par exemple, la transformation de la mini-crèche en multi-accueil s'est faite sans que la ville de Séné ait recueilli au préalable l'avis du président du conseil général du Morbihan. Situation insolite, la crèche du département du Nord fonctionne sans agrément du président du conseil général en raison d'un avis défavorable de la commission de sécurité pour insuffisance de sécurité de l'ensemble du bâtiment, le médecin de la PMI ayant constaté, par ailleurs, que les locaux n'étaient pas adaptés pour une crèche et que

certaines règles d'hygiène n'étaient pas respectées. À Saint-Paul de La Réunion, le jardin d'enfants « les Libellules » a continué de fonctionner malgré l'avis défavorable de la PMI qui a considéré que la cuisine n'était pas aux normes et que la qualification du personnel encadrant était insuffisante. Il a fallu près de cinq ans à cette commune pour résoudre le problème de la non-conformité de ce jardin d'enfants.

Par ailleurs, une tendance croissante chez les porteurs de projet privés à ne déposer le dossier complet de demande d'autorisation que quelques semaines avant la date d'ouverture souhaitée a notamment été constatée dans le département du Calvados. Des engagements étant pris avec les familles par le gestionnaire, l'ouverture intervient avant l'agrément et le département est mis devant le fait accompli. Cette pratique expose les enfants accueillis à des risques d'insécurité.

Pour l'accueil par un assistant maternel, les contrôles sont insuffisamment formalisés et leur fréquence est variable selon les territoires. Dans le Nord, en raison du manque de moyens, ces visites ont souvent lieu tous les deux ans, sauf lorsqu'un problème est détecté. Les conseils généraux auraient intérêt par souci de sécurité juridique et d'harmonisation des pratiques à préciser leur procédure de contrôle dans un document opposable.

Dans le Calvados, des critères spécifiques, plus stricts que ceux prévus par la réglementation sont imposés par le département pour la délivrance de l'agrément. Ainsi, la présence, même occasionnelle, sur le lieu d'accueil, de chiens dangereux de 1^{ère} ou de 2^{ème} catégorie, justifie le refus, le retrait ou le non renouvellement de l'agrément. De plus, en cas de piscine, le département demande aux candidats à l'agrément l'installation du dispositif considéré comme le plus efficace, soit des dispositifs physiques empêchant l'accès des enfants. En revanche, l'examen médical préalable obligatoire prévu à l'article R. 421-3 du code de l'action sociale et des familles n'est pas systématique mais uniquement effectué à la demande de la puéricultrice. Le département de l'Aude a renforcé ses contrôles. Trois visites annuelles au domicile des assistants maternels sont réalisées par les puéricultrices de la PMI qui vérifient les conditions de sécurité et abordent les connaissances professionnelles de l'assistant maternel et son organisation. Toutefois, les mesures de suspension ou de retrait définitif d'agrément pour motif d'insuffisance professionnelle sont rares (30 suspensions et 15 retraits d'agrément en 2011 pour 1425 assistants maternels en exercice). Dans le Nord, les retraits ne portent que sur 0,25 % du nombre d'assistants maternels en activité (50 retraits par an pour plus de 20 000 assistants maternels en activité) et dans le Calvados sur 1 % du nombre total d'agréments.

C - Le réseau de la caisse nationale des allocations familiales : des moyens de contrôle²⁵⁴ à renforcer

Avec moins de 130 contrôleurs²⁵⁵ pour toute la branche famille, les effectifs affectés à ces contrôles sont peu nombreux puisqu'ils vont de 2,2 postes équivalent temps plein pour le Pas-de-Calais à 5 dans les Bouches-du-Rhône. Aussi, les contrôles thématiques couvrent plus de la moitié de la masse financière contrôlée et sont préférés aux contrôles complets considérés comme trop longs. Pourtant, dans le cadre d'un contrôle complet, les caisses examinent généralement tous les aspects de la gestion des structures d'accueils et formulent des recommandations détaillées. Elles contrôlent par exemple que le projet d'établissement des EAJE a été établi conformément aux dispositions ²⁵⁶ de l'article R. 2324-29 du code de la santé publique. C'est ainsi qu'à Valence, les travaux d'élaboration du projet d'établissement des 17 structures d'accueil du jeune enfant n'étaient toujours pas finalisés en 2012.

En 2012, le taux de contrôle sur place du nombre d'équipements est en net progrès puisqu'il est passé de 5 % en 2009 à 10,65 % en 2012. Mais, un seul contrôle tous les dix ans par établissement reste encore

²⁵⁴ Cour des comptes, Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale : exercice 2010. La documentation française, juin 2011, 171 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Ce rapport relève, au sujet de la branche famille, que des progrès restent à accomplir dans ce domaine, notamment p. 88-89 : Un contrôle des prestations d'action sociale à renforcer et pour l'exercice 2011, p. 116-117 : Un risque financier résiduel significatif en action sociale.

²⁵⁵ Sans compter les autres agents placés auprès des services de l'ordonnateur et de l'agent comptable chargés de diligenter des vérifications à l'occasion de la liquidation des prestations d'action sociale (EAJE mais également les ALSH, les RAM, les centres sociaux, les services médiation, aides à domicile, etc.).

²⁵⁶ Selon ces dispositions, le projet d'établissement comprend : « 1° Un projet éducatif précisant les dispositions prises pour assurer l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants ; 2° Un projet social, précisant notamment les modalités d'intégration de l'établissement ou du service dans son environnement social et les dispositions prises pour la mise en œuvre du droit prévu par le dernier alinéa de l'article L. 214-2 et de l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles ; 3° Les prestations d'accueil proposées, en précisant notamment les durées et les rythmes d'accueil ; 4° Le cas échéant, les dispositions particulières prises pour l'accueil d'enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique ; 5° La présentation des compétences professionnelles mobilisées ; 6° Pour les services d'accueil familial, les modalités de formation continue des assistants maternels, du soutien professionnel qui leur est apporté et du suivi des enfants au domicile de celles-ci ; 7° La définition de la place des familles et de leur participation à la vie de l'établissement ou du service ; 8° Les modalités des relations avec les organismes extérieurs ».

insuffisant. Dans les Landes, ce taux est plus important (28,12 % en 2011).

Par ailleurs, il n'existe pas de référentiel ou de guide validé au plan national destiné au contrôle des RAM. Certaines caisses d'allocations familiales, comme celles des Bouches-du Rhône ou des Landes, ont toutefois développé des outils de contrôle de ces structures. Selon le bilan global de la caisse nationale des allocations familiales sur l'activité de contrôle sur place, seules les caisses de l'Oise et du Lot n'ont pas atteint leur objectif national de contrôle en 2012. Sur la seule fonction accueil du jeune enfant, les résultats des contrôles sur place montrent un taux d'anomalies avec incidence financière de 2,22 %. En effet, pour une somme totale de 277,72 M€ vérifiée, l'impact financier des contrôles est de 6,18 M€ pour un montant d'indus de l'ordre de 4,4M€ et de rappels de 1,78 M€.

Les bilans annuels des contrôles sont généralement établis par les caisses d'allocations familiales mais elles n'y indiquent pas les indus ni les rappels. De plus, les suivis des contrôles ne sont pas intégrés dans les indicateurs d'activité des caisses, ce qui n'encourage pas à leur développement. Afin de mesurer la performance du contrôle interne, la caisse nationale des allocations familiales procède depuis 2008 à des opérations nationales de contrôle sur place (399 EAJE en 2012) et à une « reliquidation » organisée par la direction des prestations familiales et de l'action sociale (DPFAS) de la caisse nationale des allocations familiales.

En l'absence de convention conclue avec les micro-crèches ou avec les crèches familiales ayant opté pour un financement directement versé par les parents bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde « structure », les caisses d'allocations familiales sont dans l'impossibilité de procéder à la vérification administrative et financière de ces lieux d'accueil²⁵⁷ dont les gestionnaires ne sont tenus, ni d'appliquer le barème national de la caisse nationale des allocations familiales pour la facturation des familles, ni de rendre des comptes à la caisse de leur département au titre des contrats « enfance-jeunesse » dont ils ne peuvent bénéficier. Afin de prévenir les risques de dysfonctionnement administratif de ces structures, les caisses pourraient être conduites à vérifier la validité des agréments (PMI notamment) et des autorisations administratives dont disposent ces EAJE ainsi que l'existence des documents réglementaires régissant leur fonctionnement (règlement de fonctionnement, projet social, etc). De plus, dans le cas où leurs gestionnaires auraient à appliquer une modulation tarifaire, la vérification

²⁵⁷ Selon l'étude conduite par la CNAF en 2012, 64 % des micro-crèches ont opté pour un financement par la PAJE.

de la caisse pourrait porter sur les facturations adressées aux familles. Ces contrôles pourraient aussi être utilement intégrés dans les plans de maîtrise des risques adoptés par les caisses. Une mesure réglementaire devrait permettre aux caisses de suivre et de vérifier l'utilisation des financements publics accordés aux structures non financées par la PSU.

D - Une coordination à organiser

Pour éviter la dispersion des contrôles et augmenter leur efficacité, les différents intervenants devraient partager leur plan de contrôle et circulariser leurs rapports, notamment en cas d'avis de la commission de sécurité²⁵⁸.

Les communes pourraient être davantage associées aux procédures de contrôles et leur avis sur les créations de structures devrait être systématiquement sollicité comme le prévoit l'article L. 2324-1 du code de la santé publique précité, ce qui n'est pas toujours le cas. De même, le partenariat entre le conseil général et la caisse d'allocations familiales mériterait d'être davantage développé, par exemple, au travers de contrôles conjoints, de procédures mixtes et de bilans partagés. Un travail en réseau devrait également permettre la mise en commun d'informations et pourrait prévenir notamment le développement des crèches clandestines. Pour garantir une meilleure cohérence de l'action publique locale en matière d'accueil de la petite enfance, la caisse et le conseil général pourraient orienter les gestionnaires des structures d'accueil vers une démarche « qualité ».

²⁵⁸ S'agissant de la maison de l'enfance (60 places) gérée par la commune d'Ostwald, la commission consultative départementale de la sécurité et de l'accessibilité n'a donné qu'en 2011 son avis favorable à la poursuite de l'exploitation, avec plusieurs prescriptions. À Calais, une visite de contrôle en octobre 2010 s'est à nouveau soldée par un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation. La mise en place d'un système de détection incendie n'était pas achevée lors du contrôle sur place au mois de mai 2011.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'accueil des enfants de moins de 3 ans mobilise depuis des années des fonds publics importants. Le coût de cette politique doit être rapproché non seulement des résultats généraux atteints en termes de dynamisme démographique, de taux d'activité des femmes ou encore de contribution à l'égalité des chances mais aussi de l'objectif intermédiaire constitué par le service rendu aux familles de manière à en évaluer l'efficacité et à dégager des voies d'amélioration.

Celles-ci passent notamment par la mise en place de dispositifs tarifaires plus proportionnés au coût des modes de garde ainsi que par la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'offre privilégiant des formules d'accueil plus économiques et adaptées et une progression du volume d'activité des établissements d'accueil.

La réforme de la prestation de service unique dont les conséquences financières sont importantes pour les gestionnaires publics et associatifs n'a pas été mise en œuvre dans tous les EAJE (notamment dans les micro-crèches) et reste encore incomplètement appliquée dans ses principes. Ainsi des écarts significatifs sont relevés entre les heures facturées aux familles et les heures effectuées, l'accueil occasionnel n'est pas totalement optimisé et les taux d'occupation ne progressent parfois que sous l'effet d'une modulation de la capacité d'accueil, sans que le nombre d'enfants accueillis n'ait réellement augmenté.

Les modalités d'utilisation et de mise à jour du site internet www.mon-enfant.fr restent à améliorer. L'information sur la disponibilité des places en crèche est rarement disponible et celle relative aux assistants maternels agréés reste très incomplète. Un partenariat avec les différents gestionnaires organisé en réseau informatisé devrait être structuré. Parallèlement, l'information délivrée aux familles par les collectivités s'améliore mais reste partielle, car elle englobe rarement celle relative aux gestionnaires privés. En outre, les relais d'assistants maternels ne sont pas en mesure de donner aux parents une information précise sur les disponibilités dans les EAJE et ne couvrent pas l'offre des professionnels de la garde au domicile des parents.

Les guichets uniques permettant de centraliser les demandes d'accueil des familles ne sont pas encore généralisés. Dans de nombreuses collectivités, les familles peuvent donc encore déposer une demande d'admission dans plusieurs établissements sans qu'il soit possible de procéder à un recoupement. Quand ils sont mis en place, ces guichets sont limités aux demandes d'accueil régulier, celles relatives à l'accueil occasionnel restent gérées directement par les directrices

d'EAJE. Les collectivités n'ont donc pas une vision globale et précise du niveau de la demande.

Les décisions d'admission restent souvent directement prises par les responsables de crèches sur la base de deux critères principaux que sont le lieu de résidence de la famille et, surtout, la date de la demande d'inscription. Cela entraîne un allongement des listes d'attente à partir de chaque rentrée scolaire et un déséquilibre dans la structure d'âge des enfants accueillis, les bébés de moins d'un an étant ainsi sensiblement moins nombreux dans les crèches que ceux âgés d'un à deux ans. L'importance des listes d'attente et le faible taux d'admission sont d'autant plus surprenants que les taux d'occupation réels des structures restent souvent insuffisants. Malgré l'affichage de critères supplémentaires d'admission visant à considérer au mieux la diversité des besoins, l'accueil à temps complet (quatre ou cinq jours par semaine) des enfants semble rester la règle (sinon l'objectif) des gestionnaires dans la plupart des crèches collectives.

Plusieurs initiatives sont mises en œuvre pour développer l'offre d'accueil afin de satisfaire les besoins des parents en situation particulière. Toutefois, l'accueil des enfants dont les parents travaillent en horaires atypiques reste limité et le plus souvent assuré par des structures associatives. De même, de gros progrès restent à accomplir pour l'accueil des enfants porteurs d'un handicap. Enfin, l'accueil d'urgence et l'accueil des enfants dont les parents sont engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle ne sont pas toujours organisés dans les EAJE.

Les contrôles du conseil général portent essentiellement sur la qualité de l'accueil collectif et individuel tandis que la caisse d'allocations familiales exerce un contrôle administratif et financier des EAJE éligibles à la PSU. Les communes s'impliquent assez peu dans les contrôles des structures d'accueil. Au total, les contrôles restent insuffisants et pourraient être optimisés par une plus grande concertation entre les différents acteurs.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 9. faire évoluer, de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte des coûts respectifs des modes de garde (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et caisse nationale des allocations familiales) ;*
- 10. compte tenu de leur moindre coût de fonctionnement, développer les lieux d'accueil spécifiquement consacrés aux enfants âgés de deux à trois ans ainsi que les crèches familiales (CNAF) ;*
- 11. inciter les gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant à augmenter l'occupation effective de leurs places d'accueil et à réduire l'écart entre les heures de garde facturées aux familles et les heures effectuées (CNAF) ;*
- 12. accélérer l'interconnexion du site www.mon-enfant.fr avec les sites d'autres opérateurs (FEPEM, ANSP) et enrichir son contenu pour répondre aux besoins des familles (CNAF) ;*
- 13. renforcer la transparence du processus d'attribution des places d'accueil en invitant les collectivités territoriales et les opérateurs privés gestionnaires à formaliser leurs procédures d'admission et à les rendre publiques (collectivités territoriales) ;*
- 14. afin d'améliorer l'information des familles, prévoir, par une mesure réglementaire, que l'agrément d'un assistant maternel délivré par le président du conseil général soit publié sur le site www.mon-enfant.fr (ministère chargé des affaires sociales) ;*
- 15. renforcer les contrôles :*
 - en développant la coordination entre les caisses d'allocations familiales et les départements (départements, CNAF) ;*
 - en autorisant les caisses à suivre et vérifier l'utilisation des financements publics accordés aux structures d'accueil non financées par la PSU (ministère chargé des affaires sociales et CNAF).*

Conclusion générale

Bénéficiant de soutiens financiers publics dont le montant total représente 13,95 Md€, soit près de 0,7 % de la richesse nationale, en 2011, la politique d'accueil des enfants de moins de trois ans contribue depuis plusieurs années à maintenir dans notre pays un niveau de fécondité ainsi qu'un taux d'activité professionnelle des femmes supérieurs à la plupart des pays de l'Union européenne.

À l'issue des nombreuses réformes intervenues au cours de ces dernières années (prestation d'accueil du jeune enfant, contrats « enfance-jeunesse », plans crèches, maisons d'assistants maternels, notamment), l'offre d'accueil assurée par les modes de garde extérieurs à la famille n'a cessé de progresser pour atteindre, en 2011, un taux de couverture de 52,2 places d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de trois ans (contre 47,7 places en 2006).

Au-delà de ces bons résultats, la politique d'accueil de la petite enfance présente plusieurs insuffisances : une absence de pilotage au plan local, une augmentation rapide des dépenses, un accès inégal des familles à l'offre d'accueil et un manque d'attractivité des métiers de la petite enfance.

La gouvernance de cette politique est organisée de telle sorte que les orientations générales sont fixées par l'État, qu'une partie importante de son financement est mise en place par la branche famille de la Sécurité sociale mais qu'aucune institution n'est responsable de son pilotage au plan local, l'accueil de la petite enfance demeurant une compétence facultative des collectivités territoriales.

Insuffisamment coordonnée au plan local, la politique de la petite enfance manque de cohérence et peine à trouver sa pleine mesure sur le terrain où d'importantes disparités persistent, en particulier entre les zones urbaines, d'une part, et péri-urbaines ou rurales, d'autre part. Dans ces conditions, il apparaît souhaitable de renforcer l'action de l'actuelle commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE), présidée par le président du conseil général, ou de la commission départementale de services aux familles susceptible de la remplacer en étant présidée, selon la ministre chargée des affaires sociales, par le représentant de l'Etat dans le département. La commission aurait pour mission d'élaborer, de manière concertée et dans le respect des compétences des communes et des intercommunalités, le schéma départemental d'accueil du jeune enfant, dont l'établissement serait rendu obligatoire.

Par ailleurs, si elle entend prioritairement favoriser la réussite scolaire des jeunes enfants dans les territoires défavorisés, la récente relance de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans, contribuera de façon appréciable à la mise en œuvre de la politique de la petite enfance. En effet, cette relance présente le triple avantage de participer au développement de la capacité d'accueil, de contribuer à la réduction des disparités territoriales et d'améliorer l'efficacité globale de cette politique d'accueil.

L'augmentation rapide des dépenses au cours de la période 2006-2011, plus de huit fois supérieure à celle du nombre des enfants de moins de trois ans, apparaît difficilement compatible avec les contraintes actuelles de redressement des finances publiques, sauf à arbitrer en faveur de cette politique au détriment d'une autre. L'objectif ambitieux de créer 275 000 nouvelles places d'accueil au cours de la période 2013-2017 conduit à maintenir ce rythme de croissance à un niveau élevé sans disposer de l'assurance que les collectivités territoriales confrontées à des difficultés financières pourront cofinancer l'ensemble des projets attendus.

L'amélioration de l'efficacité de cette politique passe désormais par un ciblage des moyens de la branche famille sur des territoires et des publics prioritaires, précisément identifiés dans le cadre des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant. Elle appelle également la mise en place de dispositifs tarifaires tenant mieux compte des coûts respectifs des modes de garde ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'offre privilégiant des formules d'accueil plus économiques, adaptées à l'âge des enfants accueillis et favorisant la progression du taux d'occupation des établissements d'accueil.

L'accès des familles à l'offre d'accueil ainsi que le service qui leur est rendu présentent des insuffisances que la branche famille et les collectivités territoriales sont invitées à corriger. La persistance de disparités territoriales d'une commune à l'autre et, parfois même, d'un quartier à l'autre, peut conduire les familles à se voir imposer des tarifs élevés ou des durées d'accueil supérieures à leurs besoins. Au plan social, l'accès des familles modestes à l'offre d'accueil ne paraît pas suffisamment garanti, en particulier en ce concerne l'offre proposée par les assistants maternels.

Par ailleurs, si le service rendu aux familles a connu des progrès sensibles rendus possibles par la mise en place de la prestation de service unique imposant notamment aux gestionnaires de crèches l'application d'un barème national de tarification aux familles, des efforts sont à poursuivre pour le rendre plus transparent et efficace. Le site www.mon-enfant.fr doit être amélioré afin de délivrer aux familles les informations

essentielles leur permettant de choisir le mode de garde approprié à leurs besoins. L'attribution des places dans les structures d'accueil collectif ne fait pas toujours l'objet de procédures suffisamment formalisées reposant sur des critères clairement établis. Fin 2011, seulement un EAJE sur deux atteint un taux d'occupation supérieur à 70 % alors que la proportion d'EAJE ayant une liste d'attente est estimée à 80 %.

L'offre proposée aux familles en matière d'accueil en horaires atypiques, d'accueil d'urgence ou d'accueil d'enfants porteurs de handicap ou d'enfants de personnes en parcours d'insertion doit être développée dans l'objectif d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents.

Enfin, le manque de professionnels diplômés pour s'occuper des enfants constitue un obstacle de taille, tant en ce qui concerne la gestion de l'offre existante que son développement au cours des prochaines années. Malgré les assouplissements récemment intervenus, en matière d'encadrement des enfants notamment, les collectivités territoriales rencontrent d'importantes difficultés pour recruter suffisamment de personnels qualifiés.

Quant aux assistants maternels, ils sont appelés à massivement prendre leur retraite à partir de 2020. Il est urgent d'engager une réflexion interministérielle associant les régions sur la capacité des organismes de formation à répondre, tant quantitativement que qualitativement, aux besoins des gestionnaires d'EAJE. L'adéquation des exigences actuelles de qualification professionnelle aux fonctions de direction ainsi qu'aux responsabilités incombant aux personnels accompagnant les tout-petits dans leur vie quotidienne devrait entrer dans le champ de cette réflexion.

Au cours des prochaines années, l'ambitieuse politique d'accueil du jeune enfant doit parvenir à réduire les inégalités territoriales, corriger les inégalités sociales et améliorer encore le service rendu aux familles, pour s'affirmer comme une pleine réussite. Les résultats obtenus devront être évalués au regard de leur coût et des objectifs généraux de la politique familiale relative au jeune enfant.

Récapitulation des recommandations

1. cibler les dépenses sur des territoires retenus de façon partenariale dans le cadre d'un zonage prioritaire construit à l'échelle des bassins de vie et des zones urbaines sensibles (CNAF) ;
2. déplaçonner le barème national des participations familiales (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et CNAF) ;
3. subordonner le versement des subventions d'investissement et l'attribution du complément de libre choix du mode de garde « structure » à la mise en place, par les établissements d'accueil du jeune enfant non financés par la prestation de service unique, d'une tarification plafonnée ou modulée en fonction des ressources des familles (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et CNAF) ;
4. faire évoluer, de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte de leurs revenus (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et CNAF) ;
5. renforcer le pilotage de la convention d'objectifs et de gestion (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et CNAF) :
 - en bâtissant des outils de planification plus lisibles et plus efficaces ;
 - en poursuivant la rénovation du système d'information de la branche famille.
6. encourager, au niveau intercommunal, l'exercice de la compétence « petite enfance » par un régime incitatif d'aides à l'investissement (CNAF, départements) ;
7. assurer la connaissance de l'offre et des besoins d'accueil :
 - en améliorant les indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion et ceux du programme de qualité et d'efficience « Famille » (ministère chargé des affaires sociales et CNAF) ;

- en développant les observatoires locaux de la petite enfance (collectivités territoriales) ;
- 8. rationaliser la gestion des ressources humaines :
 - en adaptant la capacité des organismes de formation à répondre, tant quantitativement que qualitativement, aux besoins des gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant (ministère chargé de la Santé, régions) ;
 - en engageant une réflexion sur l'adéquation des exigences actuelles de qualification professionnelle aux fonctions et aux responsabilités des personnels chargés de l'accueil collectif (ministère chargé des affaires sociales) ;
 - en mettant en place une gestion prévisionnelle des effectifs d'assistants maternels (départements) ;
 - en associant les régions et le ministère de l'éducation nationale à l'élaboration du nouveau plan « Métiers » ;
- 9. faire évoluer, de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte des coûts respectifs des modes de garde (ministère chargé des finances, ministère chargé des affaires sociales et CNAF) ;
- 10. compte tenu de leur moindre coût de fonctionnement, développer les lieux d'accueil spécifiquement consacrés aux enfants âgés de deux à trois ans ainsi que les crèches familiales (CNAF) ;
- 11. inciter les gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant à augmenter l'occupation effective de leurs places d'accueil et à réduire l'écart entre les heures de garde facturées aux familles et les heures effectuées (CNAF) ;
- 12. accélérer l'interconnexion du site www.mon-enfant.fr avec les sites d'autres opérateurs (FEPEM, ANSP) et enrichir son contenu pour répondre aux besoins des familles (CNAF) ;
- 13. renforcer la transparence du processus d'attribution des places d'accueil en invitant les collectivités territoriales et les opérateurs privés gestionnaires à formaliser leurs procédures d'admission et à les rendre publiques (collectivités territoriales) ;
- 14. afin d'améliorer l'information des familles, prévoir, par une mesure réglementaire, que l'agrément d'un assistant maternel

délivré par le président du conseil général soit publié sur le site www.mon-enfant.fr (ministère chargé des affaires sociales) ;

15. renforcer les contrôles :

- en développant la coordination entre les caisses d'allocations familiales et les départements (départements, caisse nationale des allocations familiales) ;
- en autorisant les caisses d'allocations familiales à suivre et vérifier l'utilisation des financements publics accordés aux structures d'accueil non financées par la prestation de service unique (ministère chargé des affaires sociales et caisse nationale des allocations familiales).

Glossaire

Liste des abréviations utilisées dans le domaine de la petite enfance

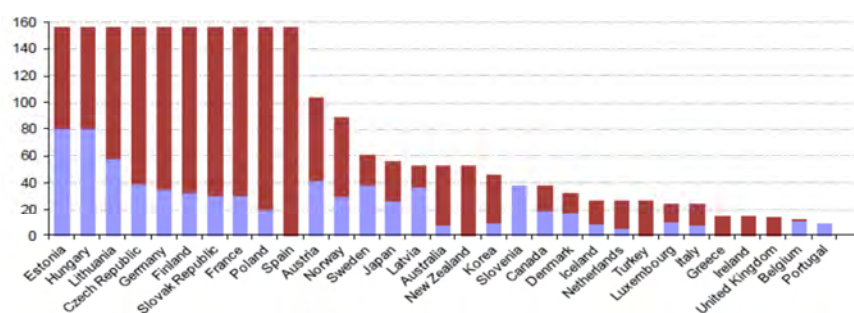
<i>ACOSS</i>	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
<i>AIE</i>	Aide exceptionnelle à l'investissement
<i>AJPP</i>	Allocation journalière de présence parentale
<i>ALSH</i>	Accueil de loisirs sans hébergement
<i>AM</i>	Assistant maternel agréé
<i>APAIPPE</i>	Plan d'aide à l'accompagnement et à l'investissement petite enfance
<i>ANPE</i>	Association nationale pour l'emploi
<i>ASSEDIC</i>	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
<i>CAF</i>	Caisse d'allocations familiales
<i>CAP PE</i>	Certificat d'aptitude professionnelle « Petite Enfance »
<i>CAS</i>	Centre d'analyses stratégiques
<i>CASF</i>	Code de l'action sociale et des familles
<i>CEJ</i>	Contrat Enfance et Jeunesse
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CCMSA</i>	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
<i>CDAJE</i>	Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>COG</i>	Convention d'objectifs et de gestion
<i>CLCA</i>	Complément de libre choix d'activité
<i>COLCA</i>	Complément optionnel de libre choix d'activité
<i>CPOG</i>	Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion
<i>CNAF</i>	Caisse nationale des allocations familiales
<i>CREDOC</i>	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
<i>CSP</i>	Code de la santé publique
<i>DAIPE</i>	Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance
<i>DGCS</i>	Direction générale de la cohésion sociale
<i>DIPE</i>	Dispositif d'investissement petite enfance
<i>DREES</i>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des

	statistiques
<i>EAJE</i>	Établissement d'accueil du jeune enfant (accueil collectif, crèches familiales, crèches parentales et micro-crèches)
<i>EJE</i>	Éducateur de jeune enfant
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>FEPem</i>	Fédération des employeurs particuliers des employés de maison
<i>FIPE</i>	Fonds d'investissement petite enfance
<i>FNAS</i>	Fonds national d'action sociale
<i>HCF</i>	Haut conseil à la famille
<i>INSEE</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>IRCEM</i>	Institut retraite complémentaire des employés de maison et assistants maternels
<i>LAEP</i>	Lieu d'accueil enfant-parents
<i>PAIPPE</i>	Plan d'aide à l'investissement petite enfance
<i>PAJE</i>	Prestation d'accueil du jeune enfant
<i>PCPI</i>	Plan crèche pluriannuel d'investissement
<i>PLFSS</i>	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
<i>PMI</i>	Protection maternelle infantile
<i>PQE</i>	Programme de qualité et d'efficience
<i>PSU</i>	Prestation de service unique
<i>RALFSS</i>	Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
<i>RAM</i>	Relais assistants maternels
<i>UDAF</i>	Union départementale des associations familiales
<i>UNAF</i>	Union nationale des associations familiales
<i>UNEDIC</i>	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
<i>URSSAF</i>	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et allocations familiales
<i>VAE</i>	Validation des acquis d'expérience
<i>ZRR</i>	Zone de revitalisation rurale
<i>ZUS</i>	Zone urbaine sensible

Annexes

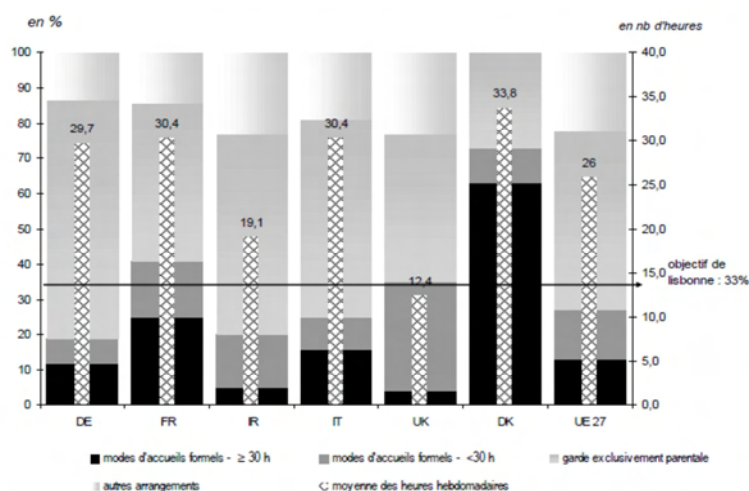
ANNEXE I – Comparaisons internationales

I – a : Durée et % de prise en charge financière du congé parental - Indicateur PF2.1.A OCDE – 2011-2012



Note de lecture : en bleu, la rémunération du parent en congé parental en équivalent temps plein. En France, par exemple, une personne peut prendre un congé parental de 160 semaines, mais ne touche l'équivalent d'un temps plein que sur 30 semaines.

I-b Les modes de gardes des enfants de moins de trois ans en 2009



Source : SESPROS/Eurostat 2011 Calculs : DSS/6C ;

Note de lecture : en France 41 % des enfants sont accueillis en crèche et à l'école maternelle (dont 25 % plus de 30 heures par semaine), 45 % sont gardés par leurs parents et 14 % sont gardés par la famille (autres que les parents), les amis mais aussi un assistant maternel ou un salarié à domicile.

ANNEXE II – Les modes d'accueil « *formels* » du jeune enfant

Il existe quatre modes d'accueil « formels » : l'assistant maternel, l'EAJE, la garde à domicile et l'école maternelle.

A - L'assistant maternel (article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles) est un professionnel de la petite enfance pouvant accueillir à son domicile ou dans une maison d'assistants maternels jusqu'à quatre enfants mineurs généralement âgés de moins de six ans.

B - L'établissement d'accueil du jeune enfant (article L. 2324-1 du code de la santé publique) est assuré dans des établissements ou des services qui, outre leur fonction d'accueil, ont pour mission de veiller à la santé, à la sécurité, au bien-être ainsi qu'au développement des enfants qui leur sont confiés (cf. dernier décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans). **Les crèches collectives (accueil régulier d'enfants de moins de trois ans)** sont conçues et aménagées pour recevoir les enfants dans la journée, collectivement et de façon régulière. Les crèches traditionnelles de quartier sont implantées à proximité du domicile de l'enfant et ont une capacité d'accueil limitée à 60 places par unité. Elles sont ouvertes de 8 à 12 heures par jour, fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés. Les crèches de personnel sont implantées sur le lieu de travail des parents et adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration (par exemple l'hôpital). Leur capacité d'accueil est également de 60 places maximum par unité. Les crèches parentales sont gérées par les parents eux-mêmes : regroupés en association de type loi 1901, ils s'occupent à tour de rôle des enfants. **Les établissements « multi-accueil »** proposent, au sein d'une même structure, différents modes d'accueil : accueil régulier ou occasionnel, accueil à temps plein ou partiel. **Les micro-crèches**²⁵⁹ peuvent accueillir simultanément dix enfants au maximum. Le gestionnaire peut être public ou privé, à but lucratif ou non-lucratif. Elles bénéficient de conditions particulières s'agissant notamment de la fonction de direction et des modalités d'encadrement, leur conférant ainsi une relative souplesse de fonctionnement (les horaires par exemple). Ces établissements peuvent bénéficier d'un financement indirect *via* le complément mode de garde « structure » de la PAJE versé directement aux familles ou d'un financement direct *via* la prestation de service. Dans ce dernier cas, elles sont tenues d'appliquer le barème national de participation des familles. **Les haltes garderies** (accueil occasionnel

²⁵⁹ Décret 2010-613 du 7 juin 2010.

d'enfants de moins de six ans) permettent notamment d'offrir aux enfants de moins de trois ans des temps de rencontre et d'activité communs avec d'autres enfants, les préparant progressivement à l'entrée à l'école maternelle. **Les crèches familiales** regroupent des assistants maternels agréés qui accueillent les enfants à leur domicile en journée et se rendent à intervalles réguliers dans un établissement collectif pour différentes activités. Ils sont supervisés et gérés comme les crèches collectives. Les assistants maternels sont rémunérés par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. **Les jardins d'enfants** (accueil régulier d'enfants de deux à six ans) sont conçus comme pouvant être une alternative à l'école maternelle ; ils accueillent des enfants non scolarisés ou scolarisés à temps partiel. Le personnel qualifié (éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture,...) propose des activités favorisant l'éveil des enfants (développement physique et psychomoteur, éveil et socialisation). **Les jardins d'éveil** accueillent de façon régulière des enfants de deux à trois ans par demi-journée, sur la base de 2 unités de 12 enfants maximum. Leur objectif est de faciliter l'intégration des enfants dans l'enseignement du premier degré.

C - La garde à domicile (article D. 7231-1-I-1° du code du travail) permet aux parents de faire garder leur enfant à leur propre domicile par une professionnelle employée par leurs soins ou par l'intermédiaire d'un organisme agréé par l'État (une entreprise ou une association). La garde à domicile partagée consiste à employer une personne qui garde deux enfants de familles différentes au domicile de l'une des deux familles, le coût pour une famille correspond alors à un emploi à mi-temps.

D - L'école maternelle (article L. 113-1 du code de l'éducation) : « Les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. Dans les écoles maternelles, les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans révolus dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge visant leur développement moteur, sensoriel et cognitif, précisées par le ministre chargé de l'éducation nationale. Cet accueil donne lieu à un dialogue avec les familles. Il est organisé en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. Dans ces écoles, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée ».

ANNEXE III – collectivités, administrations et organismes auprès desquels l'enquête a été conduite

Les administrations centrales : la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie et des finances, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales.

Les organismes centraux : la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'agence nationale des services à la personne (ANSP).

Les régions : Aquitaine, Centre, Île de France, Nord-Pas-de-Calais et Pays de Loire.

Les caisses d'allocations familiales : Essonne, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Landes, Lot, Mayenne, Morbihan, Pas-de-Calais.

Les départements : Aude, Calvados, Essonne, Indre-et-Loire, Haute-Garonne, Haute-Saône, Landes, Loiret, Lot, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Pas-de-Calais, Nord, Territoire de Belfort, Val de Marne.

Les établissements publics de coopération intercommunale : communauté urbaine d'Alençon (Orne), communautés d'agglomération du Mâconnais Val de Saône (Saône et Loire) et de la Roche-sur-Yon (Vendée), communautés de communes de la Vallée de Munster (Haut-Rhin), de Guebwiller (Haut-Rhin), de Rumilly (Haute Savoie), du Pays de Chateaugiron (Ille et Vilaine), Côte de Penthièvre (Côtes d'Armor), de la Forêt (Loiret), Beauce et Gâtinais (Loiret), du Beaunois (Loiret), du Pays de Nuits Saint Georges (Côte d'Or), du Pays de Vendôme (Loir-et-Cher), du Saulnois (Moselle), Cœur de Lozère (Lozère), du Pays d'Olmes (Ariège), du Bassin Decazeville Aubin (Aveyron) et du Saint-Affricain (Aveyron), les syndicats intercommunaux Petite enfance Saint Julien en Genevois (Haute-Savoie) et Accueil Petite enfance Saint Etienne de Boulogne (Pas de Calais), les centres intercommunaux du Marsan (Landes) et de Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône).

Les communes : Angers (Maine-et Loire), Auray (Morbihan), Auxerre (Yonne), Bayonne (Pyrénées-Atlantiques), Beauvais (Oise), Belfort (Territoire de Belfort), Bordeaux (Gironde), Brétigny sur Orge (Essonne), Calais (Pas-de-Calais), Carvin (Nord), Caudan (Morbihan), Cherbourg (Manche), Croix (Nord), Epinal (Vosges), Evry (Essonne), Faches-Thumesnil (Nord), Gradignan (Gironde), Grande-Synthe (Nord), Halluin (Nord), Hérouville-Saint-Clair (Calvados), L'Etang Salé (La Réunion), L'Union (Haute-Garonne), La Plaine des Palmistes (La Réunion), Langueux (Côtes d'Armor), Laval (Mayenne), Laxou (Meurthe-et-Moselle), Le Mans (Sarthe), Lens (Pas-de-Calais), Les Mureaux (Yvelines), Lille (Nord), Lisieux (Calvados), Lorient (Morbihan), Marseille (Bouches-du-Rhône), Martigues (Bouches-du-Rhône), Maubeuge (Nord), Metz (Moselle), Meylan (Isère), Montargis (Loiret), Montpellier (Hérault), Nancy (Meurthe-et-Moselle), Nogent sur Marne (Val de Marne), Nyons (Drôme), Ostwald (Bas-Rhin), Perpignan (Pyrénées Orientales), Ploemeur (Morbihan), Ploufragan (Côtes d'Armor), Rodez (Aveyron), Saint Paul de la Réunion (La Réunion), Saintes (Charente Maritime), Saint Amand-les-Eaux (Nord), Saint Avé (Morbihan), Saint Brieuc (Côtes d'Armor), Séné (Morbihan), Tassin-la-Demi-Lune (Rhône), Trégueux (Côtes d'Armor), Valence (Drôme), Vaulx-en-Velin (Rhône), Villeneuve d'Ascq (Nord), Yffiniac (Côtes d'Armor), et Wattrelos (Nord) ainsi que les centres communaux d'action sociale de Biscarosse (Landes), Cambrai (Nord), Créteil (Val de Marne), Echirolles (Isère), Grenoble (Isère), Lanester (Morbihan), Laxou (Meurthe-et-Moselle), Mont de Marsan (Landes) et de Theix (Morbihan).

Les associations : Lous petits esbérêts (Landes), Arche de Nöé (Pyrénées Atlantiques), Aide familiale et sociale (Pyrénées-Atlantiques), Petite enfance, enfance et famille (Gironde), Pommes et Lutins (Calvados), Montargoise d'animation (Loiret), Aduges (Nord), Innov'enfance (Nord), Promotion de la santé (Nord) et Une souris verte-Parc des Industries Artois-Flandres (Pas-de-Calais).

ANNEXE IV – L'avancement des plans « crèches »

Financement de l'investissement en EAJE depuis le premier plan « crèches » au 31 décembre 2012

Source de financement	Montant des projets "places nouvelles" (A)	Montant des projets "places existantes" (B)	Total A+B	Répartition A+B
Plans crèches	775 681 533	610 318 424	1 385 999 957	30,7 %
CAF	125 932 909	88 563 630	214 496 539	4,8 %
Contrats enfance jeunesse	4 016 939	1 449 028	5 465 967	0,1 %
Commune	869 537 330	676 680 316	1 546 217 646	34,3 %
Département	182 240 377	167 265 960	349 506 337	7,7 %
État	85 528 094	92 874 861	178 402 955	4,0 %
Employeurs	193 489 734	58 376 330	251 866 064	5,6 %
Autres	354 317 190	224 832 718	579 149 908	12,8 %
Coût total projets	2 590 744 106	1 920 361 268	4 511 105 373	100 %

Source CNAF

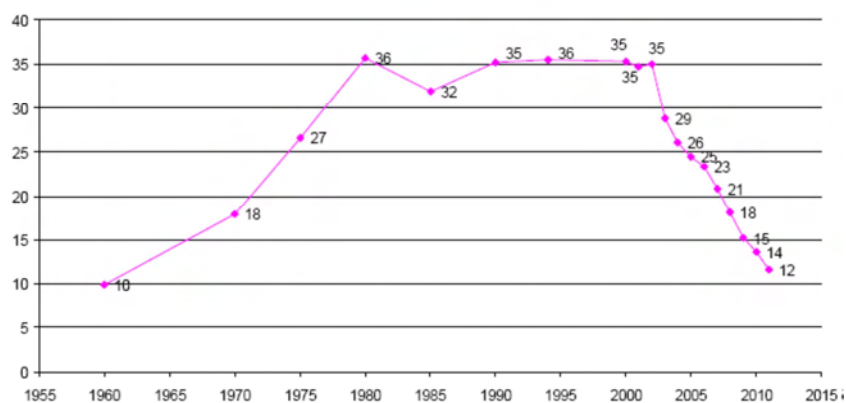
**Nombre de places ayant bénéficié du financement par un
plan « crèches » au 31 décembre 2012**

Année d'ouverture	FIPE	AEI	DAIPE décentralisé	DAIPE centralisé	DIPE	PAIPPE / FAPAIPE	PCPI	Nombre total de places
2000	223	-	-	-	-	-	-	223
2001	3 277	35	-	-	-	-	-	3 312
2002	3 536	582	-	-	-	-	-	4 118
2003	3 442	2 029	-	-	-	-	-	5 471
2004	3 785	4 056	602	172	-	-	-	8 615
2005	2 442	4 427	1 744	443	24	-	-	9 080
2006	1 449	3 934	3 067	737	866	-	-	10 052
2007	965	2 292	2 766	1 125	2 215	83	-	9 445
2008	339	1 035	2 578	1 135	3 110	1 077	-	9 273
2009	163	425	892	160	2 847	2 150	461	7 097
2010	437	560	868	187	2 946	2 940	3 995	11 933
2011	119	374	423	-	1 659	1 658	8 035	12 270
2012	278	214	346	114	925	1 458	10 929	14 265
Total	20 454	19 963	13 287	4 073	14 591	9 366	23 420	105 154

Source CNAF

ANNEXE V – La préscolarisation des enfants de deux ans

A - Taux de scolarisation des 2 - 3 ans en pourcentage de la classe d'âge Période 1960-2011



Source : Repères et références statistiques – Ministère de l'éducation nationale

<p align="center">B - Répartition des enfants préscolarisés et taux de préscolarisation par académie - rentrée scolaire 2012/2013</p>
--

Académie	Effectif d'élèves de 2 ans dans l'enseignement public	Effectif d'élèves de 2 ans dans l'enseignement privé	Taux de scolarisation
Créteil	1558	188	2,55
Paris	220	598	3,07
Versailles	2427	303	3,35
Strasbourg	921	83	4,50
Nice	978	227	5,17
Orléans-Tours	1245	447	5,48
Corse	151	26	5,89
Grenoble.	1565	914	6,07
Aix-Marseille	1802	515	6,42
Rouen	1408	345	7,37
Bordeaux	2363	826	8,99
Poitiers	1282	450	9,02
Amiens	2170	392	10,23
Montpellier	2178	998	10,28
Besançon	1393	264	11,42
Nancy-Metz	2780	267	11,48
Dijon	1977	272	12,74
Lyon	4502	1113	13,30
Toulouse	3362	1001	13,35
Reims	1919	201	13,43
Limoges	827	154	13,78
Nantes	4389	2364	14,48
Caen	1883	576	14,89
Clermont-Ferrand	1781	676	17,08
Lille	15085	2962	32,32
Rennes	7305	5284	33,34
France métro	67 471	21 446	11,18
DOM hors Mayotte	1 715	325	6,68
FM + DOM Hors Mayotte	69 186	21 771	11,02
FM + DOM Hors Mayotte	90 957 élèves		

Source : ministère de l'Education nationale

ANNEXE VI – Les dépenses d'accueil du jeune enfant

**Tableau A : répartition des dépenses par financeur –
période 2006-2011**

Dépenses (en M€)	Branche famille		Collectivités locales		État	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
Garde individuelle	3 261	4572				
Établissements d'accueil						
Fonctionnement CAF MSA	1 792	1717				
Fonctionnement des communes			1519	1971		
Fonds investissement petite enfance	102	149				
Investissement des communes			301	221		
Accueil dont contrat enfance jeunesse		587				
Préscolarisation (école maternelle)						
Ministère de l'éducation nationale					454	265
Collectivités locales			394	230		
Dépense fiscale					579	1057
Dépenses totales des services d'accueil « formels » (A)	5 155	7 024	2 214	2 422	1 033	1 322
Réduction ou arrêt de l'activité (B)	3302	3186	0	0	0	0
Dépenses totales liées à l'accueil des enfants de - de 3 ans (A+B)	8 457	10 210	2 214	2 422	1 033	1 322

*Source : PLFSS 2013 et Observatoire national de la petite enfance – calculs
Cour des comptes*

Tableau B : répartition par catégories de dépenses – période 2006-2011

Dépenses (en M€)	2006	2008	2010	2011	Evolution 2006/2011
Garde individuelle	3 261	3 662	4 285	4 572	40,2 %
Assistant maternel	3 076	3 424	4 012	4 270	
Garde à domicile	185	216	217	221	
Association/entreprise		22	56	81	
Établissements d'accueil	3 714	3 912	4 214	4 644	25,0 %
Fonctionnement CAF MSA	1792	1 318	1 560	1 717	
Fonctionnement des communes	1 519	1 573	1 752	1 971	
Investissement CAF			43	44	
Fonds investissement petite enfance	102	103	76	105	
Investissement des communes	301	316	228	221	
Accueil dont contrat enfance jeunesse		602	555	587	
Préscolarisation (école maternelle)	848	698	564	495	-41,6 %
Ministère de l'éducation nationale	454	374	302	265	
Collectivités locales	394	325	262	230	
Dépense fiscale	579	1 028	1 038	1 057	82,6 %
Crédit d'impôt frais de garde	275	711	736	769	
Réduction et crédit emplois familiaux	134	145	134	137	
Régime assistants maternels agréés	140	116	114	114	
Crédit impôt famille	30	55	54	36	
Total services d'accueil « formels » (A)	8 402	9 300	10 101	10 768	28,2 %
<i>Nombre de places d'accueil</i>	<i>1 128 516</i>			<i>1 260 146</i>	<i>11,7 %</i>
Réduction ou arrêt de l'activité (B)	3 302	3 205	3 261	3 186	-3,5 %
Dépenses liées à l'accueil des enfants de - de 3 ans (A+B)	11 704	12 505	13 362	13 954	19,2 %
<i>Nombre d'enfants de - de trois ans</i>	<i>2 363 900</i>			<i>2 412 194</i>	<i>2,0 %</i>

Source : PLFSS 2013, CNAF et Observatoire national de la petite enfance

ANNEXE VII – Les dispositifs fiscaux et les niches sociales

Tableau A
Dépenses fiscales et niches sociales selon le mode de garde

N° mesure et intitulé		Domicile	Extérieur	
			Assistants maternels	EAJE
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans		X	X
110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	X		
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	X		
120134	Exonération de l'IR de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	X	X	X
120202	Exonération de l'IR des prestations familiales et de la PAJE	X	X	X
120501	Régime spécial d'imposition des assistants maternels		X	
210308	Crédit d'impôt famille	X	X	X
320115	Non-assujettissement à l'IS des résultats des activités des associations conventionnées et des associations agréées de services aux personnes	X		
720106	Exonération de TVA des associations intermédiaires conventionnées	X		
720107	Exonération de TVA des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	X		
720108	Exonération de TVA des prestations de services et des livraisons de biens effectuées par les établissements assurant l'accueil des enfants de moins de 3 ans			X
730214	Taux réduit de TVA pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés	X		
42	Exonération des avantages des comités d'entreprise			X
43	Exonération de l'aide de l'entreprise ou du CE – CESU préfinancé	X		X
62	Particuliers employeurs	X		
82	Exonération CLCA/COLCA	X		
NR	Exonération TS sur assistants maternels		X	
NR	Exonération AGEPI	X	X	X

Source : Cour des comptes

Tableau B

Coût de la garde d'enfants (0-3 ans) selon le revenu du ménage et le mode de garde en 2011

Type de ménages	2 conjoints à 1 SMIC				2 conjoints à 3 SMIC			
Mode de garde (en €)	EAJE	AM	Domicile*		EAJE	AM	Domicile*	
			partagée	non partagée			partagée	non partagée
Coût total (avant aides) (B)	1 272	1 003	1 211	2 333	1 272	1 003	1 211	2 333
Prestation de service unique (subvention à l'EAJE)	1032				792			
CMG (rémunérations. & cotisations)		638	560	702		525	447	589
Coût avant impôt	240	365	651	1 631	480	478	764	1 744
Dépenses fiscales** (A)	96	96	327	563	96	96	384	563
Total aides (C)	1128	734	887	1265	888	621	831	1152
<i>en % du coût (C/B)</i>	89 %	73 %	73 %	54 %	70 %	62 %	69 %	49 %
Poids des dépenses fiscales : <i>par rapport au coût total (A/B)</i>	8 %	10 %	27 %	24 %	8 %	10 %	32 %	24 %
<i>par rapport aux aides (A/C)</i>	9 %	13 %	37 %	45 %	11 %	15 %	46 %	49 %

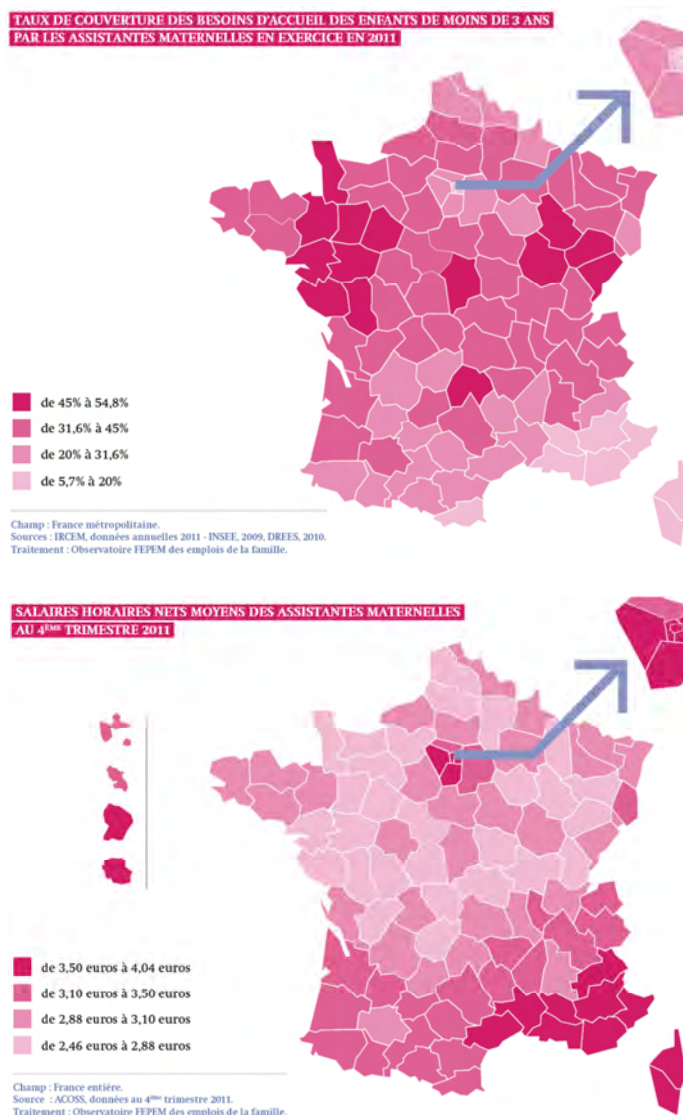
(*) Sans CESU préfinancé

(**) Crédit d'impôt frais de garde (extérieur) ; réduction ou crédit d'impôt (domicile).

Source : PQE du PLFSS 2013(coût total), DG Trésor (dépenses fiscales) et Cour des comptes (poids des dépenses fiscales)

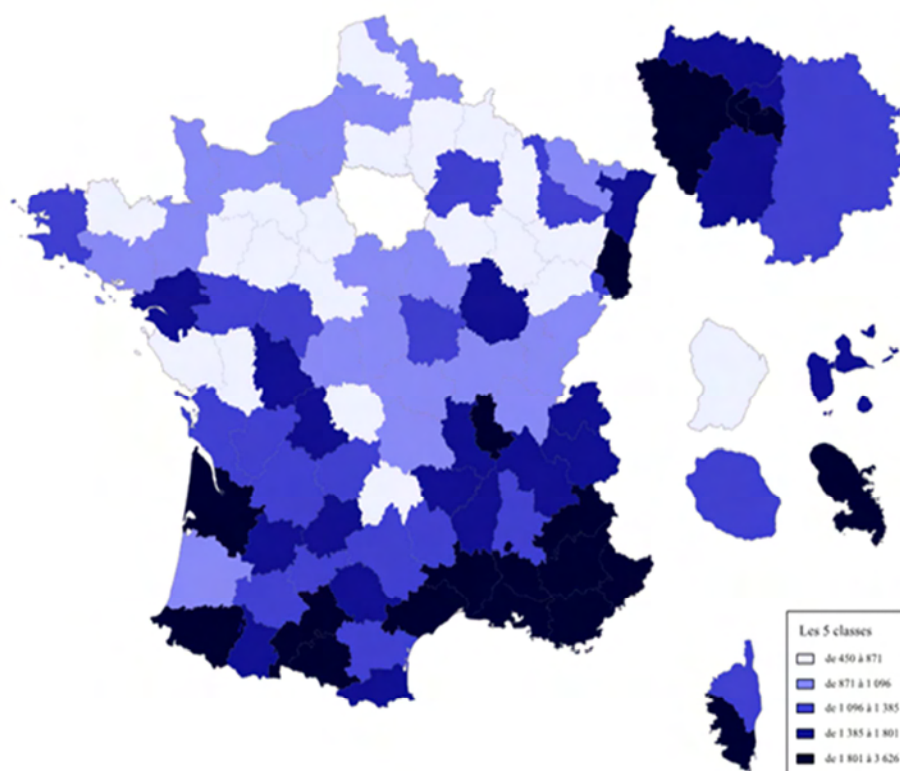
ANNEXE VIII – Les disparités territoriales

Tableau A – Comparaison départementale du niveau de salaire des assistants maternels et du taux de couverture par ce mode de garde - Année 2011

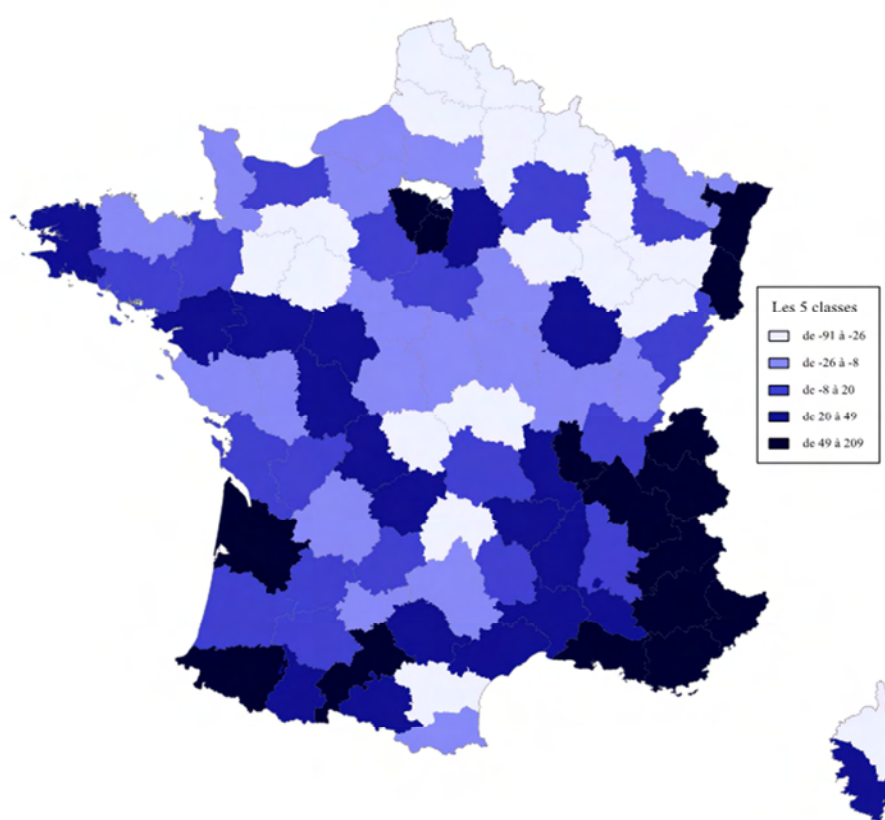


Source : FEPem – Rapport de la branche « Assistants maternels » du particulier employeur – Edition 2013

Carte A
Dépense annuelle moyenne par enfant en 2011



Source CNAF - Calculs et cartographie Cour des comptes

Carte B**Adéquation entre le taux de pauvreté et les moyens financiers en 2011**

Source CNAF - Calculs et cartographie Cour des comptes

**Tableau B1 : suivi des dix départements pour lesquels
l'adéquation pauvreté-moyens financiers est respectivement
la meilleure et la plus faible – période 2006-2011**

Départements présentant la meilleure adéquation				Départements présentant la plus faible adéquation			
Départements	Ecart 2006 (*)	Ecart 2011 (*)		Départements	Ecart 2006 (*)	Ecart 2011 (*)	
Paris	228	199	➡	Ardennes	-88	-93	➡
Haute-Garonne	125	114	➡	Aisne	-89	-91	➡
Hauts-de-Seine	80	114	➡	Pas-de-Calais	-92	-91	➡
Yvelines	88	93	➡	Creuse	-84	-70	➡
Val-de-Marne	72	82	➡	Cantal	-89	-62	➡
Alpes-Maritimes	100	82	➡	Orne	-60	-53	➡
Rhône	89	77	➡	Nord	-45	-51	➡
Gironde	90	76	➡	Aude	-43	-50	➡
Var	54	76	➡	Haute-Marne	-42	-49	➡
Pyrénées-Atlantiques	66	70	➡	Seine-Saint-Denis	-44	-47	➡

(*) en valeur indiciaire - Les valeurs du ratio financier (montant des dépenses/population concernée 0-3 ans) et celles du taux de pauvreté départemental ont été converties **en valeur indiciaire**, la médiane étant la base 100. À titre d'exemple, le taux de pauvreté médian étant de 13,55 %, la valeur indiciaire pour un taux de pauvreté de 13 % égale à $(100/13,55) * 13 = 95,94096$ valeur arrondie à 96. Un écart a été calculé entre les deux valeurs indiciaires (dépense par enfant et taux de pauvreté) pour mesurer l'adéquation entre les moyens financiers et le contexte économique. Un écart positif correspond à des dépenses de prestations nettement mieux placées par rapport à la médiane nationale que le taux de pauvreté. À l'inverse, un écart négatif signale que la dépense relative n'est pas à la hauteur de la pauvreté relative.

Source : Cour des comptes

Note de lecture : la bonne situation du département du Val de Marne en 2006 (écart positif de 72) s'améliore en 2011 (écart positif 82). Le Nord voit sa situation se dégrader avec un écart qui diminue entre 2006 (-45) et 2011 (-51).

Tableau C1 : Liste des 20 départements dont le taux de couverture en EAJE a le moins progressé entre 2006 et 2011

	Montant cumulé des investissements 2006-2011	Différence de taux de couverture EAJE 2011-2006	Différence du nombre de places en EAJE 2011-2006
Loiret	6 694 082 €	-4,29 %	-964
Oise	4 554 293 €	-1,62 %	-431
Isère	16 487 082 €	-1,41 %	-271
Vienne	3 461 632 €	-0,86 %	-39
Val-d'Oise	17 320 613 €	-0,75 %	100
Hauts-de-Seine	28 628 495 €	-0,58 %	815
Seine-et-Marne	13 903 981 €	-0,50 %	343
Aube	1 186 561 €	-0,35 %	-4
Vendée	3 693 058 €	-0,15 %	44
Lot	2 725 173 €	-0,09 %	18
Cantal	471 520 €	0,01 %	-22
Puy-de-Dôme	4 072 703 €	0,02 %	111
Drôme	5 496 952 €	0,16 %	190
Landes	4 709 197 €	0,18 %	129
Essonne	18 619 468 €	0,23 %	614
Yvelines	23 711 367 €	0,34 %	464
Pyrénées-Orientales	5 817 536 €	0,44 %	197
Sarthe	4 326 931 €	0,55 %	127
Indre-et-Loire	4 833 942 €	0,62 %	181
Charente-Maritime	5 547 733 €	0,62 %	163
Total	176 262 318 €		1766
Moyenne des 20 départements		-0,37 %	

Source CNAF – DSER Note du 26 avril 2013 – Calculs Cour des comptes

C2 : Liste des 20 départements dont le taux de couverture en EAJE a le plus progressé entre 2006 et 2011

	Montant cumulé des investissements 2006-2011	Différence de taux de couverture EAJE 2011-2006	Différence du nombre de places en EAJE 2011-2006
Corse-du-Sud	1 130 152 €	2,27 %	138
Territoire de Belfort	1 314 749 €	2,32 %	112
Haute-Vienne	6 349 896 €	2,37 %	344
Rhône	18 593 639 €	2,40 %	2750
Alpes de Hautes-Provence	1 567 342 €	2,41 %	146
Meuse	2 337 931 €	2,45 %	145
Haute-Marne	2 125 974 €	2,76 %	159
Haute-Savoie	10 932 408 €	2,89 %	1010
Gers	2 074 144 €	2,96 %	182
Corrèze	2 748 021 €	3,10 %	210
Côte-d'Or	5 649 190 €	3,50 %	584
Finistère	5 886 482 €	3,74 %	1090
Meurthe-et-Moselle	13 761 310 €	3,79 %	939
Tarn	7 330 448 €	3,97 %	559
Ardèche	3 984 767 €	3,98 %	388
Saône-et-Loire	2 753 970 €	4,32 %	756
Hautes-Alpes	1 128 966 €	4,71 %	228
Loire	8 586 093 €	4,73 %	1399
Ariège	2 370 741 €	4,76 %	263
Var	13 987 150 €	5,69 %	2051
Total	114 613 374 €		13 453
Moyenne des 20 départements		3,46 %	

Source CNAF – DSER Note du 26 avril 2013 – Calculs Cour des comptes

Tableau D- Évolution des places d'EAJE selon les zones d'habitat

Période 2008-2011

Nombre de places (*)	2008	2009	2010	2011	Structure 2011	Evolution 2008/2011
Zones urbaines (1)	272 429	281 570	275 265	292 874	79,3 %	7,5 %
Zones périurbaines (2)	28 248	29 203	38 357	29 765	8,1 %	5,4 %
Zones multi-polarisées (3)	5 816	6 081	6 555	7 249	2,0 %	24,6 %
Zones rurales (4)	27 001	28 508	28 788	28 526	7,7 %	5,6 %
Dom	10 352	10 621	10 778	11 122	3,0 %	7,4 %

Source CNAF (*) places uniquement financées par la PSU

Définitions : (1) Une commune urbaine est une commune appartenant à une unité urbaine. Les autres communes sont dites rurales. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. (2) Une « commune périurbaine » est une commune d'une couronne périurbaine ou une commune multipolarisée. (3) Une « communes multipolarisées » est une communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. (4) Une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine. - Source INSEE

ANNEXE IX – Le coût des modes de garde

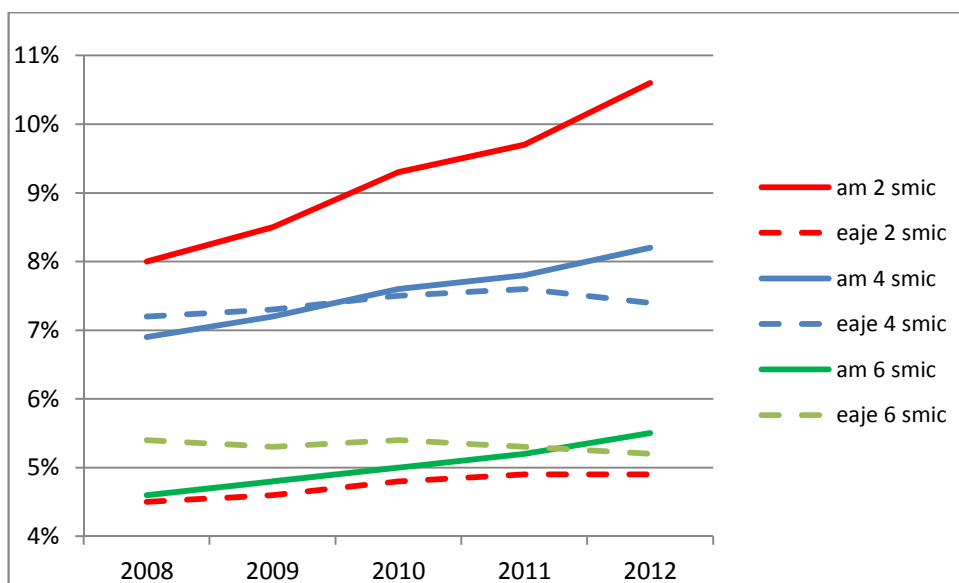
Tableau A : Année 2012

Pour une famille monoparentale avec un revenu d'un SMIC en 2012 :

	Assistant maternelle	Garde à domicile	Garde à domicile partagée	Place en établissement collectif
taux d'effort	10,1 %	71,8 %	19,4 %	4,1 %
reste à charge	130 €	926 €	250 €	53 €

Source : Calculs CNAF-DSS.

**Taux d'effort selon le mode de garde (assistant maternel ou
EAJE) et le niveau de revenus de la famille (2008-2012)**



Source : PQE Famille – PLFSS 2013

ANNEXE X – Les personnels des EAJE

Tableau A - Les filières professionnelles des métiers de la petite enfance (qualification, statut et fonctions)

Métiers: *Puéricultrice*

Formation : Diplôme d'État d'infirmière (Bac+3) ou de sage-femme (bac+4) délivré sous l'autorité du ministère de la Santé

Statut : Niveau II (ou I) – Catégorie B (parfois A)

Fonctions : Cadre Gestionnaire - Direction

Métier : *Educateur de Jeune enfant (EJE)*

Formation : Niveau bac (*) + 3 ans de formation - Diplôme d'État délivré sous l'autorité du ministère chargé des affaires sociales

Statut : Niveau III - Catégorie B

Fonctions : Cadre intermédiaire

Métier : *Auxiliaire de puéricultrice*

Formation : Pas de niveau d'études requis, 12 mois de formation Diplôme d'État délivré sous l'autorité du ministère de la Santé

Statut : Niveau V - Catégorie C

Fonctions : Suivi d'un groupe de 5 à 8 enfants (**)

Métier : *Agent auprès d'enfants*

Formation : CAP petite enfance ou BEP carrières sanitaires et sociales délivré par l'Education nationale

Statut : Niveau V - Catégorie C

Fonctions : Suivi d'un groupe de 5 à 8 enfants (**)

(*) ou auxiliaire de puéricultrice avec trois ans d'expérience

(**) selon l'âge

Tableau B – Les normes d’encadrement**A - Le directeur de l'établissement**

Pour les structures disposant de 41 à 60 places : Article R. 2324-34 du code de la santé publique et article R. 2324-46 II du code de la santé publique

Pour les structures de moins de 41 places : Article R. 2324-35 du code de la santé publique et Article R. 2324-46 III du code de la santé publique

Pour les structures de moins de 21 places et les établissements à gestion parentale : Article R. 2324-35 du code de la santé publique et Article R. 2324-46 IV du code de la santé publique

Pour les jardins d'enfants, quelle que soit leur capacité d'accueil : Article R. 2324-37 du code de la santé publique. En outre, la direction d'un jardin d'enfants peut être confiée à une personne ayant exercé en tant qu'instituteur ou professeur des écoles justifiant de 3 ans d'expérience auprès de jeunes enfants. Article R. 2324-46 V du code de la santé publique

Pour les jardins d'éveil : Article R. 2324-47-1 du code de la santé publique

Pour les micro-crèches : Article R. 2324-36-1 du code de la santé publique

Pour les établissements et services gérés par une personne de droit privé, la direction peut être confiée à une personne ayant assuré pendant 3 ans la direction d'un établissement d'accueil d'enfants de moins de 6 ans ou la responsabilité technique d'un établissement à gestion parentale : Article R. 2324-46 IV du code de la santé publique

En l'absence de la personne habituellement chargée des fonctions de direction, la continuité de ces fonctions est assurée par une personne présente dans l'établissement, disposant de la qualification exigée des personnes chargées de l'encadrement des enfants (voir ci-dessous) et d'une expérience professionnelle auprès de jeunes enfants. Article R. 2324-36-2 du code de la santé publique

Précision : sous réserve de l'autorisation du président du conseil général, la direction de 3 établissements, chacun d'une capacité d'au maximum 20 places, peut être assurée par une même personne, si la capacité totale de ces 3 établissements n'excède pas 50 places. Article R2324-37-1 du code la santé publique.

B- Qualifications professionnelles des personnels chargés de l'accueil et de l'encadrement des enfants

Au moins 40 % des membres du personnel chargés de l'accueil et de l'encadrement des enfants (50 % dans les jardins d'éveil) doit être : puéricultrice diplômée d'État ou éducateur de jeunes enfants diplômé d'État, auxiliaire de puériculture diplômé, infirmier diplômé d'État, psychomotricien diplômé d'État. Dans les micro-crèches, ces professionnels peuvent être remplacés par des personnes qui justifient d'une certification de niveau V au moins (CAP "Petite enfance" ou BEPA "Service aux personnes") et de 2 ans d'expérience professionnelle, ou de 3 ans d'expérience professionnelle en tant qu'assistant maternel agréé. Articles R. 2324-42 et R. 2324-47-1 du code de la santé publique

Pour 60 % au plus de l'effectif (50 % dans les jardins d'éveil), ils peuvent être titulaire du CAP "Petite enfance", du certificat de travailleuse familiale ou technicien de l'intervention sociale et familiale, du brevet d'État d'animateur technicien spécialité "activités sociales et vie locale", option "petite enfance", du brevet d'études professionnelles, option "sanitaire et sociale", du certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile ou avoir exercé pendant 5 ans en qualité d'assistant maternel agréé ou justifier d'une expérience professionnelle de 3 ans dans un établissement d'accueil d'enfants de moins de 6 ans, public ou privé. Article 3 de l'arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

Toutes ces personnes doivent représenter au moins les trois quarts de l'effectif total des membres du personnel chargés de l'encadrement des enfants de moins 6 ans.

À titre exceptionnel, des dérogations à ces conditions de qualification peuvent être accordées par le président du conseil général, dans la limite de 25 % de l'effectif, en faveur de personnes possédant d'autres qualifications, en considération de leur formation ou de leur expérience auprès des enfants et du contexte local Article 5 de l'arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

ANNEXE XI – L'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (places, coûts et activité)

A – Les coûts unitaires selon les types d'établissement (*)

Année 2011	Nombre de places	Prix de revient par place et par an (€)	Prix de revient par heure réalisée (€)	Participation familiale par heure facturée (€)	Prix plafond PSU 2011
crèche collective	88 254	15 170	9,20	1,74	6,47
crèche familiale	40 342	12 402	9,00	1,39	5,67
crèche parentale	2 357	13 614	7,48	1,49	5,67
halte-garderie	31 157	9 411	9,69	1,28	6,47
jardin d'enfant	3 124	7 783	6,98	1,44	6,47
micro-crèche	2 544	11 750	8,98	1,20	5,67
multi-accueil	189 268	13 476	8,75	1,53	6,47
Moyenne		13 358	8,93	1,56	

(*) Données 0-6 ans - EAJE financés par la PSU (357 046 places)

Source CNAF

B- Les données d'activité selon les établissements (*)

Année 2011	Amplitude d'ouverture en heures par place	Nombre d'heures facturées par place (*)	Nombre d'heures réalisées par place (*)	Taux de fréquentation financier	Taux de fréquentation réel
crèche collective	2 628	1 873	1 650	71,30 %	62,79 %
crèche familiale	2 745	1 531	1 378	55,80 %	50,20 %
crèche parentale	2 385	2 051	1 821	86,00 %	76,35 %
halte-garderie	1 594	1 043	971	65,50 %	60,92 %
jardin d'enfant	1 898	1 209	1 115	63,70 %	58,75 %
micro-crèche	2 072	1 460	1 309	70,50 %	63,18 %
multi-accueil	2 448	1 737	1 540	71,00 %	62,91 %
Total	2 443	1 682	1 495	68,80 %	61,20 %

(*) Données 0-6 ans - EAJE financés par la PSU (357 046 places)

Source CNAF

**RÉPONSES DES
ADMINISTRATIONS, DES
COLLECTIVITÉS ET DES
ORGANISMES CONCERNÉS**

Sommaire

Ministre de l'éducation nationale	205
Ministre des affaires sociales et de la santé	208
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	216
Président de l'Association des régions de France (ARF)	218
Président de l'Association des départements de France (ADF)	219
Président de l'Association des maires de France (AMF)	220
Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	227
Directeur général de Pôle Emploi	235
Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	237
Président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)	238
Secrétaire générale du Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (SPAMAF)	240
Président du conseil régional d'Aquitaine	242
Président du conseil régional d'Île-de-France	244
Président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	245
Président du conseil général de l'Aude	246
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	247
Président du conseil général du Calvados	248
Président du conseil général de Haute-Garonne	249
Président du conseil général de Haute-Saône	250
Président du conseil général d'Indre-et-Loire	251
Président du conseil général des Landes	252

Président du conseil général du Loiret	253
Président du conseil général du Lot	254
Président du conseil général de la Mayenne	255
Président du conseil général de Meurthe-et-Moselle	257
Président du conseil général du Morbihan	258
Président du conseil général du Nord	260
Président du conseil général du Pas-de-Calais	267
Président du conseil général du Territoire de Belfort	270
Président du conseil général du Val-de-Marne	271
Président de la communauté urbaine du Grand Toulouse	272
Président de la communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon	273
Président de la communauté d'agglomération du Mâconnais-Val de Saône (CAMVAL)	274
Président de la communauté de communes Cœur de Lozère	275
Président de la communauté de communes de la Côte de Penthivère	276
Maire de la commune d'Angers	277
Maire de la commune d'Auxerre	278
Maire de la commune de Belfort	280
Maire de la commune de Bordeaux	282
Maire de la commune de Brétigny-sur-Orge	283
Maire de la commune de Calais	284
Maire de la commune de Carvin	285
Maire de la commune de Cherbourg-Octeville	286
Maire de la commune de Croix	288
Maire de la commune d'Évry	289
Maire de la commune de Grande Synthe	294
Maire de la commune d'Hérouville-Saint-Clair	296

Maire de la commune de Langueux	297
Maire de la commune de Lens	298
Maire de la ville de Lille	299
Maire de la commune de Lorient	304
Maire de la commune du Mans	305
Maire de la ville de Marseille	306
Maire de la commune de Martigues	311
Maire de la commune de Maubeuge	312
Maire de la commune de Meylan	313
Maire de la commune de Montargis	316
Maire de la commune de Montpellier	317
Maire de la commune de Nogent-sur-Marne	319
Maire de la commune de Nyons	321
Maire de la commune de Perpignan	322
Maire de la commune de Rodez	324
Maire de la commune de Saint-Brieuc	325
Maire de la commune de Saintes	326
Maire de la commune de Saint-Paul	328
Maire de la commune de Séné	329
Maire de la commune de Tassin-la-Demi-Lune	331
Maire de la commune de Valence	332
Maire de la commune de Vaulx-en-Velin	335
Maire de la commune de Villeneuve d'Ascq	339
Directeur général de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône	343
Directrice de la caisse d'allocations familiales du Lot	344
Directeur de la caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais	345
Président du centre communal d'action sociale d'Auray	346

Directrice du centre communal d'action sociale de Cambrai	347
Président du centre communal d'action sociale de Créteil	348
Président du centre communal d'action sociale d'Échirolles	349
Président du centre communal d'action sociale de Lanester	350
Président du centre communal d'action sociale de Metz	351
Président du centre communal d'action sociale de Nancy	352
Président du centre communal d'action sociale de Ploufragan	353
Président du centre communal d'action sociale de Theix	354
Président du centre intercommunal d'action sociale du Pays-de-Luxeuil-les-Bains	355
Présidente de l'Association d'aide familiale et sociale	357
Présidente de l'Association Arche de Noé	358
Présidente de l'Association montargoise d'animation	359
Présidente de l'Association de promotion de santé (Les p'tits loups)	360

Réponse hors délai

La réponse du ministre de l'intérieur est parvenue à la Cour après son délibéré. La Cour n'a donc pu en tenir compte.

Destinataires n'ayant pas répondu

Le président du conseil régional des Pays de la Loire, le président du conseil général de l'Essonne, le président de la communauté de communes de la Vallée de Munster, le président de la communauté de communes du canton de Rumilly, le président de la communauté de communes du pays d'Olmes, le président de la communauté de communes du Saint-Affricain, le directeur de la caisse d'allocations familiales de Haute-Garonne, le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Essonne, la directrice de la caisse d'allocations familiales des Landes, la directrice de la caisse d'allocations familiales de la Mayenne, la directrice de la caisse d'allocations familiales du Morbihan, le maire de la commune d'Otswald, le maire de la commune de Bayonne, le maire de la commune de Faches-Thumesnil, le maire de la commune de Watrelos, la présidente du centre communal d'action sociale du Mont-de-Marsan, la présidente du centre communal d'action sociale du Marsan, le président de l'association Dépann'familles, le président du conseil général de la Lozère, le président du centre communal d'action sociale de Grenoble

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce projet de rapport porte sur l'ensemble des modes d'accueil de la petite enfance, dont l'accueil en milieu scolaire n'est qu'une part limitée (environ 91 000 élèves de moins de trois ans scolarisés à la rentrée scolaire 2012, soit environ 7 % des capacités d'accueil totales des enfants de moins de trois ans).

Le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a connu une décroissance considérable entre 2000 et 2012, passant de plus de 34 % à moins de 11 %.

En effet, les suppressions d'emplois dans le 1^{er} degré intervenues entre 2007 et la rentrée 2012 ont conduit les services de l'éducation nationale à arbitrer en faveur des structures accueillant des enfants de plus de trois ans, par exemple en n'intégrant plus les enfants de moins de trois ans dans les prévisions d'effectifs.

Ma conviction profonde, assise sur des travaux scientifiques, est que la scolarisation précoce est un facteur de réussite scolaire d'autant plus réel qu'il s'adresse aux enfants dont le milieu familial est le plus éloigné de la culture scolaire. Le seul accueil à l'école n'est pas suffisant et les conditions de scolarisation des enfants de moins de trois ans doivent s'inscrire dans un projet spécifique de l'école.

C'est la raison pour laquelle la scolarisation des enfants de moins de trois ans a fait l'objet d'une circulaire dédiée, adressée à l'ensemble des services académiques le 18 décembre 2012 qui mettait l'accent sur les points suivants :

- les modalités d'accueil et de scolarisation des élèves ;*
- la place des parents d'élèves ;*
- le partenariat avec les communes, les caisses d'allocation familiales et les autres services de l'État en charge de la petite enfance ;*
- le pilotage de l'implantation des dispositifs destinés à accueillir des enfants de moins de trois ans et de l'affectation des enseignants dans ces dispositifs.*

Cette priorité nouvelle est consacrée dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Dès la rentrée 2013 et pour la première fois depuis 10 ans, la scolarisation des enfants de moins de trois ans a de nouveau progressé : plus de 400 postes ont été consacrés à l'ouverture de classes et le taux de scolarisation est remonté à 11,8 % après plus de dix fortes baisses consécutives et après avoir atteint son taux le plus bas en 2012 (11 %). Avec

97 100 enfants de 2 ans scolarisés, les effectifs ont davantage progressé dans le secteur public (+ 8,6 points) que dans le secteur privé (+ 5,6 points).

Grâce à une politique de ciblage de nos moyens supplémentaires, la scolarisation à deux ans a progressé de 2,9 points dans l'éducation prioritaire depuis la rentrée 2013 et atteint 20,4 %. Cette progression s'observe dans presque toutes les académies, sauf deux, et douze académies dépassent désormais le taux de scolarisation de 30 %.

L'accueil des enfants de moins de trois ans implique un partenariat fort avec les collectivités locales et l'ensemble des structures qui peuvent accueillir ses enfants. C'est une recommandation forte, comme le rapport de la Cour le souligne, de la circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 relative à la scolarisation des enfants de moins de 3 ans. L'école maternelle et les structures de la petite enfance ne fonctionnent toutefois pas avec les mêmes taux d'encadrement. A cet égard, il convient de nuancer la référence faite dans une phrase du rapport « Le taux d'encadrement dans les jardins d'enfants (un adulte pour 15 enfants), plus faible qu'en crèche (un pour 8 enfants), mais plus élevé qu'à l'école maternelle (un pour 25), explique en grande partie ces différences de coûts » à un taux d'encadrement à l'école maternelle. Il ne peut s'agir que d'un taux moyen. En effet, il n'existe pas de norme définie par l'éducation nationale pour fixer le nombre maximum d'enfants par enseignant.

Les nouveaux rythmes scolaires qui se mettent en place depuis septembre 2013 devraient contribuer eux aussi à améliorer l'accueil des plus petits. En effet, la dynamique partenariale qui s'enclenche dans les territoires entre l'éducation nationale, les communes, les directions de la cohésion sociale, les caisses d'allocations familiales, les associations pour la mise en place de projets éducatifs territoriaux, est un terrain favorable pour développer la qualité et la cohérence de l'accueil des tout petits à l'école et dans les structures de petite enfance. En outre, de nouveaux rythmes scolaires sur 9 demi-journées, mieux adaptés aux rythmes biologiques de l'enfant et plus favorables aux tout premiers apprentissages des élèves en permettant de mieux répartir dans la semaine les temps scolaires en raccourcissant les horaires en fin de journée (par exemple en passant de 16 h 30 à 15 h 45), sont de nature à rassurer des parents encore hésitants sur la pertinence d'une scolarisation à cet âge.

Je suis également sensible à l'exemple que vous citez d'une concertation insuffisante sur l'évolution de la carte scolaire et de difficultés pour la commune concernée d'adapter ses capacités d'accueil des tout-petits lorsque des fermetures de petites sections étaient opérées. La visibilité qu'offre la loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école de la République doit permettre de conduire les concertations avec les collectivités territoriales dans des conditions plus favorables et d'optimiser l'emploi des ressources publiques. Je m'attacherai à ce que cela se vérifie.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ**

Nous tenons en premier lieu à réaffirmer le caractère prioritaire pour l'État de la politique d'accueil du jeune enfant et nous nous félicitons des bons résultats que souligne la Cour.

Nous vous prions de trouver ci-après les éléments de réponse qu'appellent les différentes recommandations formulées dans le projet de rapport.

Nous partageons en grande partie le diagnostic ainsi que les priorités d'action formulées par la Cour des comptes. Une grande partie d'entre elles trouvent d'ailleurs une traduction dans les orientations retenues par le Gouvernement, notamment dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017.

1 - Le problème des inégalités géographiques d'accès à l'offre d'accueil est au cœur de l'action du gouvernement.

Cette inégale répartition résulte pour partie d'un défaut de pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant qui doit être repensé, pour coordonner des acteurs multiples autour d'une vision stratégique. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une évaluation de la politique publique (EPP) d'accueil du jeune enfant et de celle, connexe, du soutien à la parentalité. Le CIMAP du 17 juillet 2013 a décidé, à la suite de cette évaluation, la mise en place de commissions départementales des services aux familles, qui se substitueront aux actuelles commissions départementales d'accueil du jeune enfant.

Il apparaît en revanche problématique de confier un chef de filât de cette politique au département comme le recommande à ce stade le projet de rapport. Y voir un prolongement des compétences actuelles du département en matière sociale nous apparaît contestable. Les schémas que des départements ont élaborés pour organiser leur intervention à l'appui des communes et intercommunalités dans ce domaine, apport utile à cette politique qu'il n'est pas question de remettre en cause, ont certes été rattachés à leur compétence de production de schémas d'organisation sociale et médico-sociale mais, en réalité, l'accueil de la petite enfance ne relève pas du champ des établissements et services sociaux et médico-sociaux défini à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Il s'agit d'un service de proximité dont la responsabilité opérationnelle incombe d'abord aux communes et intercommunalités, qui sont les porteurs des projets, et dont le financement est principalement assuré par elles, d'une part, et par l'action sociale de la branche famille, d'autre part. L'enjeu du pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant est la coordination, autour

d'une stratégie commune, entre les investissements des collectivités, donc au premier chef des communes et intercommunalités, et la distribution, structurante, des financements des CAF et CMSA.

Aussi le pilotage territorial de cette politique suppose-t-il un pouvoir d'animation et de programmation dont le projet de rapport concède qu'il n'appartient pas aujourd'hui au département.

Or, lui confier une telle compétence nouvelle heurterait les communes et intercommunalités qui y verraient une tutelle d'un autre niveau de collectivité sur une politique dont elles ont la charge principale, ce qu'ont fait valoir leurs représentants au comité de pilotage de l'EPP.

En outre, ce rôle d'animation et de programmation resterait inopérant s'il n'emportait des conséquences prescriptives sur l'orientation d'au moins une partie des financements des CAF et CMSA. A cette fin, la convention d'objectifs et de gestion (COG) État-CNAF pour la période 2013-2017 crée au sein du FNAS un fonds de rééquilibrage territorial dont l'utilisation se fera en cohérence avec les schémas des services aux familles définis par les commissions prévues par le CIMAP du 17 juillet 2013. Il est difficilement justifiable que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, reposant sur la relation conventionnelle entre l'État et un organisme de sécurité sociale, soit entre les mains du département.

Le Gouvernement a donc jugé préférable que la démarche d'élaboration des schémas, et la commission qui en aura la charge, soit placée sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, à qui il reviendrait notamment d'arrêter le schéma s'il ne peut l'être par accord entre les différents partenaires. La tâche d'expertise technique proprement dite revenant à la CAF, l'exercice de cette mission nous apparaît possible sans exiger de moyens humains supplémentaires pour l'administration territoriale de l'État.

Le projet de rapport demande déjà, pour mettre fin à l'hétérogénéité des situations et de l'implication des conseils généraux sur le territoire, que le préfet veille à la constitution et au fonctionnement de la commission départementale. Mais on peut alors s'interroger sur son positionnement s'il ne dispose d'aucune autorité effective sur le pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant.

Ces travaux s'inscrivent pleinement dans l'ensemble des priorités de la COG État/CNAF qui fait une priorité claire de la correction des inégalités en prévoyant un accompagnement financier renforcé dans des territoires ciblés et identifiés comme prioritaires au sein des schémas. Par ailleurs, elle fixe comme objectif que 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif seront déployés dans les communes dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne. Elle est sur ce point conforme à la recommandation de la Cour de « cibler les dépenses sur les territoires retenus de façon partenariale dans le cadre d'un zonage prioritaire », tout comme le choix fait dans le cadre du

huitième plan crèches d'accorder une aide à l'investissement pour les structures d'accueil collectif modulée selon des critères concourant à l'objectif de rééquilibrage territorial.

2 - Le Gouvernement partage le souci de renforcer l'accès des familles modestes à l'offre d'accueil.

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013, lors de la réunion du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), a prévu que l'État rechercherait les moyens de garantir un accueil en structure collective des enfants dont les familles vivent en grande précarité. À terme, la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un minimum de 10 %. Cet objectif est inscrit dans la COG État/CNAF.

3 - La Cour pointe l'importance de développer l'offre proposée en matière d'accueil en horaires atypiques, d'accueil en urgence, d'accueil d'enfants porteurs de handicap ou d'enfants de personnes en parcours d'insertion.

La COG État/CNAF 2013-2017 donne à la branche famille les moyens de poursuivre le développement de ces modes de garde innovants. Les schémas départementaux des services aux familles auront également vocation à permettre une meilleure prise en compte des besoins des familles confrontées à des situations particulières. Les questions de l'accueil en horaires atypiques, de l'accueil en urgence et de l'accueil d'enfants de parents en parcours d'insertion feront l'objet de plans d'action au sein des schémas, pouvant s'appuyer sur les crédits dédiés au sein du FNAS. Le projet de décret sur l'encadrement des EAJE actuellement en cours de finalisation permettra aux établissements des possibilités d'accueil supplémentaires dans ces situations. La question de l'incitation à l'accueil de certains publics (publics en insertion, enfants porteurs de handicap ...) sera également posée dans le cadre de la réflexion sur la refonte de la prestation de service unique (PSU). Dans les zones d'éducation prioritaire et dans les territoires ultra-marins, les CAF entreprendront ainsi une politique active de création de structures adaptées aux besoins des familles, notamment monoparentales, afin de permettre l'accès de ces familles à l'emploi.

Plus spécifiquement, le projet de rapport de la Cour des comptes appelle les observations suivantes de notre part.

Observations sur le chapitre I : « L'état des lieux de l'offre d'accueil »

L'introduction et le premier chapitre du projet de rapport de synthèse de la Cour établissent un rappel des objectifs de la politique d'accueil du jeune enfant et un état des lieux de l'offre d'accueil, qui n'appellent que quelques précisions de ma part.

La Cour relève, à la suite notamment du Haut conseil à la famille, la persistance d'inégalités territoriales et sociales dans l'accès à l'offre d'accueil. Nous ne pouvons que partager ce constat.

Les mesures prévues par l'État et la CNAF dans la COG 2013-2017 sont ainsi conformes à la recommandation n° 1 de la Cour. Il est prévu qu'afin de réduire les disparités territoriales en matière d'offre d'accueil, un accompagnement financier renforcé sera organisé dans des territoires ciblés et identifiés comme prioritaires (territoires où la tension est la plus forte entre l'offre et la demande d'une part, territoires vulnérables en cohérence avec la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, d'autre part). Dans ces territoires, une prestation de service bonifiée sera attribuée. En outre, une prestation de service renouvelée pourra y être expérimentée. L'objectif fixé est que trois places d'accueil collectif sur quatre soient créées dans les territoires prioritaires. Un indicateur mesurant la réduction des inégalités dans la couverture de l'offre d'accueil sera mis en place.

Par ailleurs, afin de favoriser l'installation d'assistants maternels dans les zones où leur développement est jugé prioritaire, l'ensemble des outils disponibles (Pala, Ram, etc.) seront mobilisés par les CAF et une plus forte modulation des primes à l'installation des assistants maternels en faveur des territoires prioritaires sera instaurée.

Le renforcement de la gouvernance de la petite enfance et du soutien à la parentalité dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribuera également à rendre plus égale la répartition sur le territoire de l'accueil des jeunes enfants. Ainsi que détaillé plus haut, ce renforcement conduira à l'élaboration de schémas territoriaux qui définiront les territoires prioritaires et mettront en cohérence les interventions des différents acteurs.

Nous partageons également le souci de la Cour de renforcer l'équité sociale entre les ménages dans l'accès à un mode d'accueil. L'objectif affirmé par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 d'un accès renforcé des enfants élevés dans des familles précaires a été pris en compte dans la COG, la CNAF devant contribuer à l'atteinte de cet objectif. Un dispositif permettant de suivre de manière précise les caractéristiques des publics accueillis dans les établissements sera d'abord expérimenté dans quelques CAF avant d'être généralisé à l'ensemble des établissements.

Par ailleurs, la DGCS et la DSS sont associées aux travaux engagés par le Haut conseil de la famille (HCF) sur le reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants, dans la perspective d'un meilleur « lissage » du reste à charge des familles, quel que soit le mode de garde retenu. Le déplaçonnement du barème national des participations familiales de la prestation de service unique (PSU), évoqué par la Cour, fait partie des pistes étudiées dans le cadre de ces travaux. L'engagement souscrit dans le cadre de la nouvelle COG de réformer la prestation de service unique (PSU), principal outil de financement des EAJE, permettra de progresser dans le sens préconisé par la Cour.

Enfin, la Cour préconise de conditionner l'octroi des subventions d'investissement de la CNAF aux EAJE non financés par la prestation de service unique à la mise en place d'une tarification plafonnée ou modulée des familles (recommandation n° 3). Cette mesure, qui pourrait en effet permettre de limiter les écarts tarifaires pratiqués par les micro-crèches qui ne sont pas financées par la prestation de service unique, est inscrite dans la nouvelle COG et a été adoptée par le conseil d'administration de la CNAF au mois de septembre. De même, la proposition d'un conditionnement du versement du Cmg « Structure » aux micro-crèches à la mise en place par celles-ci d'une participation des familles plafonnée ou modulée fait l'objet d'un article du projet de loi de financement de la sécurité pour 2014.

Observations sur le chapitre II « Une insuffisante coordination des acteurs »

La Cour juge « regrettable » que la généralisation du dispositif des Conventions territoriales globales (CTG) n'ait pas été envisagée au sein de la COG 2013-2017. Nous souhaitons rappeler que le bilan de la COG 2009-2012 réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) émettait un avis défavorable à une généralisation de ce dispositif jugé redondant et chronophage. L'État a souhaité, pour la COG 2013-2017, ne pas rendre obligatoire la conclusion de tels partenariats, tout en laissant la possibilité pour les CAF et conseils généraux de s'y associer.

La Cour s'inquiète de tensions prévisibles sur les emplois les plus qualifiés en accueil collectif. Ce problème est bien identifié et est lié en grande partie à la question de la formation, également soulevée par la Cour, qui regrette l'insuffisante coordination des acteurs en ce domaine. Nous partageons en partie ce constat. Des pistes, qui passent nécessairement par une plus grande coordination entre les régions et les services de l'État compétents (ministères chargés de la santé et de l'éducation nationale) sont actuellement à l'étude dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan « métiers de l'enfance ». Ce nouveau plan métier s'articulera autour de grands axes : l'amélioration de l'accès aux métiers de l'enfance, la construction de parcours professionnels, la constitution d'un socle de compétences commun aux différents types d'intervenants auprès des enfants et le renforcement de la professionnalisation des assistants maternels.

La Cour fait ensuite le constat d'une gestion difficile des effectifs d'assistants maternels. Nous partageons en partie ce constat, qui est l'un des éléments à la base de la réflexion sur l'évolution de la gouvernance. Concernant plus précisément la gestion du flux de candidats à l'agrément d'assistants maternels, le décret portant référentiel fixant les critères de l'agrément des assistants maternels par le président du conseil général, publié le 15 mars 2012, vise à harmoniser les pratiques des services de la Protection maternelle et infantile (PMI) et les critères pris en compte lors des évaluations des candidats à l'agrément.

Nous partageons le souci de la Cour de mettre progressivement en place une meilleure gestion des effectifs et des flux d'assistants maternels, tout en remarquant qu'une telle gestion apparaît hors de portée à très court terme. La nouvelle gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant et le renforcement du rôle des relais assistants maternels (RAM) prévu par la nouvelle COG doivent permettre un suivi plus rapproché des assistants maternels. Les schémas territoriaux, qui incluront un état des lieux de l'offre d'accueil individuel, pourront notamment contribuer à résoudre les problèmes de disparités territoriales locales entre l'offre et la demande et à améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs.

La Cour regrette enfin l'absence de bilan du plan « métiers de la petite enfance ». Nous tenons à informer la Cour qu'un projet de rapport sur le bilan de ce plan fait l'objet d'une consultation de l'ensemble des partenaires et a été adressé au secrétariat général du Gouvernement début juillet en vue de sa transmission au Parlement. Ce rapport fait apparaître que dans un contexte marqué par une tension importante entre la demande et l'offre, la disparité des conditions de formation et la multiplicité des acteurs, la mise en œuvre du plan métiers de la petite enfance comporte des éléments de bilan positifs tant en termes de développement de l'offre que de professionnalisation de l'accueil individuel par les assistants maternels, sans résoudre pour autant le déficit de professionnels et certaines questions difficiles touchant au droit du travail.

Observations sur le chapitre III « Les pistes d'amélioration »

Concernant les crèches familiales, mode d'accueil dont la Cour recommande le développement, il est important de préciser qu'a été décidé dans la COG 2013-2017 un rattrapage progressif des prix plafonds des crèches familiales sur les autres accueils collectifs. Ce rattrapage contribuera à la pérennité de cette solution d'accueil.

n ce qui concerne l'accueil spécifique des enfants de deux à trois ans, la création de solutions « passerelle » pour l'accueil des enfants des moins de 3 ans à l'école maternelle est prévue dans le cadre de la future COG.

En ce qui concerne les jardins d'éveil, ce type d'accueil n'a pas connu le succès attendu. Dans le contexte de la baisse du taux d'enfants de moins de 3 ans scolarisés à l'école maternelle, la création de ce mode d'accueil a été perçue par les communes comme un signe du désengagement de l'État, pour qui cette solution représente un coût supplémentaire par rapport à l'école maternelle. Une réflexion est actuellement en cours sur le maintien de ce type d'établissement et la possible évolution des jardins d'éveil existants (une vingtaine) vers des statuts proches.

Enfin, le développement de 200 000 nouvelles solutions d'accueil des jeunes enfants sur la période de la nouvelle COG s'accompagnera par la mise en place par l'Education nationale de 75 000 nouvelles places à l'école maternelle à destination des 2-3 ans.

La Cour souligne les limites de l'application de la PSU et les effets pervers qui peuvent en découler. Il est vrai que la PSU reste appliquée avec une certaine hétérogénéité sur certains territoires. C'est pourquoi la nouvelle COG prévoit de moduler le soutien accordé aux établissements d'accueil au regard du service apporté aux familles. Par ailleurs, les CAF recenseront les différentes pratiques identifiées lors des contrôles sur place afin de fournir à la CNAF un état des lieux précis de l'hétérogénéité d'application de la PSU, de façon à alimenter la réflexion sur les éventuels ajustements à apporter à cet outil.

La Cour recommande enfin d'inciter les gestionnaires d'EAJE à augmenter l'occupation réelle de leurs places d'accueil et à limiter la facturation aux familles d'heures non réalisées (recommandation n° 12). Cette préoccupation a été prise en compte dans la future COG, qui prévoit que la branche famille contribuera à encourager le respect des règles de la PSU et l'accompagnement des gestionnaires d'EAJE et prévoit à cette fin des fonds spécifiques.

En outre, la Cour souhaite que l'interconnexion du site internet mon-enfant.fr avec les sites internet d'autres opérateurs soit accélérée afin d'accroître son opérationnalité vis-à-vis des familles. Nous souhaitons rappeler que mon-enfant.fr recense la quasi-totalité des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), des RAM, des lieux d'accueil enfants-parents (Laep) et des accueils de loisirs financés par la branche famille. Les coordonnées des assistants maternels ayant donné leur accord sont aussi en ligne dans 90 départements, soit directement (83 départements) soit au moyen d'un lien avec le site internet développé par le conseil général (7 départements), ce qui porte à 182 605 le nombre d'assistants maternels recensés sur le site, soit 60 % de ceux en activité. Le site affiche également des informations relatives aux disponibilités d'accueil d'assistants maternels et de certaines structures d'accueil, ce qui constitue une avancée importante en matière d'amélioration de l'information des familles.

La Cour constate ensuite le fonctionnement hétérogène des relais d'assistants maternels (RAM). Nous partageons ce constat, qui me semble découler des missions dévolues à ces relais, qui doivent trouver un équilibre nécessairement différent d'un territoire à l'autre pour jouer leur rôle d'interface entre professionnels et parents. Nous partageons également la conviction de la Cour quant à la nécessité de s'appuyer sur ces relais pour développer et professionnaliser l'accueil individuel. La COG 2013-2017 prévoit donc que, dans le but de renforcer l'accompagnement et la professionnalisation des assistants maternels, la branche famille favorisera la fréquentation des RAM, développera leur implantation afin de mieux mailler le territoire (objectif cible de 1 RAM pour 70 assistants maternels en 2017) et renforcera leur accompagnement par les CAF, notamment par l'élaboration d'un référentiel juridique et de bonnes pratiques. Elle promouvra le réseau des RAM auprès des professionnels, notamment des assistants maternels, et des parents.

La Cour constate le caractère peu formalisé du processus d'attribution des places en EAJE. Ce point est effectivement un élément essentiel pour l'accèsion des publics défavorisés en EAJE : le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté a ainsi prévu que, pour atteindre l'objectif d'accueil d'enfants pauvres en EAJE, l'État favoriserait la généralisation de commissions d'attribution des places en crèches ayant recours à des critères sociaux transparents. Les modalités de cette mesure sont actuellement en cours d'expertise.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Il convient, au préalable, de rappeler que la cinquième convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF, acteur majeur dans la politique d'accueil du jeune enfant et de son financement, a été signée le 16 juillet dernier pour la période 2013-2017. Cette COG a pour ambition d'améliorer le service rendu aux allocataires et de rééquilibrer la politique d'accueil du jeune enfant en faveur des territoires et des familles les moins favorisés. La Cour souligne d'ailleurs l'effort budgétaire majeur consenti dans cette COG puisque, malgré un contexte budgétaire contraint, le budget alloué au Fonds national d'action sociale (FNAS) continue de progresser de 7,5 % par an en moyenne sur la période 2013-2017. Cette augmentation s'inscrit pleinement dans le cadre de la réforme de la politique familiale, qui trouve sa traduction dans le cadre des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014, destinée à assurer la soutenabilité financière de la branche famille tout en rendant cette politique plus juste et plus efficace.

Les orientations du Gouvernement qui ont servi de guide à l'élaboration de cette nouvelle COG répondent au constat de la Cour quant aux disparités territoriales et sociales qui demeurent dans l'accès à l'offre d'accueil et à ses recommandations visant à cibler les dépenses au profit de territoires et de publics prioritaires.

Ces orientations se traduisent notamment dans deux des objectifs principaux de la nouvelle COG concernant le développement des solutions d'accueil : 75 % des nouvelles solutions d'accueil collectif seront créées dans les territoires où la tension entre l'offre et la demande est actuellement la plus forte, grâce à la mise en œuvre d'un fonds de rééquilibrage territorial doté de 125 M€ ; un objectif de présence d'au moins 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectifs doit permettre de réduire les inégalités sociales.

Par ailleurs, pour faciliter l'accès des familles les plus modestes aux micro-crèches ayant choisi un financement direct par les familles, qui sont ensuite remboursées par le versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) dit « structure », la Cour recommande également de subordonner le versement du CMG « structure » à la mise en place par la micro-crèche d'une tarification plafonnée ou modulée selon les revenus des familles. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoit que le versement du CMG « structure » est subordonné au respect d'un plafond tarifaire par la micro-crèche. La mesure doit rendre accessible cette partie de l'offre de garde à un plus grand nombre de familles et ainsi favoriser la mixité des publics accueillis, conformément aux préconisations de la Cour.

Enfin, la Cour porte un regard critique sur les outils de pilotage de la branche famille, qui selon elle, présentent des lacunes. A cet égard, il doit être souligné que les systèmes d'information ont été identifiés comme l'un des enjeux majeurs lors de l'élaboration de la nouvelle COG. En outre, la négociation entre l'État et la CNAF a permis d'une part d'enrichir et de renforcer les outils de suivi et d'autre part de préciser et détailler les indicateurs associés aux objectifs de la COG. Des réunions de suivi de la COG, entre les directeurs de la CNAF, de la direction de la Sécurité sociale, de la direction générale de la cohésion sociale et de la direction du budget, sont prévues à un rythme bimestriel et permettront de s'assurer de la bonne mise en œuvre de cette politique publique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS
DE FRANCE (ARF)**

L'accueil de la petite enfance n'est pas directement une compétence régionale. Toutefois, en charge des formations sanitaires et sociales depuis la loi du 3 août 2004, les Régions concourent à la qualité de la formation professionnelle des personnels de la petite enfance (infirmières puéricultrices, auxiliaires puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants...).

De plus, dans le cadre des politiques conduites en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et à travers les plans d'égalité mis en œuvre, les Régions soutiennent les projets de structures d'accueil de la petite enfance à horaires atypiques et œuvrent à la mixité des métiers.

En juillet dernier, suite à la sollicitation de Madame Anne Froment-Meurice, l'ARF avait fait quelques observations sur le projet de rapport de synthèse dédié à l'accueil de la petite enfance.

Nous constatons avec plaisir que le projet de rapport public a intégré nos remarques. Le nouveau texte évoque très justement les problèmes d'informations sur les besoins de personnels, la non maîtrise du volume des personnes formées au « CAP Petite enfance » qui impacte la carte des formations et enfin la nécessaire gouvernance associant les Régions à l'élaboration des référentiels des métiers de la petite enfance. Ainsi, sommes-nous satisfaits de lire que la Cour recommande d'associer les Régions et le ministère chargé de l'éducation nationale à l'élaboration du nouveau plan « Métiers ».

Ce sera, en outre, l'occasion pour les Régions de travailler avec l'État sur une dimension, peu évoquée dans le rapport, celle de la mixité des métiers. En effet, une des caractéristiques des métiers de la petite enfance est leur excessive féminisation (99 % parmi les salariés des établissements d'accueil des jeunes enfants). Les récents travaux du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ont montré qu'il était dommageable que les hommes soient écartés des métiers porteurs de la petite enfance. Cela les rend exposés à une plus grande vulnérabilité des relations père-enfants en cas de séparation, situation de plus en plus courante. Enfin d'un point de vue économique, en accroissant la réserve des talents disponibles une plus grande mixité des métiers résout en partie les problèmes de recrutement. Problèmes que vous pointez régulièrement dans votre rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

Consultée dans le cadre de l'enquête conduite par votre Autorité, notre Assemblée vous a fait part de ses observations, tant sur les constats que sur les recommandations que vous formuliez à un moment singulièrement stratégique où le Parlement débattait du futur cadre d'exercice des compétences décentralisées ; où le Gouvernement envisageait - aux fins de moderniser l'action publique - une nouvelle gouvernance de la petite enfance ; et signait avec la CNAF la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche Famille pour la période 2013-2017.

L'Assemblée des Départements de France se satisfait que ce rapport - actualisé de l'analyse des orientations et moyens de la nouvelle COG - fruit d'une enquête de terrain approfondie, conforte la position qu'elle exprime dans le cadre de ces grands débats nationaux, selon laquelle une politique cohérente et efficace repose sur une véritable concertation des acteurs ; et que l'indispensable coordination de ces acteurs doit se faire à l'échelon local le plus pertinent pour insuffler une dynamique d'action et garantir d'un équilibre territorial.

Leurs compétences en matière de petite enfance et plus largement les politiques d'action sociale qu'ils conduisent, mais aussi les moyens dont ils disposent déjà de coordination avec leurs partenaires, fondent la légitimité des Départements à être identifiés comme chefs de file de cette politique au plan local ; sans omettre d'en considérer les incidences impérieuses au plan national.

Dans ce contexte, au regard des orientations qui se dessinent, nous ne pouvons que fortement réitérer notre vœu, exprimé devant vous mais également auprès de Madame Dominique BERTINOTTI, Ministre déléguée chargée de la Famille, d'une gouvernance renouvelée, gage de cohérence au service d'une action locale renforcée pour être encore plus performante.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE (AMF)**

L'AMF souscrit à l'analyse qui a été faite par la Cour des comptes mais porte à l'attention de la Cour quelques observations développées dans la note ci-jointe.

L'accueil de la petite enfance repose sur un engagement fort des maires tant en milieu urbain que rural (63 % des EAJE sont gérés par une commune ou une intercommunalité) afin d'encourager la venue de familles et d'entreprises sur leur territoire mais aussi de faciliter le maintien dans l'emploi des familles monoparentales et plus particulièrement des femmes. Ainsi, les services d'accueil de la petite enfance ont une véritable retombée économique.

Le maire est le premier acteur consulté, bien souvent avant la CAF, lorsqu'une association ou une entreprise projette l'ouverture d'une structure sur le territoire de la commune. Par sa gestion directe d'EAJE, les subventions qu'elle verse aux associations ou la réservation de berceaux dans des entreprises de crèches privées, la commune est donc un acteur incontournable de la politique petite enfance.

L'AMF tient dans le même temps à insister sur le fait que la petite enfance est une compétence facultative et qu'une remise en cause du mode de gouvernance actuel poserait nécessairement la question de son financement, aujourd'hui porté pour une large part par les communes et leurs intercommunalités.

Le maire est le premier acteur de terrain et doit rester décideur en raison du principe de libre administration des collectivités locales.

→ Recommandation n° 1 : Cibler les dépenses sur des territoires retenus de façon partenariale dans le cadre d'un zonage prioritaire construit à l'échelle des bassins de vie et des zones urbaines sensibles

La COG 2013/2017 ainsi que les récentes lettres circulaires publiées par la CNAF prévoient que les départements considérés comme sous-dotés, au vu du taux de couverture national, bénéficieront prioritairement, d'une part, des aides à la création de structures et, d'autre part, d'aides au fonctionnement bonifiées.

Pour l'AMF, l'écart de taux de couverture n'est pas un critère de priorisation suffisant. La demande d'accueil, et donc l'utilité d'un projet d'accueil, ne peut s'apprécier que localement en prenant en compte les besoins réels de la population, le nombre de places collectives et individuelles non occupées, le taux d'activité féminine... Les élus ont une très bonne connaissance des besoins de leur population notamment grâce à l'Analyse de Besoins Sociaux qu'ils réalisent annuellement et ne souhaitent

pas que les règles de financement répondent à la seule logique d'unification du territoire. L'approche doit donc être faite au plus proche des territoires, c'est-à-dire à l'échelle de la commune voire de l'intercommunalité.

Par ailleurs, l'AMF insiste pour que l'évaluation des besoins concerne la totalité des modes de gardes existants (publics, privés, collectifs, individuels, professionnels ou intra familiaux), estimant qu'il n'appartient pas aux élus de privilégier un mode de garde par rapport à un autre.

L'AMF n'est pas favorable à un dispositif de ciblage, préférant un dispositif visant à prioriser certains territoires en conservant des crédits pour les projets hors zones prioritaires.

→ Recommandation n° 2 : Supprimer le revenu plafond du barème national des participations familiales

L'AMF estime que les prix plafonds fixés par la CNAF sont souvent très inférieurs aux prix de revient réels observés par les communes car insuffisamment réévalués, conduisant à une augmentation obligatoire du financement des communes pour les EAJE. D'autant que les conséquences financières des nombreuses normes pesant sur les services d'accueil de la petite enfance, services qui par essence ne génèrent pas de ressources croissantes, sont supportées essentiellement par les communes quel que soit le mode de gestion (communal, privé non lucratif ou lucratif).

→ Recommandation n° 3 : Conditionner le versement des subventions d'investissement aux EAJE non financés par la PSU à la mise en place par ceux-ci d'une tarification plafonnée ou modulée aux familles

L'AMF n'est pas opposée à ce que le versement des subventions d'investissement aux EAJE, non financés par la PSU, soit conditionné à la mise en place d'une tarification plafonnée ou modulée, tenant compte des ressources des familles, dans la mesure où cette modulation n'est pas à la charge des communes.

→ Recommandation n° 5 : Faire évoluer de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte de leurs revenus.

→ Recommandation n° 10 : Faire évoluer de façon concertée et à budget constant, le niveau des aides accordées aux familles afin qu'elles tiennent mieux compte du coût respectif des modes de garde

Si les élus s'accordent sur la nécessité de soutenir les familles dans les frais liés la garde de leurs enfants, ils constatent la très grande disparité de tarifs appliqués par les assistants maternels selon les territoires et l'offre de garde. En zone tendue ces tarifs peuvent être très élevés et sont décourageants pour les familles à revenus modestes. Les maires souhaitent que la réflexion sur les niveaux des aides traite également la question des tarifs appliqués.

→ Recommandation n° 6 : Renforcer le pilotage de la COG

L'AMF a demandé à de nombreuses reprises à être associée à l'élaboration de la COG sans l'obtenir alors que les communes, en leur qualité de porteur de projet, sont des acteurs incontournables de la petite enfance et devraient être au minimum consultées, comme le suggère la Cour des comptes.

De fait, la mise en œuvre des objectifs ambitieux fixés par la COG, en particulier concernant le développement de 100 000 nouvelles solutions d'accueil collectif, repose pour une large part sur les communes et leurs intercommunalités sans que celles-ci n'aient été associées aux discussions et sans qu'il soit tenu compte de leurs capacités financières. L'AMF souhaite que l'objectif national soit déterminé en fonction d'analyses locales des besoins des familles et des moyens des porteurs de projets.

→ Recommandation n° 7 : Inciter les EPCI, en particulier dans les zones rurales, à se doter de la compétence « petite enfance » dans le respect des règles de transferts de compétences, en maintenant prioritairement à leur profit l'octroi d'aides à l'investissement

Les élus sont opposés au transfert systématique de la compétence petite enfance vers l'intercommunalité. Si le transfert volontaire de cette compétence vers l'intercommunalité peut être pertinent et permettre, en particulier dans des territoires ruraux, de faire émerger une demande durable et suffisamment importante de garde d'enfants pouvant justifier la création d'un EAJE, il l'est moins dans les grandes villes.

Les modifications en cours des cartes intercommunales favorisent la constitution d'intercommunalités très larges dont les périmètres sont inadaptés à la gestion des services de proximité, l'accueil de la petite enfance.

Les récentes lettres circulaires publiées par la CNAF prévoient des bonifications pour les places créées ou fonctionnant en intercommunalité. L'AMF avait déjà fait valoir son opposition aux critères mis en place par la CNAF qui privilégient le financement des EAJE intercommunaux. Le développement de l'intercommunalité ne peut se faire que selon le principe de subsidiarité et dans une démarche de complémentarité avec l'action menée par les communes. La CNAF n'a aucune raison de peser sur le mode de gouvernance local de la compétence petite enfance.

Les maires refusent que les règles de financement soient utilisées pour leur imposer un schéma ou un mode d'organisation. L'AMF souhaite que les aides aux gestionnaires d'EAJE restent les mêmes pour tous les territoires avec d'éventuelles bonifications pour les territoires les plus en difficulté.

→ *Recommandation n° 8 : Assurer la connaissance de l'offre et des besoins d'accueil*

Au travers de leurs analyses des besoins sociaux mais aussi des éventuelles études prospectives fondées sur des analyses démographiques et les projets d'urbanisation et de construction, les élus ont une bonne connaissance des besoins et des attentes de leurs administrés.

De plus, lorsqu'une famille est à la recherche d'un mode d'accueil, qu'il soit collectif ou individuel, le maire est toujours consulté. Les communes sont également nombreuses à gérer des Relais d'Assistants Maternels sur leur territoire.

Les élus sont très attentifs à ce que l'offre qu'ils proposent soit adaptée aux besoins de leur population. Cependant l'existence d'un besoin ne suffit pas toujours à entraîner une décision de développer des solutions d'accueil, les élus devant arbitrer en fonction des ressources de la commune ainsi que des autres besoins pouvant être jugés prioritaires localement.

Si les élus ne s'opposent pas à la mise en place d'observatoires locaux de la petite enfance, ils veulent en rester maîtres et s'opposent à ce qu'ils produisent des schémas obligatoires de production de services d'accueil du jeune enfant. En effet, s'agissant d'un service public facultatif, tel que celui de la petite enfance, les communes doivent rester décideurs de son développement.

→ *Recommandation n° 9 : Rationaliser la gestion des ressources humaines*

De nombreuses communes font état de difficultés à recruter des professionnels formés pour travailler en EAJE. Cependant, pour les élus, la solution n'est pas la déqualification du personnel mais le développement de filières de formations plus accessibles et qui pourraient être portées par les régions, la formation relevant de leur compétence. Le nombre de professionnels formés est actuellement insuffisant et de nombreuses écoles de formations restent payantes et donc inaccessibles pour de nombreuses personnes.

→ *Recommandation n° 11 : Compte tenu de leur moindre coût de fonctionnement, développer des lieux d'accueil spécifiquement dédiés à l'accueil des enfants âgés de 2 à 3 ans ainsi que les crèches familiales*

L'AMF s'était opposée au développement des jardins d'éveil (2-4 ans) craignant qu'ils favorisent la déscolarisation des jeunes enfants. Mais, l'AMF est favorable au développement de dispositifs tels que les classes passerelles, permettant la préscolarisation d'enfants de moins de trois ans, jusqu'alors en forte décroissance.

Par ailleurs, si les élus estiment que la crèche familiale communale est un mode d'accueil pertinent qui donne satisfaction à de très nombreuses familles, ils alertent sur les difficultés de son organisation, notamment au regard de la réglementation du travail et sur son coût très élevé.

→ Recommandation n° 12 : Inciter les gestionnaires d'EAJE à augmenter l'occupation réelle de leurs places d'accueil et à réduire l'écart entre les heures de garde facturées aux familles et les heures effectivement réalisées

Le budget des collectivités est actuellement très contraint et il le sera davantage au cours des prochaines années en raison de la baisse annoncée des dotations aux collectivités territoriales. D'autant que les marges fiscales des communes et des intercommunalités sont réduites du fait de la stagnation des activités économiques, comme du revenu des ménages. Les élus sont de ce fait encore plus sensibles à l'efficacité de la dépense publique.

Par ailleurs, les communes sont confrontées à de nombreuses rigidités coûteuses freinant le développement de places d'accueil collectif sur leur territoire ; l'application stricte de la lettre circulaire du 29 juin 2011 relative à la PSU, désormais imposée par la CNAF, en est l'illustration. En effet, de nombreuses structures fonctionnaient jusqu'à présent sur une application raisonnée des dispositions de ce texte, autorisée localement par les CAF mais également par la CNAF.

Si les problèmes liés à la prise en charge des repas ainsi que des produits d'hygiène et de soins sont très sensibles, celui de la tarification à l'heure reste très important. Comme la Cour des comptes, l'AMF reconnaît l'utilité de réduire l'écart entre les heures facturées aux familles et les heures effectivement consommées. Cependant, les élus doivent désormais faire face à des familles de plus en plus attentives aux heures qu'elles consomment et qui ne respectent pas toujours les contrats les liant à la structure ou le modifiant dès qu'elles ont la possibilité de recourir à un mode de garde alternatif.

Ainsi, il est très difficile pour la commune d'anticiper chaque jour le nombre d'enfants présents dans les structures qu'elles gèrent et de trouver des enfants à accueillir sur des créneaux délaissés très souvent sans préavis par les familles.

Par ailleurs, l'AMF partage le constat de la Cour des comptes sur la tarification à l'heure estimant qu'elle fragilise l'équilibre des enfants accueillis dans la structure, les arrivées et les départs se faisant à toute heure de la journée, mais fragilise aussi les relations entre les professionnels et les parents qui acceptent mal de payer des suppléments en cas de dépassement du contrat.

L'AMF est donc favorable à la réintroduction ou au maintien de créneaux horaires pour l'ensemble des structures existantes ou à venir, ou pour le moins à un seuil de tolérance élargi sur l'écart, nécessairement existant, entre les heures réservées et les heures effectivement consommées.

L'AMF souligne aussi que le fonctionnement d'un service public ne peut être strictement assimilé à un dispositif de vente d'heures de garde à l'unité, mais répond à des objectifs de large temps d'ouverture, de permanence, de réponse à l'urgence sociale, difficiles à concilier avec une tarification à l'heure.

Sur le point particulier de l'enveloppe débloquée par la CNAF en vue d'accompagner les structures dans l'application stricte de cette lettre circulaire, l'AMF constate qu'elle ne permettra pas de couvrir tous les frais et estime qu'il ne s'agit pas d'une réponse adaptée aux difficultés actuellement rencontrées.

→ Recommandation n° 13 : Accélérer l'interconnexion du site monenfant.fr avec les sites d'autres opérateurs (FEPEM, ANSP) et accroître son opérationnalité vis-à-vis des familles (CNAF)

L'AMF avait émis des réserves lors du lancement du site monenfant.fr. En effet, les élus ne sont pas favorables à la centralisation des demandes de réservation via le site internet géré par la CNAF. Ils sont opposés à la publication sur internet du nombre de places disponibles dans les EAJE qu'ils gèrent. Ils souhaitent rester responsables du mode d'attribution et craignent que les parents, voyant une place libre recensée sur le site internet, en oublient ou veuillent s'affranchir du processus d'attribution des places (commission d'attribution...).

→ Recommandation n° 14 : Renforcer la transparence du processus d'attribution des places d'accueil en invitant les collectivités locales et les opérateurs privés gestionnaires à formaliser leurs procédures d'admission et à les rendre publiques

Les élus sont très favorables à la mise en place de critères d'attribution transparents définis localement en accord avec les exigences imposées par la loi et à la généralisation des commissions d'attribution intégrant les acteurs impliqués dans le champ de la petite enfance.

Les familles de toutes catégories sociales font appel aux maires pour obtenir une solution d'accueil pour leurs enfants. Les élus s'efforcent donc de faire en sorte que les EAJE qu'ils gèrent soient le reflet de la diversité de leur population et répondent à une logique de mixité sociale.

→ *Recommandation n° 15 : Prévoir, par une mesure réglementaire, que l'agrément délivré par le président du conseil général concernant l'exercice d'une activité d'assistant maternel fasse l'objet d'une publication officielle sur le site www.mon-enfant.fr*

Sans se prononcer sur cette proposition, les élus souhaitent être informés des demandes et accords d'agréments sur le territoire de leur commune. En effet, il est actuellement très difficile pour eux de mesurer l'offre proposée par les assistants maternels et ainsi de savoir si la création d'une structure d'accueil de la petite enfance est opportune ou risque de fragiliser l'offre déjà existante.

Ils estiment également que la mise en place d'une gestion prévisionnelle des assistants maternels, proposée par la Cour des comptes, serait pertinente mais ne souhaitent pas en avoir la responsabilité.

→ *Recommandation n° 16 : Renforcer les contrôles*

Les élus sont très attachés à la qualité des services d'accueil de la petite enfance du fait de leur responsabilité. En effet, l'AMF ne souhaite pas que la demande grandissante de places en EAJE conduise à une déqualification du personnel. Si les élus ne sont donc pas opposés aux contrôles des structures d'accueil de la petite enfance, ils remettent en cause les exigences excessives imposées par la CNAF en contrepartie de ses financements, ou par la PMI. Ils attendent davantage de conseils pour la construction des équipements.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE
DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)**

Le rapport dresse un panorama détaillé de l'action du réseau des Caf en faveur de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Cette mission émet seize préconisations constituant, pour le réseau des Caf, une trajectoire de progrès sur le secteur de la petite enfance.

Il convient de souligner que la quasi intégralité des préconisations émises par la Cour des comptes constitue des actions figurant dans la convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée entre l'État et la Cnaf pour la période 2013-2017.

- 1. La Cnaf a d'ores et déjà mis en place un fonds permettant de rééquilibrer l'offre d'accueil, conformément à la première préconisation*

La réduction des disparités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant constitue l'un des axes forts de la politique petite enfance de la branche Famille dans le cadre de la Cog que la Cnaf a signé avec l'État pour la période 2013 à 2017.

Afin de rééquilibrer l'offre d'accueil, au-delà du huitième plan crèche, la Cnaf consacrera une dotation spécifique de fonctionnement de 5 millions d'euros en 2013 et qui atteindra 50 millions d'euros en 2017, pour accompagner le fonctionnement de structures d'accueil créées sur des territoires prioritaires. Cette aide viendra en plus du financement déjà existant au titre de la prestation de service unique et du contrat « enfance et jeunesse ».

L'identification des territoires prioritaires s'appuie sur un cadrage national tout en tenant compte des spécificités locales.

Ce dernier travail est conduit conformément aux engagements pris dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2013-2017.

En outre, la Cnaf est conduite à actualiser régulièrement la méthodologie employée pour construire ses indicateurs de façon à s'adapter aux besoins des acteurs et à tirer profit des nouvelles sources de données disponibles.

Ainsi, la définition de la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans a sensiblement évolué depuis sa première publication notamment pour mieux prendre en compte l'offre réservée à cette classe d'âge et pour permettre aux acteurs locaux de disposer d'une déclinaison fine de cette information.

C'est cette veille permanente qui a d'ailleurs permis de disposer des données nécessaires pour les travaux sur le rééquilibre territorial, comme

indiqué au premier point de cette réponse. Il en est de même pour les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant qu'elle produit pour l'Observatoire national de la petite enfance et pour les Programmes Qualité Efficience. Cet indicateur évolue régulièrement de façon à intégrer les informations (sources, méthodes) les plus récentes.

De plus, elle réfléchit également au maillage adapté au suivi des inégalités territoriales. Plusieurs travaux récents en témoignent: l'essentiel n° 127 s'interrogeant sur l'unité communale, les travaux sur la zone d'emploi réalisés pour le dernier Programme qualité efficience « Famille » ou pour la prochaine livraison de la plaquette de l'Observatoire ou encore la conduite d'un prochain séminaire interne portant spécifiquement sur ses questions (dont le traitement du bassin de vie évoqué par la Cour). Ainsi, la Cnaf ne fait pas que « reconnaître » le constat de disparités territoriales : elle contribue à la production de ces analyses puisqu'elle a notamment pour mission d'évaluer les politiques publiques auxquelles elle participe.

Par ailleurs, la Cnaf travaille actuellement sur un projet visant à organiser la remontée, à des fins statistiques, d'informations individuelles sur les publics accueillis par les établissements d'accueil des jeunes enfants. Il fait d'ailleurs l'objet d'un engagement pris dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017. Si ce projet est bien cité dans le rapport public, il n'y est plus fait référence dans tout le reste du document alors qu'il vise également à répondre aux insuffisances citées dans le rapport.

En effet, la réalisation de ce projet permettra d'enrichir considérablement la connaissance, non seulement sur les enfants accueillis par les établissements d'accueil des jeunes enfants et sur leurs familles, mais aussi, par rapprochement avec les données déjà détenues et exploitées sur les familles bénéficiaires des différentes prestations liées à l'accueil du jeune enfant (volets complément mode de garde et compléments de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant), sur le recours par les familles aux différents modes de garde, de façon substituable ou complémentaire.

Des diagnostics complets pourront ainsi être produits sur l'usage de l'offre globale à des échelons très fins, ainsi que des analyses détaillées des profils comparés des parents selon le mode de garde, le dénombrement des cas de recours à plusieurs modes de garde pour une même fratrie ou la connaissance des modes de garde en cas de perception d'un complément de libre choix d'activité.

Le zonage prioritaire, comme il est mentionné dans la préconisation n° 1, s'appuie sur des indicateurs définis nationalement. En particulier sur le taux de couverture en mode d'accueil qui, pour refléter l'intégralité des caractéristiques géographiques des territoires (rural, urbain, périurbain), intègre l'ensemble des solutions d'accueil offertes aux familles sur le territoire observé (accueil collectif, accueil individuel au domicile d'une assistante maternelle ou au domicile des familles, mais aussi accueil à l'école maternelle).

Les Caf veilleront à croiser les territoires prioritaires avec ceux retenus dans le cadre de la politique de la ville. Cette opération permettra d'affiner l'identification des besoins à un niveau infra communal que les indicateurs nationaux ne peuvent pas atteindre.

Outre la politique de la ville, dont les nouveaux quartiers sont en cours d'identification par l'Insee, les critères de ciblage retenus par la branche Famille permettent également de cibler les territoires ruraux sur lesquels l'offre d'accueil est souvent déficitaire.

L'aide au fonctionnement accordée aux établissements créés sur des territoires prioritaires variera en fonction du degré de priorité du territoire d'implantation.

En outre, les assistants maternels s'installant sur des territoires prioritaires verront la prime d'installation doublée. De 300 €, elle est portée à 600 € sur ces territoires.

Par conséquent, le rééquilibrage territorial porte à la fois sur un développement de l'offre d'accueil individuel et collectif tout en s'appuyant sur les aides à l'investissement et au fonctionnement.

Par ailleurs, quatorze départements ont d'ores et déjà été identifiés afin de préfigurer les nouveaux schémas territoriaux de service aux familles dont l'objectif premier est le ciblage et la territorialisation de l'offre.

2. Le huitième plan crèche constitue un levier d'amélioration du pilotage par la branche Famille de la politique petite enfance

Conformément à la préconisation n° 6, le pilotage et le suivi de cette politique vont être optimisés par les nouvelles règles du huitième plan crèche afin :

- de favoriser la prise de compétence par les intercommunalités (préconisation n° 7);*

Ainsi, les aides à l'investissement sont majorées de 400 euros en cas de fonctionnement en intercommunalité. Ce montant est doublé et porté à 800 euros pour toute place nouvellement créée par un établissement public de coopération intercommunale (Epci) disposant de la compétence petite enfance. Respectueuse de la libre administration des collectivités territoriales, cette disposition

incitera les communes à se regrouper et les intercommunalités à se doter de la compétence petite enfance notamment sur les territoires ruraux.

- *d'accroître la mixité sociale (conformément aux préconisations n^{os} 3 et 4).*

Le versement des subventions aux micro crèches dont les familles bénéficient du complément de libre choix du mode d'accueil (Cmg) est conditionné à l'application d'une tarification modulée en fonction des ressources des familles (préconisation 3). Explicitement, cette condition vise à favoriser la mixité des publics accueillis au sein des micro-crèches. Elle converge avec une disposition législative introduite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2014 qui conditionne le versement du Cmg aux familles recourant à une micro crèche à l'application par l'établissement d'une tarification horaire inférieure à un plafond (préconisation 4).

3. *Un aménagement des règles de la prestation de service unique (Psu) permettra d'harmoniser le service rendu et la gestion des équipements*

Afin d'assurer une meilleure accessibilité aux établissements d'accueil du jeune enfant, le conseil d'administration de la Cnaf, en sa séance du 5 novembre 2013, a décidé de mesures visant à accompagner une harmonisation de l'application de la (Psu).

En se fondant sur cette décision, une instruction sera donnée, par voie de circulaire, au réseau des Caf pour l'exercice 2014. Elle vise, notamment, à différencier la revalorisation des prix plafonds en fonction du niveau de service apporté aux familles. De cette manière, plus le service apporté aux familles est important, plus la revalorisation sera conséquente. Cette mesure a un intérêt incitatif pour les gestionnaires : elle compensera la fourniture des repas et/ou des couches et le faible écart entre la présence réelle des enfants et la facturation aux familles. A contrario, le montant du prix plafond ne sera pas revalorisé lorsque le service apporté aux familles ne comprend pas la fourniture des repas et des couches et que l'écart entre la présence réelle des enfants et la facturation aux familles est importante (préconisation n° 12).

Cette mesure incitera les gestionnaires à augmenter l'occupation réelle des places au sein de l'établissement, tout en permettant une plus grande convergence entre les heures d'accueil facturées aux familles et les heures effectivement réalisées.

Conformément à la préconisation n° 11, le Fnas 2013 a prévu un alignement des prix plafonds accueil familial, parental et micro crèche sur le prix plafond accueil collectif (+ 15,96 %), rendant ainsi ces solutions d'accueil plus accessibles.

Ceci aura pour effet de soutenir plus fortement les crèches familiales et parentales, particulièrement en difficulté aujourd'hui.

Une modification du barème des participations familiales fixé par la Cnaf (notamment la suppression du revenu plafond) pourra être étudiée, surtout lorsque les publics fréquentant les Eaje seront mieux connus à la suite de travaux en cours.

4. L'amélioration et le développement d'une politique de contrôle coordonnée par l'ensemble des acteurs de la petite enfance les Caf

Comme le souligne le rapport (préconisation n° 16), les contrôles sur place réalisés par les départements sont relativement rares et d'une fréquence variable. Il en va de même des communes dont l'implication sur le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant est très marginale.

La Cnaf est favorable à une politique de contrôle sur place coordonnée entre les Caf et les départements.

Dans cette perspective, une expérimentation pourrait être conduite. Au cours de l'actuelle Cog, quelques territoires seraient identifiés et choisis, afin qu'un dispositif de contrôle commun associe les Caf et les Conseils généraux.

En se fondant sur cette première étape, les Caf pourraient, à terme, être incitées à prévoir dans leurs plans de contrôle qu'une partie des établissements doit être contrôlée conjointement par le Conseil général et la Caf.

La législation et la réglementation actuelle ne permettent pas aux Caf de suivre et contrôler les établissements ne bénéficiant pas de la Psu, notamment les micro crèches dont les familles bénéficient du Cmg « structure ». Une modification des missions de contrôle des Caf auprès de ces structures nécessiterait une évolution législative.

5. Les évolutions du site Internet mon-enfant.fr

Comme préconisé sur l'axe n° 13, la Cnaf a étroitement participé à la création d'un nouveau portail Internet (www.net.particulier.fr) destiné à centraliser l'information utile aux particuliers employeurs et aux salariés et à simplifier les démarches de ce public.

Le portail est organisé en parcours (garde d'enfants/services de la vie quotidienne/assistance aux personnes fragiles). Selon son profil (employeur ou salarié), l'utilisateur accède aux informations de premier niveau qui lui sont nécessaires à partir d'un point d'entrée unique. Des renvois vers les sites plus « spécialisés » des partenaires sont prévus pour approfondir

l'information. Ce portail crée ainsi une interaction entre les offres des différents acteurs impliqués dans le projet (auquel participe la Fepem) et fédère l'ensemble des acteurs intervenants sur ce secteur.

Des liens sont positionnés vers le site www.mon-enfant.fr s'agissant notamment de l'information sur les modes d'accueil individuels et collectifs et la recherche d'une assistante maternelle.

En outre, la Cog 2013-2017 prévoit l'enrichissement et la mise à disposition sur le site www.mon-enfant.fr des services proposant l'accueil au domicile des familles. Cet enrichissement sera réalisé en lien étroit avec les partenaires concernés. Depuis le 5 septembre 2013, le site s'est enrichi d'une nouvelle fonctionnalité permettant aux familles de formuler leur besoin d'accueil à partir du site www.mon-enfant.fr. La demande est ensuite adressée à la commune (ou l'intercommunalité) concernée à qui il appartient d'y donner suite.

Ce service est pour l'instant déployé sur quelques communes volontaires. Compte tenu du caractère novateur du projet, cette fonctionnalité sera dans un premier temps uniquement proposée aux territoires volontaires et ne se substitue pas aux autres canaux de demandes déjà existants sur le territoire.

La mise en place du service de demande d'accueil en ligne va dans le sens d'une meilleure structuration de l'offre de service en matière de petite enfance et d'une plus grande transparence dans le processus d'attribution des places (préconisation n° 14).

Elle constitue pour les Caf pour tous les acteurs intervenant sur le secteur de la petite enfance un outil structurant sur lequel s'appuyer pour :

- o renforcer la coordination des différents acteurs impliqués dans la gestion de l'offre et de la demande à l'échelle des territoires (critères et modalités d'attribution des places, mise en synergie de l'offre, positionnement des Ram, etc.) ;*
- o tester l'organisation optimale pour répondre au mieux et au plus vite aux demandes des familles ;*
- o améliorer la lisibilité de l'offre et par voie de conséquence les réponses apportées aux familles.*

Une évaluation des modalités de mise en œuvre de ce nouveau service ainsi que des effets produits sera conduite par la Cnaf.

6. Une meilleure connaissance de l'offre, des besoins d'accueil et des usages des modes d'accueil pour renforcer les capacités de suivi, d'évaluation et d'appui de la Cnaf

Les recommandations 6 et 8 de la Cour font référence aux capacités d'expertises et de pilotage de la Cnaf en matière d'accueil des enfants de moins de trois ans. Dans ce contexte, il faut rappeler que depuis de nombreuses années, la Cnaf réalise un effort important pour contribuer à l'éclairage de ces questions.

En témoignent, les nombreux travaux repris dans le présent rapport qui proviennent de données statistiques (Imaje, prestations légales, données Eaje, etc.) ou d'analyses produites par ses services, d'extraits d'articles issus de ses supports de diffusion (essentiel, Politiques sociales et familiales...), d'études effectuées dans le cadre de l'observatoire national de la petite enfance qu'elle anime et auquel elle contribue ou pour les programmes qualité efficience (Pqe).

Chaque trimestre, elle publie des statistiques sur le nombre de bénéficiaires de prestations légales par département qui sont disponibles en ligne sur le site internet de la Cnaf. Le nombre de foyers ayant recours au complément de libre choix du mode de garde ou au complément de libre choix d'activité sont donc connus à ce rythme pour le régime général.

Chaque année, elle diffuse également des données tous régimes pour ces mêmes prestations. A ce même rythme, elle produit aussi des données communales qui sont en ligne sur son site internet. Enfin, elle construit actuellement la première version d'un atlas annuel des équipements d'accueil du jeune enfant comportant des statistiques nationales synthétiques et des fiches départementales.

Pour ce qui concerne l'évaluation du besoin, la Cnaf réalise un baromètre petite enfance devant illustrer notamment cette question. Pour le reste, les travaux réalisés approchent le besoin des familles par le nombre d'enfants de moins de trois ans présents sur le territoire étudié. Si cette définition est normative (elle est d'ailleurs discutée par le Haut conseil à la famille), elle s'avère être celle nécessitant le moins d'hypothèses ad hoc pour traiter la question de l'inactivité des parents et celle de l'impact du coût de l'accueil pour les familles.

En effet, il se peut que sur un territoire des parents aient fait le choix de cesser ou réduire leur activité professionnelle pour s'occuper de leur(s) jeune(s) enfant(s) : dans ce cas, il ne faudrait pas les recenser dans le besoin d'accueil de modes de garde formels. Mais il se peut que ces parents soient contraints de cesser leur activité faute de mode d'accueil ou de mode d'accueil à un coût raisonnable : leur arrêt d'activité est alors contraint et justifierait la création d'une offre d'accueil. En l'absence de données précises et objectives, le partage entre ces situations paraît au moins aussi normatif que la définition retenue par l'Observatoire national de la petite enfance.

Enfin, des évolutions de l'organisation du réseau des chargés d'études sont également prévues pour favoriser, entre autres, l'émergence de pôles nationaux à même d'exploiter les données locales de façon plus fine qu'actuellement, et ainsi d'alimenter les demandes des partenaires locaux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Si ce projet de rapport concerne principalement les services en charge de l'accueil de la petite enfance, il appelle quelques observations ou compléments d'information de ma part sur la manière dont Pôle emploi valorise les métiers de la petite enfance dans le cadre de ses interventions.

Chapitre II / III / C – Un bilan du plan « Métiers de la petite enfance » non réalisé

Dans le rapport, au titre des actions prévues pour améliorer l'information sur les métiers de la petite enfance à destination des demandeurs d'emploi, une page d'information sectorielle a été mise à disposition sur pole-emploi.fr. Des vidéos de présentation des métiers sont également proposées ainsi que les fiches ROME décrivant l'ensemble des métiers du secteur.

Au-delà de l'information mise en ligne, les demandeurs d'emploi ont possibilité dans certaines agences de participer à un atelier destiné à leur présenter le secteur, les formations et les passerelles pour y accéder, mais également à construire avec eux les premières briques d'un parcours professionnel.

Dans le rapport, concernant la montée en compétence des conseillers de Pôle emploi sur les métiers de la petite enfance, un kit sectoriel a été constitué en collaboration avec la DGCS pour permettre aux conseillers d'apporter une meilleure information sur ces métiers.

Ces deux actions participent d'une démarche visant à favoriser l'orientation des demandeurs d'emploi vers les métiers de la petite enfance.

Sur le chapitre III/ IV /C – Les familles en parcours d'insertion

Dans le cadre des pistes d'amélioration proposées par la Cour, je souhaite apporter une information complémentaire quant à la politique d'attribution des aides à la reprise d'emploi gérées par Pôle emploi.

En effet, l'Etablissement dispose depuis décembre 2008 d'une aide à la reprise d'emploi et/ou à l'entrée en formation permettant, sous certaines conditions, d'attribuer une allocation forfaitaire pour la garde d'enfant des parents isolés (AGEPI), notamment pour la garde des enfants de moins de trois ans.

Pour l'année 2012, cette aide a été accordée à 5 214 bénéficiaires, pour un montant total de près de 2,7 M€.

La Direction des Etudes et de l'Evaluation de Pôle emploi a d'ailleurs réalisé une étude intitulée « Aides à la mobilité géographique, un accès à l'emploi durable facilité »-Décembre 2012 qui présente un état des lieux de

la mobilisation des différentes aides gérées par Pôle emploi, dont l'AGEPI, et de leur impact sur la reprise d'emploi.

A des fins de simplification, à partir du 1^{er} janvier 2014, les critères d'attribution de l'AGEPI, et plus généralement des aides à la mobilité, seront harmonisés pour plus de lisibilité et de souplesse. Pour ce qui concerne l'AGEPI, les conseillers en agences pourront, dans la limite de 30 % des aides accordées, déroger à la règle commune pour répondre à des situations particulières ne respectant pas tous les critères d'attribution.

Enfin, il serait souhaitable que Pôle emploi puisse localement être associé aux différentes instances ayant trait à l'information des familles en parcours d'insertion et soit informé des actions spécifiques mises en place sur le territoire pour favoriser l'accès à la garde d'enfant quand celle-ci s'avère nécessaire à la bonne fin des démarches d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi concernés.

***RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE CENTRALE
DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)***

Je n'ai pas de remarque à formuler sur ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE
DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)**

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes « l'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler » rejoignent nos préoccupations et nos propositions.

Le rapport recommande notamment de mieux encadrer les micro-crèches optant pour un financement PAJE afin d'éviter que les tarifs pratiqués entraînent une sélection des familles par leurs revenus. L'UNAF soutient entièrement cette proposition qui lui semble nécessaire pour garantir une véritable mixité sociale dans toutes les structures de la petite enfance.

L'UNAF rejoint également les conclusions du rapport sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la politique de la petite enfance. Cependant, nous tenons à préciser que les besoins sont tels que les politiques de ciblage peuvent être tout à fait néfastes. Il est essentiel de prendre en compte tous les projets en cours et de s'appuyer sur les volontés locales. Les besoins sont tels que même si un territoire est mieux pourvu qu'un autre, des besoins restent non couverts. Pour l'UNAF, l'utilisation de critères pour la création de places par territoire nuit à la montée en charge des capacités d'accueil en décourageant les volontés politiques. En effet, les critères de classement font que les communes ayant déjà investi ne sont plus prioritaires alors que des besoins importants restent à couvrir. La Cour des comptes souligne d'ailleurs en conclusion que nous ne disposons pas de « l'assurance que les collectivités territoriales confrontées à des difficultés financières pourront cofinancer l'ensemble des projets attendus ». Raison de plus pour ne pas décourager les volontés locales lorsqu'elles existent.

De plus, pour l'UNAF, la solution à privilégier pour garantir un accès aux modes d'accueil pour les familles plus modestes est de résorber la pénurie sur l'ensemble du territoire.

S'agissant de la gouvernance, pour l'UNAF, il est essentiel de garder une responsabilité partagée entre les différents acteurs. Pour autant, il semble pertinent d'accorder à une collectivité une compétence obligatoire en matière de petite enfance. Cette compétence doit être, à minima, de coordonner l'action sur le territoire en instaurant des schémas locaux.

Contrairement au rapport, nous suggérons de confier cette compétence aux communes. En effet, comme le démontre la faiblesse des CDAJE, l'échelon départemental n'est pas le bon niveau de pertinence pour générer des solutions concrètes sur les territoires locaux. Les communes et les intercommunalités sont les mieux placées, que ce soit :

- pour estimer les besoins de leur territoire du fait de leur proximité avec les habitants,

- pour garantir la cohérence et la complémentarité des projets (notamment avec l'école maternelle dont elles ont la charge), ou encore pour mener les démarches de création de structures.

Enfin, concernant le manque de transparence du processus d'attribution des places d'accueil souligné dans le rapport, nous suggérons en sus des recommandations émises d'associer systématiquement aux commissions d'attribution des places : les conseils de parents lorsqu'ils existent ou les UDAF.

**RÉPONSE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU SYNDICAT
PROFESSIONNEL DES ASSISTANTS MATERNELS ET DES
ASSISTANTS FAMILIAUX (SPAMAF)**

Nous relevons certains points que nous laissons à votre appréciation, et pour lesquels nous sommes confrontés au quotidien, dans de nombreux Départements.

- *Sur les modes d'accueil*

Dans de nombreux départements, les relais font partis de Pôle petite enfance, ces pôles gèrent les crèches et les assistants maternels.

Leur mission de neutralité est faussée, car suivant les demandes, ils se polarisent sur les crèches de façon, à les rentabiliser au maximum, et ne laissent aux Assistants maternels, que les contrats contraignants, c'est-à-dire horaires atypiques, petits contrats.

Ce manque de neutralité dégage un très fort pourcentage de chômage auprès de la population des assistants maternels.

De plus les crèches démarchent les parents qui avaient postulé pour une place pour leur enfant, et qui étaient sur liste d'attente. Quelques mois après, afin de remplir leur quota, sans tenir compte que ses familles ont déjà signé un contrat de travail avec des assistants maternels, les laissant sans travail, et parfois même sans préavis.

- *Les CDAJE et les CAF*

L'implantation de crèches collectives, ou crèches de quartier s'effectue sans une étude exhaustive des besoins, laissant là aussi, de nombreux assistants maternels sans travail, d'où un taux de chômage très élevé

- *Sur les RAM (P / 122-123)*

Un grand dysfonctionnement, certains RAM, se permettant de cibler certains assistants maternels, soit en les retirant des listes remis aux futurs employeurs potentiels, soit en annotant des réserves ou autres informations, en toute illégalité

Un manque de neutralité total.

Une information juridique donnée, en méconnaissance des textes (et quel que soit le projet de loi en cours, on ne devient pas juriste en 20 leçons).

De nombreux conflits prud'homaux relèvent des fausses informations remis aux employeurs par les RAM.

- *Sur les enfants de 2 ans (107)*

Un enfant de 2 ans a besoin de se construire, au-delà des intérêts financiers en jeu.

Sa place est bien mieux dans la continuité de son parcours de jeune enfant.

Demeurer dans une crèche si le départ a été celui-ci, ou demeurer chez son assistant maternel, si cela a été le choix des familles.

Plutôt que de lui trouver une seconde solution, pour terminer ensuite dès ses 3 ans, à l'école.

On enlève tout repère aux enfants.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE

En premier lieu, je partage les constats de la Cour présentés dans son projet de rapport public thématique sur l'accueil des enfants de moins de trois ans.

Constats d'autant plus partagés que l'ARF comme la Région Aquitaine ont eu l'occasion de présenter, auprès de la Cour et de la Chambre régionale des comptes, les éléments en réponse qui leur paraissaient utiles de faire valoir.

En effet, dans un courrier daté du 22 octobre dernier, je vous ai fait part, en tant que Président de l'ARF, des observations qui me paraissaient utiles de vous faire connaître au nom des Régions de France.

La Région Aquitaine quant à elle a fait l'objet, comme vous le rappelez dans votre projet de rapport, d'une enquête de la Chambre régionale des comptes relative à l'accueil de la petite enfance et la formation professionnelle des métiers de la petite enfance (2008-2011). Ce rapport a été l'occasion d'échanges riches et constructifs avec la Chambre et a donné lieu à une présentation en Assemblée Plénière le 21 octobre dernier.

En second lieu, je souhaite vous apporter les quelques précisions suivantes, qu'il me paraît utile de formuler :

- Chapitre II §3 A/4/a) Une connaissance des besoins encore empirique*

Vous indiquez dans votre projet de rapport : « le schéma régional des formations sanitaires et sociales d'Aquitaine ne comporte pas non plus de volet spécifiquement dédié à la petite enfance ».

Dans la ligne des observations définitives de la CRC d'Aquitaine et de Poitou Charentes sur la petite enfance et la formation professionnelle des personnels d'accueil, il m'apparaît important de compléter ce constat par la précision suivante : « même si des recommandations y ont été prévues pour les trois métiers concernés. Des augmentations du nombre de places préconisées sur la période ont été réalisées pour les auxiliaires de puéricultures et les éducateurs de jeunes enfants. En revanche, le nombre de places offertes en formation d'infirmière puéricultrice n'a pas augmenté, compte tenu de la difficulté de financement de la formation des salariés en cours d'emploi par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ».

- Chapitre II §3 A/4/b) Une décentralisation partielle*

Vous indiquez dans votre projet de rapport : « Dans le champ du travail social, les régions agréent et financent les établissements qui assurent la formation des éducateurs des jeunes enfants ». Il m'apparaît important que soit précisé qu'il est question ici de la formation initiale. En effet, la loi du

13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose en son article 53 que la Région agréée et finance la formation initiale en travail social.

- *Chapitre II §3 A/4/b/Une décentralisation partielle*

Vous indiquez dans votre projet de rapport : « Toutefois, le transfert de la compétence de labellisation de la formation des éducateurs de jeunes enfants (EJE) vers les régions est prévu dans le cadre du nouveau projet de loi de décentralisation ». Dans la mesure où il est envisagé, à l'occasion des projets de lois actuellement en discussion, le transfert de la compétence du dimensionnement de l'offre de formation en travail social aux régions, il me semble utile que soient précisés qu'est prévu non seulement le transfert de la labellisation de la formation des EJE mais aussi la détermination du nombre de places offertes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
D'ILE-DE-FRANCE**

Conformément à la possibilité qui nous est accordée, je vous adresse nos remarques sur les passages concernant la Région Ile-de-France présentés dans ce document.

La Région Ile-de-France est citée à 2 reprises dans le rapport.

En 1^{er} lieu, le rapport salue la démarche partenariale de recensement des besoins menée par la Région, dans le cadre de sa compétence obligatoire, concernant l'adaptation de l'offre de formation des futurs professionnels de la petite enfance aux besoins en emplois.

Cette démarche régionale a permis de mener à bien ces travaux d'observation grâce à l'engagement de nombreux partenaires et acteurs (État, Conseils généraux, CAF, Pôle emploi...), et de lancer notamment une enquête spécifique sur les besoins de recrutement des établissements franciliens de la Petite enfance.

En effet, dans le cadre du schéma régional des formations sanitaires et sociales, ces travaux d'observation menés sur différents métiers de ce secteur permettent de connaître et d'analyser les atouts et les tensions pour ajuster au mieux la politique régionale.

Le rapport met également en avant le 2^{ème} volet de l'intervention régionale sur la petite enfance. Au-delà de sa compétence sur la formation des professionnels, la Région intervient de façon volontariste sur le financement des investissements des structures d'accueil de la petite enfance.

Ce soutien régional contribue à répondre aux besoins des familles franciliennes et participe au renforcement des capacités d'accueil déjà élevées en Ile-de-France.

Ces 2 remarques illustrent tout à fait l'engagement régional en faveur de ce secteur de la petite enfance, et l'attention que la Région porte à la formation des futurs professionnels en lien avec les besoins du territoire.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DU NORD-PAS-DE-CALAIS***

Ce rapport n'appelle pas de remarque de la part de la collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AUDE

A la lecture des extraits du document qui m'a été transmis, j'entends n'apporter qu'un seul commentaire, en réaction à la rédaction des paragraphes du chapitre III - l'attribution des places : une transparence à renforcer - sous chapitre V- B - Une mission imparfaite assumée par les départements.

Le rapport de la Cour indique « Pour l'accueil collectif, les contrôles ne sont pas vraiment organisés (...) il n'existe pas de plan annuel de contrôle des EAJE (...). Il serait souhaitable que les conseils généraux établissent un plan de contrôle annuel avec un référentiel pour veiller à la qualité de l'accueil et prévenir la maltraitance. »

Je m'inscris naturellement en faux vis-à-vis de ces propos.

Plusieurs éléments étayent ma réaction.

Dans un premier temps, avant d'effectuer des contrôles dans les établissements, les départements instruisent puis délivrent des agréments aux EAJE. C'est naturellement à l'occasion de cette première étape, essentielle, que l'ensemble des contrôles intervient a priori pour s'assurer de la qualité des EAJE prétendant à l'agrément.

Dans un second temps, ainsi que le relève votre rapport, le département de l'Aude effectue systématiquement un contrôle annuel de chaque établissement, lequel contrôle est réalisé par un professionnel de la PMI à l'aide d'un formulaire de suivi qui constitue le référentiel d'analyse des différents aspects sur lesquels le contrôle intervient. Les contrôles relevant des irrégularités ou faisant état d'améliorations souhaitables font nécessairement l'objet d'un suivi dédié.

Enfin, indépendamment du suivi des établissements eux-mêmes, la Cour des comptes ne saurait ignorer que le traitement des situations éventuelles de maltraitance intervient, au-delà du contrôle des établissements, dans le cadre des dispositifs d'Aide Sociale à l'Enfance et notamment au travers de l'instruction de l'ensemble des informations préoccupantes qu'elles émanent de professionnels de PMI s'ils en repèrent ou de tout autre tiers.

Pour toutes ces raisons et même s'il est vrai qu'il est toujours possible de parfaire des dispositifs existants ou souhaitable d'établir des référentiels nationaux pouvant servir de support aux politiques mises en place territorialement, je considère que les observations que la Cour des comptes envisage de formuler au chapitre III – V-B de son rapport mériteraient davantage de circonspection au niveau de leur formulation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DES BOUCHES-DU-RHÔNE**

*Je vous confirme, par la présente, que ce rapport n'appelle pas
d'observations particulières de la part du département des
Bouches-du-Rhône.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CALVADOS

Ce document, pour ce qu'il évoque la situation du département que je préside, n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DE HAUTE-GARONNE**

La lecture de ce document n'appelle de ma part, aucune observation supplémentaire à celles que je vous avais transmises le 14 juin 2013.

Je vous précise que le Schéma Départemental de l'Enfance 2014-2019 a été voté lors de la dernière session du Conseil Général en octobre 2013 et que ce dernier prévoit des orientations stratégiques en matière de prévention, au regard des missions de la Protection Maternelle et Infantile.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE HAUTE-
SAÔNE**

*Après lecture du document, je vous informe que je n'ai aucune
observation particulière à formuler.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'INDRE-ET-LOIRE

Concernant le chapitre II, portant sur l'insuffisante coordination des acteurs de la politique d'accueil jeune enfant, il nous apparaît en effet nécessaire de mettre en place un schéma départemental en coordination avec la CAF, les collectivités territoriales et la Direction Départementale de la Cohésion Sociale.

Ce travail pourra débuter en 2014 suite à la réorganisation en cours de la Direction de la Petite Enfance et Santé du Conseil général.

Il permettra d'avoir une vision prévisionnelle des besoins, des projets d'accueil et des indicateurs d'évaluation chiffrés pourront également être établis.

D'ores et déjà, des échanges fréquents avec la CAF permettent d'évoquer l'opportunité des accueils et les manques qui peuvent apparaître dans certains secteurs. Des diagnostics locaux sont également portés par les EPCI et un travail d'accompagnement technique auprès des porteurs de nouveaux projets publics ou privés est assuré par le service de la PMI.

Le Conseil général soutient également la politique d'accueil des jeunes enfants par le biais de prestations versées aux établissements type multi-accueil, crèche, halte-garderie et garderie périscolaire ainsi qu'une aide à l'intégration des enfants handicapés ou en difficultés sociales.

Concernant l'offre d'accueil des assistantes maternelles évoquée dans le rapport, le Conseil général souligne les difficultés de supervision de leur répartition. En effet, la loi ne nous autorise pas de marge de manœuvre en terme de régulation des flux. Néanmoins, il nous semble indispensable que chaque personne désireuse d'exercer ce métier puisse bénéficier de l'instruction de sa demande d'agrément et le niveau d'exigence de l'offre d'accueil de chaque candidate doit être le même quel que soit le territoire.

Dans le souci de satisfaire aux demandes des parents, le Conseil général soutient financièrement les 38 relais assistantes maternelles du département et un site internet de géolocalisation des assistantes maternelles a également été créé (www.assistantes-maternelles37.fr) dans le but d'aider les parents dans leur recherche de mode de garde.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES LANDES

Ce document a été établi en partie à partir de travaux menés auprès des Conseils généraux, en particulier auprès du Conseil général des Landes.

La lecture du premier document émanant de la Chambre régionale des comptes Aquitaine Poitou-Charentes, m'avait amené à faire essentiellement une remarque sur la problématique de la coordination entre la politique de l'État menée par l'intermédiaire de la Caisse d'Allocations Familiales et la politique du Conseil général.

Cette articulation relève théoriquement du domaine de la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant. Cependant il faut bien reconnaître le caractère limité des initiatives pouvant être prises à ce niveau, étant donné que la coordination n'agit que dans un sens : ainsi c'est toujours les Conseils généraux qui doivent tenir compte de la politique de l'État et a contrario, jamais l'État qui ne tient pas compte de la politique des Conseils généraux.

Cette ambiguïté doit être levée.

Cette remarque faite auprès de la Chambre régionale des comptes Aquitaine Poitou-Charentes, vaut pour votre rapport national.

En dehors de cet aspect, le document n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOIRET

Ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOT

Je tiens donc à vous faire connaître mes remarques sur deux thématiques particulières. La première, concerne la constitution et le fonctionnement des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants. En effet, leur constitution très cadrée réglementairement implique nombre d'acteurs, dont la mobilisation n'est pas toujours aisée, notamment dans un moment où certaines institutions se réorganisent au niveau régional. Par ailleurs, l'obligation de tenir trois réunions par an n'est pas non plus de nature à alimenter de manière suffisamment attractive ces réunions. Aussi, me semblerait-il opportun de revoir la composition de cette instance pour la rendre plus opérationnelle, et de l'inscrire dans une fréquence minimale d'une réunion annuelle confirmant ainsi une obligation, tout en laissant place à une appréciation d'opportunité sur une fréquence plus soutenue.

La deuxième, concerne des points peu explorés par la Cour des comptes. Il s'agit des impacts financiers, du fait d'obligations réglementaires imposées aux conseils généraux sur certains champs de leur compétence, mais dont ils ne maîtrisent pas les politiques. Le champ de l'accueil de la petite enfance en est un bon exemple. Ainsi, si comme vous le rappelez, les obligations des Départements se limitent à l'agrément des assistants maternels, à leur contrôle, à leur suivi et à leur formation, il n'en demeure pas moins, qu'une politique volontariste de la caisse nationale d'allocations familiales et de l'État en matière d'incitation aux développements des places d'accueil, notamment chez ces professionnels, se répercute automatiquement sur les finances départementales, que ce soit en matière de formation, mais également en matière de ressources humaines.

Je souhaiterais donc que ces éléments puissent également être pris en compte et quantifiés, afin de mesurer l'impact de ces politiques publiques nationales sur les finances départementales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MAYENNE

En 2012, le département de la Mayenne a fait l'objet d'une enquête de la Chambre régionale des comptes portant sur la politique départementale d'accueil de la petite enfance. Ses conclusions définitives m'ont été adressées le 28 mai 2013 sous la forme d'un rapport d'observations, lui-même communiqué aux membres de l'Assemblée départementale le 27 septembre dernier.

Le 7 octobre, vous m'avez transmis un extrait du projet de rapport public intitulé « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », en vue de sa prochaine publication.

Après avoir pris attentivement connaissance de ce document, je n'ai pas de remarques particulières à formuler quant à son contenu si ce n'est que je partage pleinement la piste d'amélioration formulée au chapitre 3 et consistant au « développement des modes d'accueil les moins coûteux ».

Comme vous le savez, dès l'origine du dispositif relatif aux « Maisons d'Assistants Maternelles », j'ai immédiatement encouragé les expériences menées en ce sens car ces dernières constituent à la fois une réponse pour les familles mayennaises (taux de natalité élevé, forte activité féminine, accueil collectif peu développé, possibilité d'accueil sur des horaires atypiques), mais aussi pour les collectivités accueillantes (attractivité du territoire et coût peu élevé). La publication de la loi du 9 juin 2010 a permis de généraliser le dispositif à l'ensemble du territoire national et je m'en réjouis.

Connaissant aujourd'hui un succès certain, les MAM représentent une réponse originale en matière d'accueil des jeunes enfants en combinant les caractéristiques et la réglementation de l'accueil individuel et celles de l'accueil collectif. Le concept ne demande alors qu'à déployer ses potentialités. A ce titre, il convient de veiller à ne pas multiplier les normes réglementaires, véritables freins aux initiatives menées. Si la sécurité des enfants et la qualité de l'accueil délivré demeurent les préoccupations centrales de l'ensemble des acteurs, il convient d'établir une juste limite entre le respect de ses impératifs et l'application de normes excessives.

S'agissant de l'insuffisante coordination des acteurs, soulignée au chapitre 2 du présent extrait, il est mentionné que la politique petite enfance, portée par de nombreux acteurs, se caractérise de fait, par un pilotage peu lisible. A ce titre, sachez que je serais très favorable à un rapprochement voire une fusion entre les services des départements et ceux des caisses d'allocations familiales départementales. Ces institutions ayant des

compétences complémentaires en la matière, cette évolution assurerait sans aucun doute une meilleure connaissance des besoins et optimiserait la recherche des solutions à apporter.

A dire vrai, je m'étonne que vous consacriez si peu de place à l'expérience des maisons d'assistantes maternelles. Il s'agit d'une innovation dans le champ du service public. Pour réduire la dépense publique, il y a urgence à autoriser les acteurs locaux à tenter des formes nouvelles de réponse aux attentes des familles, à sortir du conformisme ambiant. C'est parce que je sais que la Cour est à l'avant-garde de la lutte contre toutes causes d'alourdissement des charges que je me permets d'insister sur ce point.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DE MEURTHE-ET-MOSELLE**

La partie introductive dresse un état des lieux de la politique des modes d'accueil en France et n'appelle pas de remarques de ma part.

Concernant les deux passages citant la Meurthe-et-Moselle, je vous donne mon aval pour la publication mais suggère de compléter la phrase relative à l'expérimentation menée par la ville de Nancy en précisant qu'elle est en phase avec les orientations prises par le département dans le cadre du rapport MADINFOR qui prévoyait d'élargir et de diversifier les modes d'accueil à des besoins spécifiques :

« A Nancy (Meurthe-et-Moselle), le CCAS répond à la demande de garde en horaire atypique depuis 2005, en partenariat avec le département de Meurthe et Moselle et la Caisse d'Allocations Familiales et conformément aux orientations prises par le département. Il est ainsi fait appel à des étudiants des filières sanitaires et sociales, embauchés par les CCAS, qui se rendent au domicile des parents pour garder les enfants jusqu'à l'ouverture ou la fermeture des autres structures d'accueil »

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU MORBIHAN

L'une des propositions de ce rapport consiste en ce que le Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion de chaque CAF soit élaboré, voire contresigné par le Conseil général. Cette option me paraît difficile à tenir car ce contrat est avant tout conclu entre une instance nationale et ses caisses départementales pour répartir des moyens alloués. Nonobstant les difficultés de réalisation, l'harmonisation avec les priorités de chaque collectivité départementale est peu compatible avec le principe de libre administration des collectivités.

De plus, le schéma départemental d'accueil de la petite enfance n'a pas de caractère obligatoire, ni même d'inscription dans le code de l'action sociale et des familles. Il relève souvent d'initiative conjointe CAF/Conseil général, seule une programmation communale est explicitement prévue par le même code. Concernant l'idée de schéma départemental, il ne me semble pas pertinent d'imposer aux porteurs de projet, par un document de programmation en investissement et/ou en fonctionnement, une répartition géographique des subventions. Notre politique publique dans ce domaine est de soutenir les initiatives, pas de mettre sous notre tutelle les gestionnaires d'équipements. C'est pourquoi, avec la CAF, nous promouvons un rôle de conseil et d'accompagnement au montage des dossiers.

Je rappelle que, concernant la notion de coordination des acteurs, la CDAJE joue déjà ce rôle d'instance de diagnostic partagé, de réflexions et de priorisation de problématiques par des échanges entre différents intervenants ayant chacun leurs compétences.

À cet égard, l'orientation proposée d'un chef de filât confié au département me paraît inappropriée, notamment s'il s'agit d'envisager une entité unique à qui l'on confierait localement l'agrément, l'autorité de surveillance et l'affectation des moyens de financement. Cela nécessiterait de nombreuses évolutions législatives, réglementaires et financières. S'il s'agit d'une coordination, elle existe déjà par la CDAJE.

Enfin, vous proposez l'établissement d'un plan de contrôle annuel prévisionnel des établissements et des assistants maternels. Comme vous l'avez constaté, le nombre de places a sensiblement augmenté en quelques années : les services départementaux ont donc consacré beaucoup de temps et de moyens aux ouvertures et extensions d'établissements, et aux agréments. Par une organisation territorialisée de nos groupements PMI, nous allons cependant programmer le contrôle des établissements.

S'agissant des assistants maternels, le contrôle est systématiquement effectué à chaque renouvellement d'agrément. En outre, les services PMI sont très vigilants et attentifs aux alertes et informations provenant des familles, des RAM, des élus ainsi que des travailleurs sociaux.

L'organisation territoriale du service PMI va renforcer cette vigilance et permettra, à terme, une programmation des contrôles.

En conclusion, je souhaitais vous réaffirmer notre engagement quotidien auprès de la petite enfance, dans la pleine mesure de nos compétences. Le développement de nouvelles places est un objectif auquel j'adhère, mais qui doit pouvoir s'inscrire de manière responsable à tous les niveaux territoriaux et institutionnels en tenant compte du cadre contraint actuel des finances locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU NORD

Ces éléments sont organisés selon le plan retenu dans le projet de rapport de la Cour.

III – Une politique des ressources humaines éclatée et peu prévisionnelle

2- Une gestion prévisionnelle qui peine à se mettre en place

Dans son analyse, la Cour des comptes indique que la formation initiale des assistantes maternelles relève de la compétence des Départements et précise, à titre d'exemple, que la collectivité dispense une formation supplémentaire de 60 heures pour les assistantes maternelles souhaitant se regrouper au sein d'une maison d'assistantes maternelles.

Ces observations appellent de ma part les éléments suivants.

Comme le Département du Nord a déjà pu le préciser dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur l'accueil de la petite enfance, la collectivité dispense 120 heures de formations réglementaires réparties comme suit :

- 60 heures de formation initiale dispensées avant le premier accueil auxquelles le Département a ajouté 8 heures supplémentaires de formation aux gestes de premier secours qui sont en principe intégrées dans le volume horaire de ce premier module.

- 60 heures de formation d'approfondissement réalisées dans les deux ans qui suivent le premier accueil. Le contenu de cette formation d'approfondissement est défini réglementairement et intègre ainsi un module relatif à « l'accueil en collectif », notamment dans le cadre d'une maison d'assistants maternels.

Par ailleurs, comme le souligne à juste titre la Cour, dans un contexte d'augmentation des demandes d'agréments, certains Départements à l'instar de ceux du Nord, ont engagé un partenariat avec Pôle emploi afin d'améliorer l'orientation des personnes en recherche d'emploi vers le métier d'assistante maternelle, en fonction de leurs aptitudes et de leur réelle motivation.

Dans un contexte social défavorable marqué par une tension sur le marché du travail, la collectivité observe depuis maintenant plusieurs années une augmentation importante du nombre de demandes d'agrément.

Il est également vrai que la collectivité organise régulièrement des réunions d'information sur ce métier afin que les candidats potentiels disposent d'informations objectives sur les conditions de son exercice.

Il me paraît toutefois utile de souligner qu'il ne s'agit pas, pour le Département du Nord, d'augmenter le nombre d'assistants maternels agréés.

Le phénomène de vieillissement de la population des assistants maternels agréés n'est pas constaté dans le Nord où 41% des assistants maternels travaillent depuis moins de 5 ans (cette donnée est d'ailleurs reprise dans le rapport de la Cour). Il existe ainsi un renouvellement spontané de cette population.

Il convient en outre de relever que toutes ces demandes n'aboutissent pas à un agrément et que tous les agréments délivrés ne débouchent pas systématiquement sur une activité.

Dans ce contexte, le partenariat conclu entre le Département du Nord et Pôle Emploi est porté par une volonté commune qui n'est pas celle d'orienter davantage de personnes inscrites à Pôle Emploi vers une demande d'agrément, mais d'abord et surtout de mieux les orienter.

Il s'agit également de s'assurer que les assistants maternels agréés ont une activité.

J'ajoute sur ce dernier point que cette coopération est désormais complétée par une action expérimentale : des « ateliers assistants maternels » sont ainsi co-animés par Pôle Emploi, les Relais assistants maternels et la CDAJE dans l'objectif de renforcer les compétences d'assistants maternels se trouvant en difficulté de recherche d'employeurs. Ces ateliers proposent notamment des jeux de rôles mimant les premiers contacts, une réflexion sur les compétences à mettre en avant et apportent des précisions sur le dossier de présentation de l'offre d'accueil.

IV - Des besoins spécifiques à mieux prendre en compte

D - Les familles en parcours d'insertion

Dans son analyse, la Cour relève à juste titre que le Conseil général du Nord et la ville de Maubeuge ont signé une convention, en 2010, pour réserver dans chaque EAJE un créneau de 19 heures par semaine.

V - Une coordination des contrôles à améliorer

B - Une mission imparfaitement assumée par des Départements

Par ailleurs, la Cour souligne le caractère insuffisamment formalisé des contrôles opérés sur l'accueil par une assistante maternelle et précise que le manque de moyens dans le Département du Nord conduit la collectivité à limiter les visites tous les deux ans sauf lorsqu'un problème est détecté.

Il convient de préciser les éléments suivants.

Sur le contrôle des structures d'accueil collectif.

Il m'apparaît tout d'abord utile d'informer la Cour que les services de la PMI organisent des visites de suivi annuel et qu'au sein du Département du Nord :

- En 2010, 189 EAJE (plus de 40 %) ont fait l'objet d'une visite des services PMI, dont 7 dans le cadre d'une plainte.

- En 2011, 182 EAJE ont fait l'objet d'une visite des services PMI, dont 14 dans le cadre d'une plainte.

Il faut ensuite préciser que des contrôles peuvent aussi être réalisés en cas de plaintes ou de dysfonctionnements signalés.

Lors de ces contrôles, tous les aspects de la réglementation repris dans l'autorisation ou l'avis font l'objet d'une vérification.

Un rapport écrit du médecin de la PMI formalise l'ensemble des constats.

Des recommandations sont écrites et, s'il y a lieu, la Direction territoriale compétente peut enjoindre à la structure de se mettre en conformité dans un délai prescrit.

Un contrôle a posteriori est ensuite organisé.

Par ailleurs, la Caisse d'allocations familiales, qui valide ses financements en prenant en compte l'avis de la PMI, est fréquemment associée aux visites de contrôle, appuyant les recommandations voire les injonctions du Département.

Enfin, les autorités compétentes peuvent être sollicitées le cas échéant (commission de sécurité, services vétérinaires, préfet...).

Sur le contrôle de l'accueil par une assistante maternelle.

Je tiens à relever, à titre liminaire, qu'aucune disposition légale ou réglementaire, ne fixe ni n'impose de périodicité minimale pour ces contrôles.

Ainsi, comme le Département du Nord a déjà pu le préciser, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la Chambre régionale des Comptes sur l'accueil de la petite enfance, la procédure de la collectivité du 6 septembre 2012, relative aux assistants maternels et assistants familiaux, reprend la nécessité du suivi.

La consigne habituellement communiquée aux professionnels est ainsi celle d'une visite de suivi/contrôle à réaliser tous les deux ans au moins, si aucune difficulté particulière n'est repérée.

Le rythme du suivi/contrôle est bien évidemment accentué en cas de difficultés. Il peut avoir lieu plusieurs fois par mois au besoin.

Par conséquent, les contrôles réalisés auprès des assistants maternels représentent bien plus d'une centaine par an.

Le Département souhaite présenter un extrait de la procédure précitée du 6 septembre 2012 précisant explicitement les axes d'orientation de l'observation à réaliser.

[*⌘ Toute visite de suivi donne lieu à l'élaboration d'un rapport écrit transmis au Pôle PMI Santé. Ces écrits font partie du dossier administratif de l'assistant(e) maternel(le) – assistant(e) familial(e) ; ce sont donc des pièces communicables (une vigilance particulière doit être portée à la qualité rédactionnelle de ces écrits et à l'information précise de l'assistant(e) maternel(le) ou de l'assistant(e) familial(le) par rapport aux éléments qui y sont consignés).*

⌘ LES OBJECTIFS DE LA VISITE DE SUIVI :

Vérification des données identificatoires de l'assistant(e) maternel(le) - familial(e) et des personnes vivant au foyer.

Prise en compte des changements éventuels dans la situation familiale, sanitaire, professionnelle de l'assistant(e) maternel(le) – familial(e), ou des personnes vivant au foyer, et pouvant retentir sur la qualité de l'accueil des enfants.

Bilan de l'exercice de la profession : durée des différents accueils et leurs modalités.

Vérification du respect de la capacité d'accueil en réalisant un planning de présence des enfants.

Evaluation de la capacité d'accueil :

○ *Qualité de la prise en charge du ou des enfant(s) permettant le développement physique, intellectuel et affectif de celui (eux)-ci,*

○ *Conditions d'utilisation du logement permettant d'assurer la sécurité et le bien-être physique des enfants compte-tenu de leur nombre et de leur âge.*

Rappel des obligations de formation si l'on se situe dans la durée du 1er agrément.

Soutien de l'assistant(e) maternel(le) dans ses tâches éducatives et, en cas de difficultés personnelles ou professionnelles, proposition d'un accompagnement social ou médicosocial.

Rappel de l'obligation du contrat d'accueil - contrat de travail pour chaque enfant.

Vérification du respect par l'assistant(e) maternel(le) de ses obligations d'information du service PMI (identité des enfants, rythme des accueils, accidents...).

✍ EN CAS DE PROBLÈME :

Si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes, un rapport motivé est transmis au Pôle PMI Santé.

Selon l'importance de la problématique, le Pôle PMI Santé peut :

Formuler une injonction : le Pôle PMI Santé informe par écrit l'assistant(e) maternel(le) ou familial(e) des remarques formulées lors de l'évaluation. Il est demandé à l'assistant(e) maternel(le) ou familial(e) de se mettre en conformité si des réajustements sont possibles de sa part : problèmes de sécurité, de dépassement de la capacité d'accueil, d'absence de déclaration d'accueil...

Le cas échéant, il est précisé à l'assistant(e) maternel(le) ou familial(e) que des investigations complémentaires seront réalisées auprès du (des) employeur(s) qui pourra (pourront) être informé(s) d'une éventuelle mise en demeure concernant l'assistant(e) maternel(le) ou familial(e).

Dans les cas plus graves :

Le Pôle PMI Santé peut proposer la modification du contenu de l'agrément ou son retrait après avis de la Réunion Technique d'Evaluation : pour ce faire, il saisit la Commission Consultative Paritaire Départementale.

Une information préalable est faite au Directeur Territorial.

En cas d'urgence :

Une suspension d'agrément peut être notifiée d'emblée pour une durée maximale de 4 mois.

La décision de suspension de l'agrément d'un(e) assistant(e) maternel(le) relève habituellement du Responsable de Pôle PMI Santé.

Une information préalable est faite au Directeur Territorial.

La décision de suspension d'un(e) assistant(e) familial(le) relève habituellement du Directeur Territorial ou du Directeur Territorial Adjoint.

Les Informations Préoccupantes Institutionnelles (IP chez une assistante familiale) sont évaluées dans le cadre d'une procédure spécifique mobilisant une articulation entre le Pôle Enfance Famille (dont le Service d'Accueil Familial en particulier) / le Pôle PMI Santé et les services SSD/Enfance/ PMI en UTPAS.

Les employeurs sont informés des suspensions et demandes de retrait.

La Caisse d'Allocations Familiales (CAF) est également informée dans les meilleurs délais dans le cas d'un agrément en qualité d'assistant(e) maternel(e).

Art. L. 421-9 du Code de l'Action Sociale et des Familles :

Le Président du Conseil Général informe du retrait, de la suspension ou de la modification du contenu de l'agrément de l'assistant(e) maternel(le) les organismes débiteurs des aides à la famille, les représentants légaux du ou des mineurs accueillis et la personne morale qui, le cas échéant, l'emploie.

Le Président du Conseil Général informe la personne morale qui l'emploie du retrait, de la suspension ou de la modification du contenu de l'agrément d'un(e) assistant(e) familial(e).

Le Pôle PMI Santé informe sans délai le secrétariat de la Commission Consultative Paritaire Départementale de la suspension de l'assistant(e) maternel(le) - l'assistant(e) familial(e).

Source: Département du Nord - Direction de l'enfance et de la famille.]

La Cour indique en second lieu que la crèche du Département du Nord fonctionne sans agrément du Président du Conseil général en raison d'un avis défavorable de la commission de sécurité (...).

La crèche du Département du Nord a été aménagée en décembre 1997 dans un bâtiment de bureaux en multipropriété mais en grande partie occupé par des services du Département. Les travaux de la crèche proprement dite n'ont fait l'objet d'aucune remarque de la commission de sécurité chargée de

la réception qui a relevé toutefois que la non-conformité globale de l'immeuble s'appliquait à la crèche.

Devenu propriétaire de l'ensemble de l'immeuble au 31 janvier 2012, le Département a engagé les travaux de mise en sécurité de l'immeuble qui incombaient précédemment au syndic de copropriété. Ces travaux sont en cours de réception en vue de l'obtention d'un nouvel avis portant sur la sécurité de l'immeuble incluant la crèche.

Je tiens par ailleurs à vous informer qu'une réflexion sur le devenir de la structure a été parallèlement engagée par la collectivité.

Au terme de cette réflexion et à l'issue d'un audit réalisé par le service du contrôle de gestion du Département, en considération notamment de l'équilibre économique de l'opération, j'ai proposé à l'assemblée délibérante une relocalisation de la crèche départementale en dehors de l'immeuble Le Forum.

Cette relocalisation est un des volets de la politique sociale du Département en matière de modes de garde des enfants de 0 à 3 ans du personnel visée dans le projet de délibération qui a été soumis au vote du Conseil général le 11 mars 2013.

Cette nouvelle structure devra être agréée par la PMI et devra bénéficier des aides de la Caisse d'allocations familiales, tant pour les dépenses d'investissement que celles de fonctionnement (PSU).

En conclusion, je tiens à vous assurer, comme avait pu le souligner la Chambre régionale des Comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie dans son rapport d'observations définitives sur l'accueil de la petite enfance, de la volonté du Département du Nord de faire du développement de l'offre et de la qualité de l'accueil de la petite enfance une priorité pour le mandat 2011-2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU PAS-DE-CALAIS

Le Pas-de-Calais est cité plusieurs fois dans le rapport. Ces citations méritent quelques précisions de ma part :

- Pour le Pas-de-Calais, au-delà du reste à charge, le recours à l'accueil des enfants par la famille ou le faible taux d'activité féminin sont des éléments explicatifs du plus faible recours des familles modestes à une assistante maternelle*
- Cette modification législative du 8 juillet 2013 va permettre la relance de la préscolarisation des enfants dès deux ans dont les bénéfices ne sont plus à démontrer, les effets étant d'autant plus positifs que la scolarisation en maternelle a été longue. Par ailleurs, la comptabilisation des enfants de moins de trois ans dans les effectifs prévisionnels devrait impacter positivement le repérage des besoins.*

L'effort des communes, de la CAF et du Département du Pas-de-Calais (+ 22 % pour les assistants maternels et + 11 % pour les établissements d'accueil du jeune enfant) a servi pour partie à compenser la baisse de 30 % de l'accueil à l'école maternelle des enfants de moins de 3 ans (- 2 839 places en 3 ans) – .

- La commission départementale d'accueil du jeune enfant fait depuis son instauration par décret du 3 mai 2002 l'objet de nombreux commentaires quant à sa pertinence eu égard à la lourdeur de son organisation (pour mémoire le dernier renouvellement dans notre Département a pris plusieurs mois du fait des délais de réponse des organismes, institutions qui devaient désigner les représentants, l'Etat n'ayant répondu qu'au terme de 10 mois... Nous avons réuni la commission sans leur participation au terme de 8 mois d'attente et de trois relances). Gageons qu'au-delà de l'observation, la Cour des Comptes fera une recommandation visant à améliorer cette instance si tant est que sa pertinence soit démontrée.*
- Le partenariat avec Pôle emploi est effectivement en marche que cela se traduise par des actions concertées d'information sur les territoires ou sur la construction d'un engagement pérenne entre les directions de Pôle emploi et des services du Département. Pour votre bonne information, nous nous dirigeons vers la possibilité de croiser nos fichiers informatiques d'assistants maternels afin d'affiner notre compréhension des parcours de ces salariés atypiques dès que la CNIL nous aura validé notre demande.*

- *Le développement de la couverture territoriale des relais d'assistantes maternelles est à mettre au crédit des politiques volontaristes conduites par le Département avec l'ensemble des EPCI avec le contrat territorial de développement durable qui vise à intégrer les politiques publiques à partir d'un diagnostic partagé du territoire.*

Au-delà de ces quelques précisions, je me permets d'insister sur ces quelques points.

L'aide à la sélection, au recrutement est le métier de Pôle emploi qui dispose des outils adaptés. Cela ferait gagner du temps et de l'efficacité aux services de PMI des Conseils Généraux en évitant qu'ils aient à instruire des demandes d'agrément que l'on sait inadaptées au métier d'assistant maternel. Un décret adoptant un référentiel national, véritable outil normatif de l'agrément, souvent mal compris par les candidates au métier d'assistante maternelle, vient renforcer l'instrumentation des puéricultrices. Les services des Départements ont de fait renforcé la sécurité juridique qui va parfois à l'encontre du développement de l'emploi et de la qualité de l'accueil des jeunes enfants.

Le temps agent libéré par l'investissement de Pôle emploi pourrait être utilement consacré à l'accompagnement professionnel des assistantes maternelles par la PMI.

La Cour a constaté la rareté des schémas d'organisation et le mauvais fonctionnement de la commission d'accueil du jeune enfant.

La Cour des comptes appelle régulièrement l'attention des collectivités territoriales et de l'opinion sur la nécessaire optimisation de leurs ressources humaines. On peut regretter que les contrôles de régularité à la norme des chambres régionales aboutissent à préconiser des mobilisations de ressources sur des commissions dont on peut discuter le niveau de performance. C'est le cas de la commission d'accueil des jeunes enfants qui pourrait utilement être intégrée à une instance de concertation plus transversale et plus large. Les préconisations de la MAP (Modernisation de l'Action Publique) gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion va dans le sens de cette simplification.

Enfin, la politique de territoires prioritaires que semble impulser la CNAF risque de freiner les territoires les plus volontaristes. Qu'en sera-t-il de l'allocation de ressources à la CAF du Pas-de-Calais où notre taux de couverture (de 61,89 %) nettement supérieur au national (48,70 %) provient de l'effort conjugué des communes, de la CAF et du Département ?

Le pilotage de la politique d'accueil de la petite enfance qui semblerait à l'avenir relever du Préfet du Département ne semble pas pertinente car celui-ci ne dispose plus de compétence dans ses services. Ce pilotage comme le souligne l'ADF doit relever du Département ou de la Caisse d'Allocations Familiales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DU TERRITOIRE DE BELFORT**

Je n'ai pas de remarque à formuler sur ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DU VAL-DE-MARNE**

1. *Concernant le diagnostic territorialisé des besoins d'accueil des familles rencontrant des difficultés ou bénéficiaires de certains minima sociaux, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, a modifié le code de l'action sociale et des familles et le code de la santé publique. Elle a imposé aux gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant une obligation d'accueil d'enfants dont les parents sont en démarche d'insertion ou bénéficiaires de certains minima sociaux.*

Deux décrets d'application sont venus compléter cette obligation et fixer les modalités de mise en œuvre (décret n° 2006-1753 du 23 décembre 2006 relatif à l'accueil des jeunes enfants bénéficiaires de certaines prestations sociales et décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au RSA -chapitre III, article 12).

Le décret du 23/12/2006 précise que « La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants propose les mesures permettant de favoriser et faciliter l'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres ».

De manière générale et sans attendre cette obligation réglementaire, les établissements d'accueil de la petite enfance en Val-de-Marne ont été attentifs à l'accueil des enfants dont les familles rencontrent des difficultés notamment liées à des problématiques d'insertion et respectent cette obligation réglementaire bien au-delà du quota imposé qui prévoit d'accueillir un enfant par tranche de vingt places d'accueil.

Ainsi, l'analyse de la composition socio-professionnelle de l'ensemble des familles des crèches départementales en 2012, met en exergue un taux moyen de 17 % de familles bénéficiaires de minima sociaux, taux supérieur à celui préconisé par la réglementation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE
DU GRAND TOULOUSE**

*Je vous informe que le rapport présenté n'appelle aucune observation
de ma part.*

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE LA ROCHE-SUR-YON***

Ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU MÂCONNAIS-VAL-DE-SAÔNE (CAMVAL)**

Les éléments transmis, tout particulièrement ceux qui font mention des actions conduites par la Communauté d'Agglomération du Mâconnais – Val-de-Saône, n'appellent aucun commentaire de ma part.

Je me réjouis que la Cour ait pris l'initiative d'évaluer ce domaine important de l'action publique et prendrai connaissance, avec beaucoup d'intérêt, de ses conclusions à paraître.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
CŒUR DE LOZÈRE**

La lecture de ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE LA CÔTE DE PENTHIÈVRE**

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de
réponse à ce projet de rapport.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANGERS

Lors du contrôle de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire en 2010/2011, nous nous étions efforcés de mettre à disposition de cette dernière l'ensemble des informations dont nous disposions en matière de politique municipale de la petite enfance. Je me réjouis donc de constater que la Cour dans son rapport cite à différentes reprises la Ville d'Angers pour illustrer des pratiques qu'elle souhaite voir se développer. Il s'agit d'un encouragement à poursuivre et à approfondir notre action en faveur des familles angevines.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA VILLE D'AUXERRE

La ville d'Auxerre a mis en place une liste d'attente unique pour ses structures municipales pour cette dernière rentrée de septembre 2013 et l'extension aux établissements non-municipaux est en projet pour la prochaine rentrée. Déjà, un travail préparatoire commun d'unification des méthodes est en cours et le principe du guichet unique a été retenu.

La mission de ce guichet unique sera d'informer, d'orienter et de centraliser les demandes de places pour tous les EAJE avec pour objectif de simplifier les démarches des parents, de les orienter en fonction de leurs besoins et d'affiner ainsi la connaissance des besoins de garde du territoire.

Le service petite enfance va donc être structuré en conséquence. L'étape suivante sera celle d'une commission d'attribution des places avec un système de critères pondérés pour établir un ordre de priorité dans l'accès aux structures.

Si cette démarche peut être considérée comme relativement facile pour les accueils réguliers, il faut convenir qu'elle est plus compliquée pour les accueils occasionnels. Effectivement, la complexité tient à un besoin qui ne peut guère être anticipé car les familles ont des besoins temporaires de prise en charge immédiate de leurs enfants et sur des horaires très spécifiques. Cette complexité est accrue par le fait que, selon les quartiers, les familles ont des difficultés de déplacement. Elles sont, pour la plupart, peu mobiles et attachées à leur structure de proximité.

Nous avons essayé d'en tenir compte dans l'évolution des fonctionnements de nos EAJE mais les résultats ne sont guère concluants et en même temps il est impossible de généraliser des accueils avec des horaires très étendus.

Ainsi, pour aller dans le sens de la diversité et de la complémentarité de l'offre intégrant cette notion de dépannage, nous avons tenu à conserver une halte-garderie offrant 2 journées continues.

Il apparaît que les résultats de fréquentation sont loin d'être satisfaisants même pour ces deux journées et pourtant cette structure est proche des services d'insertion.

Pour autant, je pense que l'offre de garde sur la ville a bien évolué grâce à la PSU que nous appliquons dans toutes ses composantes.

Je pense que l'analyse de la fréquentation des structures auxerroises qu'elles soient municipales ou non le fait apparaître. Ainsi, les familles les fréquentant sont plutôt représentatives de la population du territoire au plan socio-économique puisque, pour 2012, 32 % vivaient avec un RUC inférieur au seuil de bas revenus CAF et 20 % étaient bénéficiaires d'un minima social et 22 % étaient monoparentales.

Certes, cela peut être variable selon les structures mais une bonne maîtrise de la PSU partagée par toutes les directrices et la transformation des haltes en multi-accueil contribuent à mieux satisfaire ces familles.

Les limites existent toutefois tenant à la gestion des plannings enfants et personnels que représentent les accueils occasionnels, à l'intendance et l'hygiène pour garantir à l'enfant un environnement matériel et affectif stable. Dans ces situations, les parents sont souvent aussi demandeur d'une écoute.

Maintenant, l'ensemble doit aussi intégrer des préoccupations de gestion et de coût à contenir ne serait-ce que par rapport à la notion de prix plafond de la CAF.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA VILLE DE BELFORT

La Ville de Belfort a effectivement souhaité faire évoluer ses établissements de la Petite Enfance en structures multi-accueil afin de mieux répondre aux attentes et aux besoins des familles ainsi qu'au souhait partagé avec la Caisse d'Allocations Familiales d'augmenter l'offre globale de places.

Ce processus engagé en 2012 a fait l'objet d'échanges avec les services du Conseil Général du Territoire de Belfort et ceux de la Caisse d'Allocations Familiales afin que l'adaptation souhaitée par tous se traduise également par une conformité pleine et entière avec les normes d'encadrement aux différentes heures de la journée. Il s'agissait de mettre en place des agréments modulés par établissement tenant mieux compte des effectifs réellement accueillis dans le souci, de mobiliser le personnel d'encadrement nécessaire et suffisant pour y faire face.

S'il convient naturellement et évidemment de respecter les normes applicables, il est tout aussi important de ne pas affecter du personnel au-delà de cette norme. Je sais que la Cour des comptes sait être particulièrement sensible à ce souci de gestion optimisée qui est le nôtre. Par ailleurs, et contrairement à ce qu'indique la Cour aucune critique n'a été formulée par les services du Conseil Général du Territoire de Belfort sur les effectifs placés auprès des enfants puisque les discussions engagées n'ont donné lieu à aucun rapport ou quelconque notification.

Plus globalement, le Conseil Général du Territoire de Belfort ne nous a jamais fait part d'une quelconque décision de sa part de « suspendre son avis favorable à la transformation de plusieurs EAJE en multi-accueil ».

Nous sommes donc surpris que la Cour des Comptes fasse état d'éléments qui à notre connaissance n'ont aucun caractère officiel, et qui ne figurent pas dans le rapport d'observations définitives adressé par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne-Franche Comté à la Ville de Belfort sur la gestion 2006-2011.

Enfin, il nous semble utile de citer le rapport d'observations définitives transmis à la Ville de Belfort par la CRC de Bourgogne-Franche Comté en date du 22 août 2013 :

« La Ville a fait de la qualité de l'accueil des enfants un de ses objectifs. Sans réaliser un bilan qualité exhaustif, il est possible de constater que la Ville de Belfort a mis en place des moyens concourant à la réalisation d'un bon niveau de service pour les enfants. C'est le cas pour les personnels encadrant les enfants, dont le nombre et la qualification apparaissent satisfaisants. L'analyse des entretiens d'évaluation des personnels montre un niveau d'appréciation de la manière de servir comparable à celle de la Ville en général. C'est le cas également pour les services annexes tels que la

restauration. Chaque crèche est en effet dotée d'une cuisine dans laquelle un cuisinier élabore et confectionne le menu de la semaine. Par ailleurs, les crèches sont en capacité de fournir un accueil assez individualisé, comme le montre l'accueil d'enfants handicapés ainsi que la prise en compte des allergies alimentaires. Les crèches accordent également une grande importance aux activités éducatives et pédagogiques, si l'on juge par leurs projets éducatifs et par les constats réalisés sur place par l'équipe de contrôle, qui a visité deux crèches, ainsi que par des projets spécifiques comme l'éveil musical ou les séances piscine ».

Pour ces différentes raisons, je vous demande, de bien vouloir procéder au retrait de l'encart concernant la Ville de Belfort dans le rapport public thématique sur « l'accueil des enfants de moins de trois ans ».

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BORDEAUX

La Ville de Bordeaux se félicite que les procédures qu'elle a mises en œuvre aient donné lieu à plusieurs insertions très positives dans le projet de rapport public et que soit ainsi reconnue la qualité de sa politique petite enfance.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BRÉTIGNY-SUR-ORGE

Nous n'avons pas de remarque particulière.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CALAIS

La lecture de ce document n'appelle pas de commentaires ni d'observations particulières de ma part et peut être publié en l'état.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARVIN

Je vous informe que je n'ai pas d'observation particulière à formuler.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CHERBOURG- OCTEVILLE

La lecture des documents et plus précisément des extraits concernant la ville de Cherbourg-Octeville m'amène à formuler les observations suivantes :

Chapitre II - II) A) 1) c)

Le rapporteur souligne l'absence de réflexion stratégique sur l'offre d'accueil à développer sur un territoire élargi à l'agglomération et cite à titre d'exemple la ville de Cherbourg-Octeville qui accueille dans ses EAJE près d'un quart d'enfants domiciliés hors commune.

La ville partage ce constat et a agi auprès de ses partenaires en ce sens. Ainsi, dans le cadre d'une étude dont la Communauté Urbaine a pris l'initiative en 2011 après la publication de la loi du 16 décembre 2010, relative aux champs de mutualisation possibles, la Ville a clairement exprimé son intention de favoriser une meilleure intégration intercommunale des politiques de petite enfance.

En outre, en partenariat avec la Caisse d'Allocations Familiales de la Manche une étude prospective sur l'adéquation de l'offre et des besoins à l'échelle de l'agglomération et de sa périphérie, va être lancée dans les prochaines semaines.

Enfin, la collectivité a approuvé pour ses EAJE de nouveaux règlements intérieurs qui précisent une priorisation des accueils pour les enfants domiciliés sur le territoire communal.

Chapitre III - III) A)

Le rapporteur précise « qu'à Cherbourg-Octeville, l'accueil des familles et les demandes d'inscription sont de la compétence des EAJE qui ont leur propre liste d'attente ».

Ici est donc mise en lumière l'absence de centralisation des demandes et de la suite qui leur est accordée.

De fait, si un formulaire d'inscription unique existe, il nous faut assurer mieux la traçabilité de chaque demande. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire en instituant dans nos EAJE des critères d'accès communs et en formalisant des tableaux de bord. L'utilisation de CAF-PRO doit également pouvoir favoriser cette évolution.

Chapitre III - IV) B)

Il est souligné que l'accueil d'urgence est possible dans chaque EAJE géré par la commune de Cherbourg-Octeville, pour une période maximum de trois jours et moyennant un coût horaire de 2 €.

Cette faculté qui s'offre aux parents hospitalisés ou en difficulté ponctuelle dans la prise en charge de leur enfant, nous paraît effectivement indispensable dans la qualité de l'offre d'accueil que nous tentons de proposer.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CROIX

Le projet de rapport relatif à la commune de Croix et au guichet unique n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ÉVRY

La ville d'Évry y est mentionnée à plusieurs reprises, dans la continuité du contrôle effectué par la Chambre Régionale des Comptes en 2012 et dont le rapport définitif a été présenté à la séance du Conseil Municipal du 03 octobre dernier.

Comme les textes m'y invitent, je souhaite vous faire part de mes réponses sur des aspects soulevés dans votre projet de rapport.

En premier lieu, je crois utile d'indiquer que la ville d'Évry s'attache, sur cette politique publique comme pour les autres, à affirmer une stratégie d'action. La Chambre Régionale des Comptes en a relevé la cohérence et la pertinence.

Au cours de ces dernières années, la ville a eu à cœur, avec l'ensemble des professionnels de ses structures, de faire évoluer son offre de services pour que celle-ci s'adapte non seulement aux exigences de nos partenaires – la CAF en particulier, le Conseil Général – mais surtout aux attentes des familles évryennes.

En transformant et renforçant nos structures en multi-accueil, en créant un réseau de trois Relais Assistantes Maternelles, la ville a ainsi mis en œuvre une démarche forte d'amélioration de son offre de service public.

Dans cette démarche, trois principes sont privilégiés :

- d'une part, le renforcement de l'offre collective, souvent plébiscitée par les familles ;*
- d'autre part, la professionnalisation des équipes qui interviennent quotidiennement dans les structures, en étant exigeants dans les phases de recrutement et de formation ;*
- enfin, une attention extrêmement marquée à la relation aux parents et au développement, depuis 2008, d'actions de soutien à la parentalité.*

Les établissements d'accueil de jeunes enfants de la ville ont ainsi pour objectifs :

- de contribuer à l'éveil, au développement, à l'épanouissement, à la réussite des jeunes enfants ;*
- d'aider les parents à concilier vie professionnelle, vie familiale et vie sociale et de les soutenir dans leur rôle parental.*

Chaque EAJE est doté d'un projet d'établissement (projet social et projet éducatif) qui précise les objectifs en matière d'accueil du jeune enfant et d'accompagnement des parents dans leur rôle parental. Par ailleurs, la direction de la Petite Enfance a finalisé en juin 2013 son « projet éducatif ».

Les établissements d'accueil de jeunes enfants d'Évry sont des lieux éducatifs privilégiés. Les personnels des EAJE : puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, infirmières, auxiliaires de puériculture, assistantes maternelles, psychologue, sont majoritairement des professionnels qualifiés, compétents et motivés.

106 agents sont en encadrement d'enfants dont 22 éducateurs de jeunes enfants, ces derniers étant les plus qualifiés dans l'éducation des 0-6 ans. Ils apportent une plus-value essentielle à la qualité de l'accueil dans les EAJE évryens.

Les établissements d'accueil de jeunes enfants d'Évry sont des lieux de prévention qui contribuent à lutter contre les inégalités et contre l'exclusion. Ils concourent à la réduction des inégalités sociales (promotion de la santé, éveil culturel, ...), à l'intégration sociale des enfants ayant un handicap ou une maladie chronique et participent au renforcement du lien social.

L'accompagnement à la parentalité est une des missions essentielles des professionnels de la petite enfance dans l'objectif de permettre à tous les parents de demeurer acteurs et responsables de l'éducation de leur enfant.

Un grand nombre de familles accueillies dans nos établissements est en grande difficulté, voire en grande précarité : chômage, situations professionnelles précaires, petits contrats, intérim, temps partiel, difficultés financières ou difficultés familiales (mère seule, séparation, divorce, situation d'isolement en raison d'une immigration ou d'un déménagement vers l'Ile-de-France pour la recherche d'emploi). Ces multiples facteurs rendent plus difficile pour certains parents l'exercice de la fonction parentale.

Les établissements d'accueil de jeunes enfants d'Évry sont des lieux éducatifs qui favorisent la co-éducation parents/professionnels. La co-éducation entre parents et professionnels de l'éducation est un facteur favorable pour garantir les conditions du développement, du bien-être et de l'épanouissement de l'enfant.

Dans ce cadre général, les orientations de la ville s'inscrivent dans les objectifs suivants :

- *Valoriser les EAJE en tant que lieux éducatifs ;*
- *Poursuivre et développer la professionnalisation du personnel petite enfance ;*

- *Soutenir la parentalité ;*
- *Développer et améliorer le soutien aux assistantes maternelles agréées indépendantes ;*
- *Redéfinir les conditions d'accès aux EAJE au regard du contexte évryen tout en étant en conformité avec les règles de la PSU mais en préservant la transparence et l'équité des critères actuels ;*
- *Affiner la stratégie d'accueil du jeune enfant visant le développement de l'accueil collectif en l'adaptant à la capacité financière de la ville ;*
- *Favoriser la socialisation et la pré scolarisation des 2 - 3 ans.*

Les objectifs de la ville sont ainsi clairement énoncés et posés : ils constituent la trame du schéma de développement que la ville s'est engagée à finaliser en 2014.

Il est toutefois important de prendre en compte le fait que la population évryenne est socialement fragile : de nombreux indicateurs en attestent. Dans ce contexte, la différence de reste-à-charge entre l'assistante maternelle et l'EAJE n'est pas un élément suffisant pour analyser le moindre recours aux assistantes maternelles. En effet, d'une façon générale, les familles modestes n'ont pas recours à un mode de garde, quel qu'il soit, car soit elles sont sans emploi, à la recherche d'emploi ou en congé parental, soit enfin elles ont recours à des solutions de garde propres (famille, amis) dans l'objectif de limiter les frais pesant sur le budget du ménage.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'accueil des jeunes enfants, le partenariat avec la Caisse d'Allocations Familiales et avec le Conseil Général est une dimension essentielle.

En ce qui concerne les relations avec le Conseil Général, la ville rejoint les analyses de la Cour concernant l'animation locale de la politique d'accueil des jeunes enfants. S'il existe une cohérence entre la stratégie développée par la ville et le schéma départemental, la coordination réclamerait d'être mieux et davantage partagée, en particulier dans le cadre des instances définies par le Code de l'Action Sociale et des Familles. La ville d'Évry a d'ores et déjà sollicité officiellement le Président du Conseil Général pour que des cohérences plus grandes soient trouvées.

Les relations avec la Caisse d'Allocations Familiales dans la mise en œuvre de ces politiques revêtent également une dimension stratégique et opérationnelle. De ce point de vue, les Contrats Enfance Jeunesse successivement conclus (2004-2007, 2008-2012 et 2012-2015) fournissent un cadre de travail cohérent et légitime pour la mise en œuvre des orientations de chacun des partenaires.

La Chambre Régionale des Comptes a souligné que la Ville est dotée d'un système d'information aux familles connu, cohérent et performant, mais elle pointe néanmoins un suivi statistique de l'accueil des jeunes enfants peu fiable pour mesurer le taux de satisfaction des demandes déposées par les parents.

Afin d'améliorer ce suivi statistique, la direction de la Petite Enfance s'est d'ores et déjà dotée des moyens d'assurer le suivi de tout type de demande, quelle que soit la situation des parents.

En raison des situations professionnelles des familles évréennes souvent précaires, du taux de chômage important et d'un retour à l'emploi souvent long et difficile et, par ailleurs dans l'objectif de favoriser la mixité sociale, la ville souhaite conserver des critères d'admission objectifs et transparents tout en favorisant la réinsertion professionnelle par une offre d'accueil évolutive (multi accueil) qui tente au maximum de s'adapter aux besoins des familles (augmentation du temps d'accueil lors du retour à l'emploi ou à l'inverse diminution du temps d'accueil en cas de perte d'emploi si possible dans le même établissement). Les situations les plus difficiles sont cependant examinées prioritairement : demandes des parents bénéficiaires des minima sociaux (notamment RSA majoré), demandes dans le cadre du soutien à la famille (dispositif mis en œuvre par le Conseil Général), demandes concernant des enfants porteurs d'un handicap ou de difficultés de développement.

Dans cet objectif, la ville a sollicité la CAF pour échanger sur la question des critères d'admission, notamment dans le cadre du renouvellement des conventions d'objectifs et de financement des EAJE qui doivent intervenir au 1^{er} janvier 2014. En fonction des échanges avec la CAF, le règlement de fonctionnement des EAJE sera revu.

D'autre part, compte tenu de ses caractéristiques sociodémographiques, la ville considère cependant qu'un accueil à l'heure ne répond pas à l'intérêt de l'enfant qui doit trouver au sein des structures municipales un espace cohérent et adapté de socialisation par une fréquentation régulière d'un minimum de 6 h hebdomadaires.

Concernant les possibilités d'accueil en surnombre ouvertes par le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010, il convient de nuancer l'utilisation qu'en fait la ville : le recours au surnombre ne se produit que dans des situations d'urgence, c'est-à-dire extrêmement rarement, dans la mesure où l'objectif est précisément d'éviter ce type d'accueil en anticipant au maximum les situations dans l'intérêt de l'enfant.

Comme le souligne la Cour, la ville a des orientations fortes en matière de soutien à la parentalité. Le comité de pilotage « parentalité » a été à l'initiative de la charte de la parentalité élaborée en 2010, référence pour tous les professionnels municipaux œuvrant en direction des familles dans un objectif de cohérence et de continuité éducative. Un guide « Être

parents » à destination des parents et des professionnels a été publié en octobre 2013. Enfin la réflexion sur la création d'un « Espace Parentalité » se poursuit pour une ouverture en 2014.

Tels sont les éléments qu'il me paraissait utile de porter à votre connaissance dans la perspective de la finalisation du rapport public de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE GRANDE SYNTHE

La diversité des lieux d'accueil sur un territoire permet une réponse adaptée à chaque demande selon les besoins des familles et ainsi favoriser la mixité. Toutefois, dans un souci de rationaliser l'organisation de l'accueil collectif, il est primordial d'identifier clairement chaque établissement selon ses spécificités (amplitudes horaires, localisation, nombre et qualification du personnel...)

L'amélioration de l'information des familles sur les modalités d'accueil des enfants est une évidence et le critère de proximité permet de mieux cerner les attentes des familles et de mieux les orienter. Les professionnels de terrain sont en première ligne et moins la commune est importante meilleure est la connaissance de l'existant.

L'impact financier du taux d'occupation des EAJE dépend en effet de la rationalisation de l'organisation de l'accueil, pour se faire la disponibilité et la réactivité des personnels de terrain sont indispensables. Toutefois une coordination entre équipements doit être renforcée. L'utilisation d'un logiciel de gestion des places est un atout d'efficience pour le gestionnaire et les familles à condition d'associer à cette coordination les moyens humains.

Maintenir un budget constant doit tenir compte de dépenses incompressibles (personnels, frais de fonctionnement tels repas, changes complets..., charges d'électricité, gaz...). Cette stabilité budgétaire dépend également du maintien ou non des aides, il est pourtant constaté que les aides liées au CEJ sont en diminution constante depuis 2008.

La mise en place de la PSU a permis un rééquilibrage des aides accordées aux familles pour autant elle ne concerne que les familles utilisant les établissements d'accueil d'enfants de moins de 6 ans (crèches collectives et familiales, haltes-garderies...). A noter qu'en dehors de ces aides indirectes octroyées par la CAF au bénéfice des familles, certaines de ces dernières obtiennent également des aides versées par leur employeur.

Paradoxalement, la mise en place de la PSU peut aussi freiner la rationalisation de l'accueil collectif, elle impose en effet aux EAJE des contraintes de fonctionnement (impossibilité de contractualisation sur la base de réservation de créneaux horaires ou de prévoir un minimum de temps d'accueil...) ces règles généralistes ne tiennent pas forcément compte de la spécificité de chaque établissement (amplitude d'ouverture et nombre d'établissements sur un même territoire...). Si la création et le maintien de services d'accueil de la petite enfance sur une commune se définissent selon le principe de service facultatif, il n'en reste pas moins que ces services doivent répondre aux besoins des familles pour favoriser l'articulation entre leur vie professionnelle, familiale et sociale et permettre également aux enfants de grandir dans les meilleures conditions quel que soit leur milieu

social et leur lieu de vie. Une commune doit aussi pouvoir fixer ses propres règles au regard du contexte et des enjeux locaux.

Répondre aux besoins en matière d'accueil est conditionné par une volonté politique qui peut être mise à mal du fait de la fragilisation des partenariats financiers, par conséquent les collectivités peuvent peiner à maintenir l'existant d'où une réticence à développer d'autres modes d'accueil voire à les maintenir.

En matière de rationalisation, il faut aussi tenir compte que l'interprétation des besoins d'une famille est souvent difficilement quantifiable, les EAJE sont donc confrontés à un taux d'absentéisme sur des places réservées mais non utilisées.

Dans le cas d'accueil régulier, la commune doit s'assurer au regard des demandes initiales d'un respect de part et d'autre de la contractualisation. En effet, certaines pratiques sont préjudiciables à d'autres familles.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'HÉROUVILLE-SAINT-CLAIR

Hérouville-Saint-Clair est une ville qui dispose d'une offre importante et diversifiée de modes de gardes avec quatre structures municipales : deux multi-accueils, une crèche collective et une crèche familiale, une structure d'accueil collectif de la Caisse d'Allocation Familiale et une structure d'accueil collectif privée et un réseau d'assistantes maternelles indépendantes et agréées par le Conseil Général. Cette situation sur le territoire de la Ville permet d'offrir une solution de garde pour les jeunes enfants à toutes les familles qui en expriment le besoin.

Il est regrettable que la Ville d'Hérouville-Saint-Clair ne s'illustre que par les « pratiques critiquées » sans resituer les cas évoqués dans le contexte local, en soulignant les efforts de la collectivité pour diversifier et augmenter l'offre afin de répondre à la demande des usagers. Dans un contexte social et économique, de plus en plus difficile, la Ville a finalisé deux importantes réalisations en 2012 : « la crèche les Petits Lutins » et la « crèche les Jardins de Rollon », augmentant la capacité d'accueil de 44 places. Ces projets sont l'aboutissement d'une réflexion de 4 ou 5 ans avec l'ensemble des partenaires locaux.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LANGUEUX

Je vous informe que ce rapport ne soulève aucune remarque particulière de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LENS

Je n'ai aucune remarque à formuler sur ce rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LILLE

Ce rapport souligne la bonne place de la France en Europe en matière d'offre de services d'accueil du jeune enfant.

En ce qui concerne la Ville de Lille, comme vous le savez, nous avons été audités par la Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais-Picardie en 2012 et le rapport final, qui conclut de façon très satisfaisante aux conditions d'accueil de la petite enfance sur le territoire lillois, a été présenté au Conseil municipal de Lille le 30 septembre 2013.

Cet ensemble de rapports conforte le service public de la Petite Enfance que la Ville promeut pour ses enfants et leurs parents, et ils apportent des éléments instructifs sur la politique d'accueil et son pilotage, ainsi que sur les pistes d'évolution à explorer.

A la lumière de ces éléments, je souhaite apporter les précisions qui suivent.

I) Introduction

Il est mentionné dans l'introduction que la politique d'accueil de la petite enfance coûte globalement près de 14 Md€ répartis à 73,2 % pour la branche famille de la sécurité sociale, 9,5 % pour l'État et 17,4 % pour les collectivités locales.

Je souhaite préciser que, sur Lille, le financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) fait apparaître une répartition de 43 % pour la Ville, de 36 % pour la Caisse d'allocations familiales (CAF) et de 21 % pour les participations familiales.

Je n'omet pas que la solvabilisation des familles pour le paiement des frais de garde compte dans votre répartition mais il me semble utile de donner ce point de vue, à partir de la Ville, puisque la répartition est très différente et qu'elle montre la participation des familles à l'effort d'accueil de leurs enfants.

II) Chapitre sur la mise en œuvre de la Prestation de service Unique

Le projet de rapport public indique que la réforme de la Prestation de service unique (PSU) reste à optimiser sur plusieurs points.

1) La gestion des créneaux horaires : occupation d'une place par plusieurs enfant

Sur ce point, je tiens à rappeler la réalité de ces indicateurs sur le territoire lillois²⁶⁰.

²⁶⁰ Par Lille, nous entendons la Ville de Lille et ses communes associées (Lomme et Hellemmes).

La Ville de Lille propose cinq tranches horaires²⁶¹ permettant de répondre à l'ensemble des demandes des familles. L'évolution des établissements d'accueil vers des multi-accueils (journée, demi-journée, heure) permettra d'être encore au plus proche des besoins et des attentes des parents. A ce jour, sur 16 établissements municipaux, 6 sont en multi-accueil.

Par ailleurs, dans le respect du cadre réglementaire, les structures d'accueil lilloises inscrivent plus d'enfants que l'agrément, ce qui permet d'accroître l'offre d'accueil. A titre d'exemple, un établissement agréé pour 60 places accueille environ 12 % d'enfants en plus.

Cette nouvelle gestion des créneaux horaires a permis de faire évoluer les taux d'occupation des établissements pour arriver aujourd'hui à un taux de 85 %, supérieur de 15 points à l'objectif demandé par la CAF.

C'est ainsi qu'entre 2011 et 2012, nous avons gagné deux points de fréquentation, soit 15 900 heures supplémentaires proposées aux familles de Lille, Lomme et Hellemmes.

2) La lettre circulaire de la CAF du 29 juin 2011 : de nouvelles charges de gestion

La Ville souhaite confirmer à la Cour le coût de la mise en œuvre de la circulaire précitée.

Si la Ville de Lille partage les grandes orientations de ladite circulaire à savoir :

- tendre vers l'équité de traitement des familles sur l'ensemble du territoire national,*
- favoriser l'accessibilité des structures à tous, quels que soient les besoins et les ressources des familles, elle appelle à la vigilance en termes d'impacts organisationnels, humains et financiers pour les collectivités territoriales.*

Ainsi, sur le plan organisationnel, la disparition du quota de congés pour les familles va engendrer un taux d'absentéisme important. L'obligation de proposer des contrats horaires va entraîner une modification des comportements des parents avec à la clé une baisse du taux de fréquentation. Enfin, l'obligation faite à tous les EAJE de fournir des couches génère des problèmes de logistique (livraison et stockage dans des locaux spécifiques) et oblige à réaliser des aménagements des locaux qui ne sont pas toujours adaptés.

L'impact financier pour les villes pourra être important, lié pour l'essentiel à la mise en œuvre des contrats horaires et à la disparition du quota de congés.

²⁶¹ 5 h, 6 h, 11 h et 12 h par jour.

Les projections réalisées à ce jour montrent que, pour une crèche de 60 places (hors fourniture de couches) :

- la disparition du quota de congés coûtera environ 60 000 €,*
- la mise en œuvre des contrats horaires coûtera, quant à elle, autour de 70 000 €,*

soit 130 000 € à charge de la Ville pour un établissement.

L'impact sur l'ensemble des structures lilloises pourrait s'élever à 785 000 €, soit 10,7 % du budget de fonctionnement de la Direction Petite Enfance.

Concernant l'adaptation des locaux, nous élaborons un plan pluriannuel d'investissement (PPI) dont le chiffrage est en cours. Il permettra de répondre aux contraintes d'aménagement liées à la fourniture des couches. Ce PPI concernera les structures municipales et associatives hébergées dans des locaux municipaux. Il prévoit l'étalement des dépenses à réaliser pour être conforme aux exigences de la circulaire à la date attendue, le 1^{er} janvier 2016.

Forte de son Projet Educatif Global qui porte attention aux enfants et à leurs parents dès la naissance, la Ville de Lille reste attentive à ce que la gestion respectueuse des contraintes budgétaires ne mette pas en contradiction sa politique d'éveil des enfants et de soutien aux familles les plus fragilisées.

3) Une politique tarifaire favorisant la mixité sociale

Dans ce registre, la Cour souligne les progrès à réaliser, en France, en matière de mixité des publics accueillis. Elle met notamment en avant la majoration pour les « extérieurs » en citant la Ville de Lille.

Ce lien entre la mixité des publics et la majoration pour les familles extérieures à la Ville, nécessite, pour être compris, un complément d'explications.

Les places au sein des EAJE sont réservées aux parents ayant leur résidence principale à Lille.

En cas de déménagement hors de Lille, une majoration est appliquée au tarif à compter de janvier de l'année suivante. Par ailleurs, l'accueil cesse à compter de la rentrée de septembre de l'année de majoration si des lillois sont en liste d'attente.

Ainsi, à Lille, la majoration est différée et les familles ne sont pas dans l'obligation de quitter la structure en cours d'accueil, contrairement à ce qui est indiqué dans le projet de rapport public.

Aujourd'hui (données 2013), seules 4,86 % des familles supportent une majoration de leur tarif.

La mesure de l'atteinte de l'objectif de mixité doit être opérée au regard d'une analyse sur le coût supporté par les familles.

Répartition des familles selon le coût horaire ·

	2012
Taux plancher CAF - 0,36/h	10 %
De 0,36 à 1 €/h	20 %
De 1 à 2 €/h	36 %
De 2 à 2,77 €/h (plafond CAF)	19 %
Déplafonné (4,23 €/heure)	15 %

Ce tableau de la répartition des familles par taux horaire montre qu'environ 30 % des familles lilloises participent à hauteur de moins de 1 euro/heure.

Si 15 % des familles sont au-dessus du plafond CAF, nous constatons qu'en moyenne 19 % des familles accueillies au sein des EAJE sont en dessous du seuil de pauvreté, ce taux pouvant atteindre plus de 65 % dans les halte-garderies.

De fait, contrairement au niveau national (rapport de la DREES en 2009, cité dans le projet de rapport, l'accueil dans les EAJE lillois existe pour les familles disposant de faibles revenus.

Par ailleurs, la mixité des publics accueillis se mesure au travers des actions mises en place spécifiquement par la Ville :

- la commission de recours qui permet d'accompagner les familles les plus en difficulté,*
- le dispositif Lillomômes qui permet à de jeunes mères isolées et en situation sociale précaire de s'insérer professionnellement,*
- les places d'éveil en matière de prévention précoce en lien avec le Département,*
- l'accueil d'urgence pour des familles ne pouvant anticiper,*
- etc.*

Cette volonté forte de la Ville de Lille de développer une offre d'accueil en direction de tous, s'inscrit en cohérence avec les nouvelles orientations de la COG (Convention d'Objectifs et de Gestion) envers les familles les plus en difficultés.

III) Chapitre sur les horaires atypiques

Dans le chapitre relatif aux besoins à mieux prendre en compte, la Cour cite l'accueil sur horaires atypiques et cite la Ville de Lille, entre autres, comme n'ayant pas mis en place « de dispositif de suivi des horaires atypiques et les EAJE de ces communes offrent des horaires d'ouverture assez rigides ».

La Ville de Lille adhère complètement à la nécessité de porter un regard attentif aux besoins des familles, notamment en proposant des horaires atypiques, comme nous avons pu le mentionner dans le cadre du rapport de la Chambre régionale des comptes cité supra. Je souhaite donc que soient corrigées certaines inexactitudes.

La Ville prend en compte les horaires atypiques par un large spectre d'ouverture de ses établissements permettant de répondre aux besoins exprimés par les parents. Les heures d'ouverture des EAJE de la Ville de Lille sont de 7 h à 19 h et non comme l'indique la Cour de 7 h 30 à 18 h 30.

Il convient également de rappeler le partenariat de la Ville avec le Centre Hospitalier Régional qui propose aux lillois 24 places à horaires atypiques. L'accueil est possible de 6 h 30 à 21 h 30 avec une ouverture un week-end sur deux et un jour férié sur deux. 11 familles lilloises ont bénéficié de cet accueil en 2012, toutes les demandes ont été satisfaites.

Enfin, le financement de certaines associations permet de financer des modes d'accueils innovants et répondant à des horaires atypiques ; citons Domicil' Enfance, avec son accueil d'urgence 24H sur 24 au domicile des familles. En 2012, 25 couples et 41 parents isolés ont utilisé le dispositif, pour un total de 4 832 heures.

Ces dispositifs sont bien suivis et connus de la Direction de la Petite Enfance, qui peut ainsi orienter les parents de la façon la plus efficace en fonction de leurs besoins.

Ces réflexions et les différents rapports en ce domaine nous incitent à être inventifs, en proposant des modes d'accueil adaptés à l'exigence éducative dès la naissance, aux attentes des parents et aux contraintes qui s'exercent sur le budget des collectivités locales.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LORIENT

A la lecture de ce document, je n'ai pas de remarque particulière à effectuer.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU MANS

Dans le chapitre III « pistes d'amélioration », je relève avec intérêt que la Cour cite, parmi les leviers préconisés pour augmenter le taux de fréquentation d'une structure d'accueil, la pratique mise en œuvre localement par la Ville du Mans (mutualisation des équipes de personnel entre plusieurs établissements combinée à une réserve de professionnels « volants »).

Je ne souhaite pas apporter de réponse complémentaire en la matière.

Je précise toutefois que la Ville cherche effectivement à répondre au plus près aux besoins des familles, notamment pour ce qui concerne les accueils temporaires.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA VILLE DE MARSEILLE

Un certain nombre d'observations soulevées concernent la Ville de Marseille et il m'apparaît opportun d'apporter à la Cour toute précision et complément d'information utiles.

Comme le note fort justement le rapport, la politique d'accueil de la petite enfance participe à la fois de la politique familiale, de la politique sanitaire et sociale, de l'emploi et de la politique éducative. Sa mise en œuvre qui implique de multiples acteurs (État, CAF, régions, départements, communes, associations, entreprises) repose sur le libre choix du mode de garde par les parents.

Elle s'inscrit à Marseille dans une longue tradition : faut-il rappeler que l'une des premières crèches françaises a été ouverte à Marseille en 1901, dans le quartier ouvrier de Vauban, et que la Ville s'est engagée, de longue date, aux côtés de la CAF 13 dans une politique volontariste de création de places dans les structures d'accueil de la petite enfance ?

I - Le premier chapitre du rapport intitulé « Une offre d'accueil renforcée mais encore inégale » pointe la persistance de fortes disparités territoriales entre les arrondissements marseillais. « Plus de 40 points séparent l'arrondissement le mieux pourvu en places d'accueil formel (8^{ème}) de l'arrondissement le moins bien pourvu (3^{ème}) ».

Ce constat repose, probablement, sur une exploitation incomplète des données portées à votre connaissance.

La création de crèches sur le territoire de la commune répond, en effet, à des besoins strictement appréciés.

- 1. Rappelons, préalablement, que la problématique des crèches à Marseille ne se pose pas dans les mêmes termes qu'à Paris et à Lyon.*

Si à Paris comme à Lyon, les crèches sont administrées par les Mairies d'arrondissement et les places attribuées exclusivement en fonction du lieu de résidence des familles, à Marseille elles sont gérées par la Mairie Centrale et le choix du secteur géographique est laissé à la libre appréciation des parents. C'est ainsi que, bien souvent, une crèche située sur le trajet domicile-travail est préférée à une structure localisée à proximité immédiate du lieu d'habitation.

- 2. Par ailleurs, les critères qui président au choix du lieu d'implantation d'une crèche collective intègrent, outre les éléments de proximité habituels, des paramètres aussi variés que la localisation des principales zones d'activités et bassins d'emploi, le temps des trajets intra muros, la proximité des axes et voies de passage les plus*

fréquentés, la desserte en transports en commun du site ainsi que la disponibilité foncière (bâti et espaces extérieurs).

3. *Enfin, pour déterminer les secteurs géographiques prioritaires en matière de création de structures petite enfance, il est quelque peu réducteur de limiter le champ de l'analyse au seul taux de couverture d'un arrondissement (nombre de places rapporté au nombre d'enfants relevant d'une tranche d'âge). Il apparaît plus pertinent de pondérer ce critère par le besoin réellement exprimé (nombre de demandes rapporté au nombre d'enfants de la même tranche d'âge).*

À cet égard, la liste des demandes de places afférentes à chaque crèche municipale a été finement exploitée ; les données ainsi recueillies, comparées au nombre de naissances domiciliées dans chaque arrondissement, donnent un pourcentage des besoins réels localisés. Ce mode opératoire a mis en évidence les zones du territoire où la demande en crèche collective était la plus forte : par ordre décroissant les 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème} et 12^{ème} arrondissements.

De même, la présence sur un secteur d'un nombre important d'enfants de deux ans scolarisés doit être prise en compte dans l'évaluation des besoins. Ce chiffre a très fortement augmenté à Marseille, à la rentrée de septembre 2013.

C'est ainsi que 1 550 enfants de moins de trois ans sont actuellement accueillis dans nos écoles maternelles (contre 671 à la rentrée 2012). Leur nombre a été multiplié par deux et demi cette année.

Douze classes maternelles ont été ouvertes en 2013, dont onze en zone de sécurité prioritaire (2^{ème}, 9^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements).

Cette scolarisation précoce représente une offre de garde supplémentaire importante pour les familles puisqu'elle correspond à 879 places, mais elle a un coût non négligeable pour la collectivité (environ 60 000 € par classe, la première année). La présence d'un Agent Spécialisé des Écoles Maternelles (ASEM) auprès de chaque enseignant est, en effet, jugée indispensable.

Ces quelques éléments d'information tendent à prouver qu'à partir du moment où les besoins ne s'expriment pas de manière identique et homogène sur toutes les zones d'un territoire et où les réponses apportées sont multiples, la recherche systématique d'un taux de couverture uniforme se fait moins prégnante.

Dès lors, les écarts constatés entre les taux de couverture ne peuvent être, en eux-mêmes, porteurs d'inégalités de traitement, d'iniquités territoriales.

L'ensemble de ces critères a toujours été intégré avec pragmatisme par la Ville et la CAF 13 quand il s'est agi d'inscrire des projets nouveaux dans le schéma de développement de l'offre d'accueil collective.

II - Le chapitre 3 traite (I - C) la mise en œuvre de la prestation de service unique (PSU).

Si la Cour note que la prestation de service unique a pour objectif de favoriser la mixité des publics par l'application obligatoire d'un barème fixé par la CNAF et par l'optimisation de l'occupation des places en crèches tout au long de la journée, elle relève, néanmoins, que la réforme de la PSU n'a atteint que partiellement cet objectif, et que l'application de sa réglementation manque encore d'homogénéité.

Il convient incontestablement de séparer clairement les deux problèmes identifiés.

1. *Le taux de fréquentation des crèches municipales marseillaises a atteint 88,4 % en 2012 ; chaque place est occupée, en moyenne sur l'année, par deux enfants. Ainsi, 2 796 places théoriques ont permis d'accueillir, effectivement, 5 760 enfants.*

La contractualisation établie avec les familles sur une base de 40 ou 50 heures par semaine correspond aux besoins réels de 82 % des parents, comme en attestent les résultats d'une enquête anonyme menée auprès de 824 familles fréquentant des établissements municipaux d'accueil de la petite enfance.

Pour autant, l'accueil « à l'heure », n'est pas oublié ; pratiqué en « occasionnel », il s'est fortement développé entre 2006 et 2011 dans les structures municipales (+ 450 %).

Au regard de ces éléments, il est permis de considérer que l'objectif de « rentabilisation » optimale de l'occupation des berceaux est atteint.

2. *En revanche, les inquiétudes que suscite l'application de la réforme ne sont pas levées. Il est patent qu'une application stricte de la PSU se traduira par une perte de recettes importante pour la Ville, qu'aucun mécanisme compensatoire ne viendra atténuer.*

Cette « moins-value » a été estimée, pour les seules structures municipales, à 4,2 millions d'euros par an (le mode de calcul et l'évaluation ont été communiqués à la Chambre régionale des comptes).

Il convient de préciser que les dispositions transitoires et progressives adoptées par la Ville de Marseille pour lisser dans le temps les effets dommageables sur le plan financier d'une application immédiate et totale de la PSU, ont été prises en accord avec la CAF 13 :

- *Chaque règlement de fonctionnement lui a été transmis et n'a pas appelé de demandes de modifications de sa part.*
- *La mise en place progressive de la circulaire du 29 juin 2011 par la Ville a également été validée par la CAF 13, par courrier du 27 décembre 2012.*

III - Le chapitre 3 (III – C) aborde « l'attribution des places ».

La procédure d'attribution des places est formalisée et définie dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales.

La procédure d'inscription est également organisée, les pré-inscriptions en ligne via le site internet de la Ville de Marseille constituant, à cet égard, un net progrès.

La Cour note cependant que « des critères objectifs (résidence, activité des parents, contrats à temps plein) sont obscurcis par des critères plus vagues qui ne sont pas définis, comme l'objectif de mixité sociale, de mixité d'âge, de mixité d'accueil et d'optimisation du fonctionnement des établissements ».

Il est vrai qu'entre une multiplication des critères qui peut être analysée comme source d'opacité et une énumération de critères insuffisamment précis, l'équilibre n'est pas aisé à atteindre !

Néanmoins, soucieux d'améliorer en permanence la qualité et la transparence des procédures, le Conseil Municipal a adopté, le 18 juin 2013, un nouveau règlement de fonctionnement des établissements municipaux de la petite enfance, qui précise et complète son article 2-1 « Admissions », comme suit (Cf. paragraphe 4-alinéa 3) : « Il est tenu compte de l'antériorité de la demande des familles, en fonction des critères énoncés ci-dessus²⁶², mais également de l'âge des enfants compte tenu du nombre de places disponibles dans chaque section de chaque établissement et des possibilités d'anticipation de départs futurs, contribuant ainsi à répondre aux meilleures conditions d'accueil ».

²⁶² **PM** :

1 - être domicilié à Marseille ;

2 - avoir une activité professionnelle, être étudiant, ou connaissant des situations familiales ou socio-professionnelles difficiles ;

3 - fréquenter la crèche 50 ou 40 heures par semaine ;

4 - les enfants souffrant d'une pathologie compatible avec l'accueil en crèche ou dont un membre de la famille souffre d'un problème de santé important.

Pour conclure sur ce point, nous tenons à rappeler que la politique que nous menons a toujours été claire : nous nous honorons d'accueillir, tout au long de l'année, des enfants en grande difficulté pour favoriser leur socialisation, des enfants dont les parents suivent un parcours d'insertion ou sont à la recherche d'un emploi.

Comme vous avez bien voulu l'observer, nous avons inscrit « l'urgence » dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales. Nous avons conclu différentes conventions avec des organismes tels que l'Abri Maternel et nous avons noué un partenariat exemplaire avec le centre pénitentiaire des Baumettes pour l'accueil des enfants de détenues. Malheureusement, il arrive, fréquemment, que nous pratiquions, en urgence, des admissions d'enfants, que ce soit pour raisons familiales, ou à la demande des services sociaux (dans le cadre de mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO)).

Enfin, je ne voudrais pas terminer sans rappeler que la Ville de Marseille n'a cessé, au fil des contrats enfance (1995-2007) et contrat enfance jeunesse de première génération (2008-2012) conclus avec la CAF 13, d'encourager la création de places de crèche, n'hésitant pas, chaque fois qu'elle en a (ou en a eu) la possibilité, à mettre à disposition des porteurs de projet associatifs un terrain d'assiette ou des locaux, par bail emphytéotique.

Ces contrats ont globalement rempli la fonction essentielle que la CAF et la Ville leur avaient conjointement assignée : augmenter l'offre d'accueil.

C'est ainsi qu'entre 1995 et 2013, 2 553 places d'accueil ont été créées, dont 1 219 au titre du CEJ de première génération ; 87,8 % du nombre des places prévues dans ce CEJ 1 ont été ouvertes et la Ville a versé, en montant cumulé, 33 860 688,65 € de subventions aux associations qui y étaient inscrites.

En espérant que ces éléments de réponse auront su répondre à votre attente,

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MARTIGUES

Je vous informe que la ville de Martigues ne souhaite pas apporter de réponse.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MAUBEUGE

Ce rapport ne motive pas de ma part d'avis particulier et de réponse.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MEYLAN

Ce rapport public de la Cour des comptes pose de nouveau le débat d'une politique de la Petite Enfance plus volontariste et plus efficace.

Les pratiques relatives à l'offre d'accueil des enfants de 0-3 ans en France ne sont toujours pas à la hauteur des besoins et des enjeux d'une politique de la Petite Enfance réellement ambitieuse. En effet, seul un enfant sur trois bénéficie, à titre principal, d'un mode d'accueil.

Le Président de la République a fait de la refonte du système éducatif la priorité de son mandat, il ne saurait y avoir de réussite dans cette entreprise sans prendre en compte la Petite Enfance.

Une réelle politique devrait donc offrir des choix possibles pour tout enfant de 0 à 6 ans, l'école maternelle étant l'un d'eux seulement à partir de l'âge de 3 ans, en complément aux modes d'accueil collectifs ou individuels.

L'accueil du petit enfant doit être envisagé dans une perspective globale d'éveil éducatif, de socialisation et de prévention primaire en évitant de s'engager dans une politique de scolarisation précoce pour les enfants de deux ans. Période où l'enfant ne peut pas être encore considéré comme un élève avec un rythme de développement imposé.

L'école n'a pas pour vocation d'être un mode d'accueil pour pallier le déficit de places de garde d'enfant.

La commune de Meylan a pris la pleine mesure des bienfaits pour les familles et peut-être avant tout, pour les enfants de l'intérêt de la diversité des modes d'accueil.

Disposer d'un mode d'accueil, notamment collectif, est en effet fondamental pour :

- le développement individualisé de l'enfant,*
- l'accompagnement de la fonction parentale,*
- le soutien de parents en difficulté temporaire,*
- l'égalité des chances des enfants notamment ceux issus d'un milieu défavorisé,*
- l'équité sociale, c'est la solution la plus économique pour les familles socialement fragilisées.*
- l'égalité entre les femmes et les hommes par le maintien de l'activité professionnelle de chaque parent.*

Permettre aux parents de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale en leur offrant une place d'accueil est la priorité de la Petite

Enfance. L'enjeu est aussi économique avec un retour à l'emploi des parents et une création d'emplois professionnels locaux.

Les pistes d'amélioration

2. *Créer un service public national de la Petite Enfance pour promouvoir ses missions de prévention précoce et d'éducation.*

Ce service doit donner la priorité aux équipements plutôt qu'aux aides à la personne et privilégier les acteurs à but non lucratif, publics ou associatifs. Cela évitera les écueils mentionnés par la Cour des comptes :

Les prestations familiales ont « des effets de réduction des inégalités de revenus peu marqués ».

Certaines prestations bénéficient « relativement plus aux familles aisées ».

Mieux adapter les réponses » notamment aux inégalités de territoires.

Les objectifs prioritaires d'un service public de la Petite Enfance sont :

- *La continuité d'accueil assurée : tout au long de la journée par la prise en charge de l'enfant par un même adulte référent et toute l'année (mercredis et vacances scolaires) .*
- *La souplesse des horaires journaliers et du planning hebdomadaire : l'enfant peut être accueilli de 1 heure par semaine à 5 jours par semaine, dans une amplitude de 7h30/18h30. La famille définit la semaine de l'enfant suivant ses contingences organisationnelles et non pas en fonction des horaires du lieu d'accueil.*
- *L'accueil individualisé des enfants avec un respect du rythme du développement, une socialisation progressive, une découverte de la vie en société en toute sécurité affective, une relation à l'adulte individuelle et individualisée.*
- *La relation avec la famille, déterminante pour les interactions futures, en construisant une relation de confiance, envers les professionnels puis les institutions et plus largement envers la société.*
- *L'accompagnement de la fonction parentale est une action destinée à activer davantage l'autonomie parentale, action citoyenne appuyée sur le postulat que parentalité et citoyenneté relèvent l'un et l'autre d'une appartenance et d'une participation à un groupe, une communauté, la société.*

3. Développer un partenariat plus étroit et gratuit entre les services de la CNAF et les communes.

Avoir un accès gratuit aux informations relatives aux publics allocataires.

Partager la connaissance réciproque des territoires.

Organiser des instances de travail régulières entre les services de la CAF et les communes pour :

- décliner une offre d'accueil adaptée à chaque territoire,*
- optimiser la PSU,*
- définir des critères d'accès permettant d'accueillir en priorité les familles ciblées par la CAF.*

Promouvoir de nouvelles formes de travail

- Mutualiser les ressources - agents - compétences - équipements - formations - projets éducatifs d'un territoire en partenariat avec les acteurs éducatifs.*
 - Dépasser les cadres institutionnels pour adopter une vision plus globale des projets et des équipements communaux.*
-

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTARGIS

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part dans la mesure où les structures d'accueil de la petite enfance gérées par la ville de Montargis ne sont pas mentionnées.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTPELLIER

Ce rapport est particulièrement instructif et propose une analyse comparative de la politique française dans ce domaine.

L'expérience montpelliéraine est citée à deux reprises et je me réjouis de cette contribution. Je souhaite cependant apporter un complément d'informations sur ces deux thématiques.

Concernant le manque de personnels qualifiés, vous soulignez que la Ville de Montpellier a fait le choix « au nom de la qualité d'accueil, de maintenir une proportion plus importante de personnel plus qualifié auprès des enfants ». Vous constatez également au niveau national le manque de personnel qualifié et les tensions prévisibles sur les emplois les plus qualifiés.

Les difficultés constatées à Montpellier pour recruter des puéricultrices et des auxiliaires de puériculture doivent être considérées dans ce contexte. Notre Ville déploie cependant des efforts conséquents pour anticiper et préparer ses recrutements. Par ailleurs, afin de contribuer directement à la formation des futur(e)s Auxiliaires, la Ville accueille désormais des apprentis dans ce domaine.

Sur le Chapitre III Les pistes d'amélioration - III L'attribution des places : une transparence à renforcer, il est fait référence au développement d'une « liste unique ». En effet, dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse signé avec la Caisse d'Allocation Familiale, la Ville développe et partage un outil devant permettre à l'ensemble des établissements du territoire d'enregistrer les demandes d'inscription. L'objectif est d'obtenir une connaissance plus fine du besoin en terme d'accueil sur le territoire afin d'y apporter une réponse plus adaptée.

Enfin, concernant la prise en compte des besoins spécifiques des familles en cours d'insertion, vous citez les « nombreuses initiatives de la Ville de Montpellier » et notamment deux exemples de micro-crèches, dont une itinérante, associées à des organismes de formation et d'alphabétisation. Vous relevez également l'expérience de prise en charge des enfants au domicile des parents, à des horaires atypiques avant et après la crèche et l'école, par des étudiants en formation d'éducateurs de jeunes enfants. Ce projet est mené de manière expérimentale. Outre l'apport de la Ville a été alloué, le financeur principal reste la CNAF sur ce projet.

Ces expériences sont en effet significatives, je tiens à souligner qu'elles s'inscrivent dans un contexte plus général de prise en compte des familles en insertion.

En effet, la Ville a fait le choix, de longue date, de confier à des professionnels du secteur social l'ensemble de l'instruction de l'attribution

des places d'accueil, depuis l'information des familles en recherche de modes d'accueil jusqu'à la préparation de la commission d'attribution.

Il faut souligner également l'adoption par la Ville et la CAF d'un protocole d'accompagnement des familles bénéficiaires du RSA, qui bénéficient ainsi de procédures spécifiques d'accès aux modes de garde pour que la prise en charge des jeunes enfants ne constitue plus un obstacle à l'accès à l'emploi.

D'autre part, un protocole signé avec le Conseil Général prévoit un accompagnement spécifique pour des familles en grandes difficultés, repérées par les services de la PMI.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NOGENT-SUR-MARNE

« Chapitre II : Une insuffisante coordination des acteurs » :

Le projet de rapport indique que « des outils de pilotage ont certes été créés, mais ils s'appuient sur une connaissance fragmentaire de l'offre d'accueil et de son adéquation aux besoins des familles. Un tel contexte a des incidences sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ».

Or, le service petite enfance recense chaque année, grâce à un logiciel mis à disposition par le syndicat intercommunal INFOCOM, le nombre de naissances sur notre territoire et tient à jour un registre exhaustif des besoins des familles associés à leurs demandes de places en crèches, toutes structures confondues.

Une approche pluriannuelle des naissances, en fonction de l'évolution de la population (déclarations de naissances issues de l'état-civil), vient compléter les réflexions de préfiguration sur trois à cinq ans, en matière de naissances.

Par ailleurs, la Ville offre une multiplicité de structures d'accueil :

- crèche familiale,*
- multi-accueils (de 0,5 à 5 jours) en régie ou en délégation de service public, crèches parentales,*
- micro-crèches privées,*
- crèche d'entreprise,*
- crèches départementales,*
- crèche accueillant des enfants porteurs de handicap issus de l'ensemble du département.*

En outre, l'ouverture d'un Relais d'Assistantes Maternelles est prévu début 2014, ainsi qu'une nouvelle structure multi-accueil de 60 berceaux, en délégation de service public, fin août 2014.

Par ailleurs, un projet de multi-accueil de 30 berceaux est actuellement à l'étude, dans le cadre d'une nouvelle délégation de service public, pour une ouverture courant 2015.

Cette diversification de l'offre d'accueil permet ainsi de satisfaire les différents besoins ou demandes des familles, tant en terme de nombre de jours d'accueil que de typologie d'accueil.

Des rencontres régulières ont lieu, plusieurs fois par an, avec nos partenaires, CAF et PMI. Cette dernière est notamment représentée lors des commissions d'attribution de places en crèches, au même titre que les directrices de crèches départementales et parentales.

Par ailleurs, il importe de souligner que la ville a signé plusieurs conventions partenariales avec la CAF portant sur les objectifs de financement liés à la Prestation de Service Unique, l'accueil d'enfants porteurs de handicap, le plan crèche pluriannuel d'investissement, le Fonds d'Accompagnement à l'Enfance et à la Jeunesse, le site CAF « Mon enfant.fr », le Contrat Enfance Jeunesse.

A ce jour, et depuis de nombreuses années, ce contexte nous permet de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences efficace et maîtrisée.

« Une connaissance imparfaite de l'offre et des besoins d'accueil : un suivi insuffisant de l'offre d'accueil »

Le projet de rapport indique que la ville de Nogent-sur-Marne ne dispose pas d'une connaissance précise et exhaustive de l'offre d'accueil collectif sur son territoire, en particulier celle des structures privées : micro-crèches et crèches parentales.

La ville estime avoir une connaissance suffisamment précise des besoins des familles, comme elle l'a indiqué précédemment.

Nous sommes par ailleurs conscients de la nécessaire amélioration des informations transmises par la crèche d'entreprise (nom des enfants accueillis, adresses et demandes des familles).

Nous souhaitons noter que ce rapport public thématique est utile en son principe pour que périodiquement, les acteurs en matière d'accueil petite enfance puissent avoir une vision globale mais aussi élargie de la situation au plan local, départemental et national.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NYONS

Fort de la lettre d'observation définitive de la CRC Rhône-Alpes publiée en juin 2013, vous relevez que le critère du domicile des parents comme critère d'admission d'un enfant en crèche « apparaît contraire aux préconisations énoncées par la CAF ».

Je souhaite apporter les compléments d'information suivants :

1/ La priorité est effectivement donnée aux familles nyonsaises pour l'admission des enfants à cet équipement municipal. Pour autant, le fait de résider sur une autre commune que Nyons ne constitue pas un motif d'exclusion, mais un critère parmi d'autres (revenus de la famille, date de la demande) pour décider de l'admission ou pas en crèche.

2/ Les préconisations de la CAF énoncées dans la Fiche n° 8 du Guide Pratique ne semblent pas comporter de caractère réglementaire qui s'impose aux gestionnaires de l'accueil de la petite enfance.

D'autre part, dans la lettre d'observations définitives, le rapporteur indique que « la directrice de la CAF de la Drôme a confirmé qu'elle a toléré la mise en place d'un critère de priorité géographique, lorsque la demande est supérieure à l'offre. Elle a adressé une demande à la CNAF pour s'assurer, d'une part de la conformité des règlements intérieurs et d'autre part de la possibilité d'appliquer une tarification différenciée en fonction du lieu de résidence ».

Il conviendrait donc de connaître sur ces deux points la doctrine officielle de la Caisse Nationale.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PERPIGNAN

Chapitre I : une offre d'accueil renforcée mais encore inégale

II - Un effort financier soutenu

B - une estimation non exhaustive des dépenses

I - l'absence de prise en compte de certaines dépenses des collectivités locales

"Les charges telles que l'assurance, l'entretien, etc... ne font pas systématiquement l'objet d'une ventilation à la sous-fonction 64 "crèches et garderies". C'est par exemple, le cas des communes (...), de Perpignan (Pyrénées Orientales) (...).

Perpignan est citée parmi d'autres collectivités comme n'opérant pas complètement cette ventilation.

- Si la comptabilité de la ville n'opère pas une ventilation exhaustive des charges afférentes à chaque structure, ces charges sont répertoriées chaque année en fin d'exercice, (à l'exception des dotations aux amortissements) et intégrées dans les comptes de résultats annuels de chaque crèche. Ils figurent dans les documents remis à la CAF.*

« Force est de constater que l'absence de comptabilisation de ces dotations, comme par exemple à (...) Perpignan, certes facultative, contribue à minorer le coût d'exploitation de ces structures d'accueil. »

Perpignan est citée, parmi d'autres collectivités, comme n'opérant pas de comptabilisation de ces dotations, ce qui peut contribuer à minorer le coût d'exploitation des structures d'accueil.

- La Ville prend en compte ces éléments lorsqu'il s'agit d'opérer des analyses comparatives entre coûts des structures municipales et coût des structures privées, soit dans le cadre d'une externalisation de structure, soit lorsqu'il s'agit d'achat de berceaux en crèches interentreprises.*

V - Une coordination des contrôles à améliorer

A - la diversité des acteurs du contrôle

« Les collectivités comptent également sur l'action des "conseils de crèche" pour le cas échéant, faire émerger des situations de dysfonctionnement. Certaines collectivités, comme Perpignan (...), par exemple, procèdent toutefois à l'évaluation du contenu pédagogique proposé par leurs EAJE ainsi qu'au contrôle du respect du cahier des charges des établissements d'accueil subventionnés ou en délégation ».

Perpignan est citée comme une ville procédant à cette évaluation et à ce contrôle, quand bien même elle n'aurait pas doté ses structures de conseil de crèches propices à faire émerger des situations de dysfonctionnement.

- L'évaluation des contenus pédagogiques des structures externalisées s'opère par des rencontres régulières avec les opérateurs. Mais ce suivi n'est pas incompatible avec la création de Conseil de crèche que la Ville souhaite initier afin de permettre à chaque structure de rendre compte de son activité directement aux familles.*
-

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE RODEZ

- *Chapitre II - Une insuffisante coordination des acteurs*
- *II - A - 1 - a - Importance de la mise en réseau des opérateurs locaux*
- *Il est proposé de compléter l'encart intitulé « Quelques bonnes pratiques de coordination locale » ainsi :*
- *« A (...) deux coordinatrices renforcent les liens entre les trente-quatre directrices d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) exerçant sur le territoire communal ; il en va de même à Rodez (Aveyron), où la coordinatrice est en lien avec les directrices des EAJE des communes-membres de l'agglomération et informe les familles sur ces EAJE ».*
- *D'une façon générale, je me félicite que votre rapport cite la Ville de Rodez en exemple, et ce à plusieurs reprises. Cela témoigne de la qualité du service que nous nous efforçons de rendre dans le domaine de la petite enfance.*
- *A cet égard, permettez-moi, à toutes fins utiles, de vous signaler plusieurs recommandations du rapport, relatives à des domaines dans lesquels la Ville de Rodez est également exemplaire.*
- *Chapitre III - Les pistes d'amélioration*
- *I - B - L'accueil collectif : plusieurs « leviers d'efficience »*
- *La Ville de Rodez bénéficie d'ores et déjà, ainsi que le rapport y invite, d'une réserve de professionnels « volants ».*
- *De même, la Ville de Rodez a mis en place depuis plusieurs années des actions de formation « gestes et postures », pour prévenir l'absentéisme lié aux troubles musculo-squelettiques.*
- *Chapitre III - Les pistes d'amélioration*
- *II - C - Le fonctionnement hétérogène des relais d'assistantes maternelles*
- *La Ville de Rodez bénéficie d'ores et déjà d'une mutualisation des informations sur les disponibilités de places d'accueil entre les EAJE municipaux et le RAM. Cette mutualisation permet en effet d'améliorer le service rendu aux familles, en optimisant la gestion de l'offre.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-BRIEUC

*Je vous indique que ce rapport, dont j'ai pris connaissance, ne
soulève aucune observation de ma part.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINTES

Je n'ai pas à apporter de propositions puisque vous reprenez des informations qui vous ont été communiquées par la ville de Saintes, à ce propos il s'agit bien de la commune de Saintes et non des communes de Saintes.

Néanmoins, l'étude porte sur une période allant de 1990 à 2011, très longue période comparative qui souligne, heureusement, des évolutions en hausse du nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants. Pour Saintes, vous faites référence à des éléments communiqués en 2011 qui deviennent obsolètes, au vu des changements territoriaux et des compétences intervenus depuis.

Il me semble donc important de situer Saintes comme ville centre de l'intercommunalité regroupant 19 communes puis d'une CDA de 36 communes et de 61 000 habitants qui a fait de l'éducation, l'enfance et la jeunesse sa priorité.

La compétence éducation-enfance-jeunesse a effectivement été transférée le 1^{er} janvier 2012. En ce qui concerne la petite enfance le transfert est intégral : bâtiments, personnels, fonctionnement.

Dans le cadre du Projet Educatif Global de Territoire co-construit en 2012 sur les 19 communes de la Communauté de Communes du Pays Santon (48 000 habitants dont 28 000 à Saintes), une étude a été menée par un cabinet extérieur (état des lieux, diagnostic partagé et préconisations) et a permis l'élaboration d'un schéma territorial d'accueil petite enfance.

Au 1^{er} janvier 2013, nous sommes passés en agglomération avec 36 communes et 61 000 habitants. La compétence éducation-enfance-jeunesse s'est donc étendue aux 16 communes supplémentaires.

D'ores et déjà, je tiens à souligner que nous avons reconfiguré les équipements collectifs d'accueil petite enfance existants en adéquation avec les nouveaux besoins évalués :

- Plages horaires ou hebdomadaires élargis : un EAJE passe de 32 heures hebdomadaires d'ouverture à 55 heures ;*
- Nombre de places : un équipement va passer de 87 à 100 places.*

Nous avons mis en place un guichet information petite enfance, augmenté le financement de « l'association Do l'enfant Dom » pour la garde à domicile pour les horaires atypiques pratiqués par les parents.

Un multi accueil petite enfance de 20 places en secteur rural ouvrira début 2015 et un Relais Assistantes Maternelles /RAM sera créé au premier trimestre 2014.

De plus, dans le cadre de la refondation de l'école, nous avons mis en place la réforme des rythmes scolaires sur toutes les communes du territoire de l'agglomération et organisé un dispositif de scolarisation des moins de trois ans sur un quartier prioritaire de la politique de la ville dans des conditions optimum d'accueil (aménagement, équipements, personnels CDA : une ATSEM et une éducatrice jeunes enfants).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-PAUL

Nous avons l'honneur de vous informer que la Ville de Saint-Paul n'a pas de commentaire particulier à apporter au projet de rapport public thématique qui nous a été adressé.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SÉNÉ

1. Dans le rapport : « ... par exemple, la transformation de la mini-crèche en multi-accueil s'est faite sans que la ville de Séné ait recueilli au préalable l'avis du Président du Conseil général... ».

Réponse donnée lors du contrôle de la Cour des comptes à la question :

3.4. Qu'est-ce qui a motivé la transformation de la mini crèche « les petits patapons » en Multiaccueil ?

La lettre circulaire L.c2011-105 du 29 juin 2011 impose aux gestionnaires une application stricte de la réglementation PSU. Jusque-là, la mini crèche « les petits patapons » fonctionnait sur la base d'un accueil réservé exclusivement aux familles dont le besoin était au minimum de 4 jours ou 5 jours par semaine, et ce pour une durée facturée au minimum sur 10 heures par jour, sur une durée minimum de 46 semaines par an (seules les périodes de fermeture du service étant déduite de la facturation) ; aucun accueil occasionnel n'était possible dans ce service. La nouvelle réglementation PSU nous oblige à assouplir ce fonctionnement et à proposer un accueil d'au minimum 8 heures par jour, avec la possibilité pour les familles de programmer 3 semaines d'absence en dehors des périodes de fermeture de l'établissement et ce avec une facturation qui prenne en compte ces absences programmées : de fait le service doit donc « ouvrir » ces périodes d'absence programmées à d'autres enfants qui viendront « remplacer » les réguliers en occasionnels.

Dès lors la mini crèche a proposé, à compter du 1^{er} janvier 2012, un accueil régulier et un accueil occasionnel ce qui légitime la « transformation » et la requalification de la mini crèche en multiaccueil. Ce nouveau fonctionnement est très clairement explicité dans le règlement de fonctionnement qui vous a été transmis. Jusqu'au 31 décembre 2011, « les petits patapons » accueillaient exclusivement des enfants sous contrat en accueil régulier. Les places occasionnelles « aux petits patapons » sont générées par les absences programmées des enfants accueillis en régulier.

Un courrier a été adressé au Médecin de la Protection Maternelle Infantile, sous couvert du Médecin Départemental des Actions de Santé, du Conseil Général du Morbihan, pour valider en amont l'agrément modulé que nous souhaitons obtenir dans le cadre de la requalification en multi – accueil de la mini-crèche. Ce courrier a été expédié en date du 09/09/2011. Le Médecin de PMI nous a fixés une première date pour visiter les locaux des 2 établissements d'accueil des jeunes enfants de Séné, le 03 avril 2012. Cette visite a été reportée à sa demande au 02 juillet 2012. Lors de sa visite le

médecin a exprimé sa satisfaction au vue de l'organisation observée et du nouveau règlement de fonctionnement validé par la CAF du Morbihan. Toutefois, nous n'avons toujours pas reçu à ce jour le compte-rendu de sa visite et le courrier officiel validant ce nouveau fonctionnement. Les services de PMI du département ont fait l'objet d'une importante réorganisation depuis 2 ans qui impacte directement le travail des agents du Conseil Général, ce qui de fait explique les délais de suivi des dossiers. Cependant nous ne pouvons être tenus pour responsable des conséquences administratives qui en découlent. Nous ne manquerons pas de « relancer » le Conseil Général sur ce dossier afin d'obtenir les écrits qui valident la position du médecin de PMI pour cette requalification.

Pour information :

- *Délibération du 08/12/2011 : Validation du nouveau règlement de fonctionnement des EAJE (mini crèche « les petits patapons » requalifié Multiaccueil à compter du 1^{er} janvier 2012 et pour le Multiaccueil « la baie des lutins »).*
-

***RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TASSIN-LA-DEMI-
LUNE***

*J'ai l'honneur de vous préciser que je n'ai aucune observation à
formuler sur ce document où est citée la commune de Tassin la Demi-Lune.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VALENCE

Chapitre I - Une offre d'accueil renforcée mais encore inégale

Dans le sous-chapitre qui s'intitule « Estimation non exhaustive des dépenses », il est précisé : « ... De plus, les communes ne comptabilisent pas toujours l'ensemble des charges relatives au fonctionnement des EAJ... C'est, par exemple le cas des communes de (...), de Valence (Drôme) ».

La Ville de Valence communique chaque année à la Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme un compte de résultat détaillé de chaque structure petite enfance. Sont détaillées : les charges d'assurance, d'entretien, rémunération du personnel, amortissement des matériels, des fluides, les différentes énergies, ainsi qu'un quota de frais administratifs qui comprennent les frais de comptabilité et d'organisation administrative.

Chapitre III - Les pistes d'amélioration

I. L'efficience des marges de progrès

C - La mise en œuvre de la Prestation de Service Unique reste à optimiser

La Prestation de Service Unique (PSU) est versée à la Ville de Valence selon des conventions passées avec la CAF depuis 2004. L'ensemble des modalités à respecter pour pouvoir bénéficier de cette prestation est largement appliqué à la Ville de Valence ; à savoir :

- o application du barème fixé par la CNAF ; soit un taux d'effort appliqué aux revenus des familles en fonction de leur taille (nombre d'enfants),*
- o mise en place de la mensualisation et de la forfaitisation et,*
- o depuis 2012, une gestion des places permettant d'accueillir plusieurs enfants sur des créneaux différents pour une même place.*

La mise en œuvre de cette dernière modalité va, à terme, transformer les crèches de Valence en multi-accueils.

2 - Des taux d'occupation faibles malgré l'existence de listes d'attente (il est indiqué que le taux d'occupation à Valence est de 54 %)

En effet, ce taux de 54 % est la résultante mathématique de la multiplication du nombre de jours d'ouverture annuels, du nombre d'heures d'ouverture journalier et de la capacité d'accueil maximale de la structure, le tout rapporté au nombre d'heures annuelles facturées.

Cependant, ce calcul ne représente pas la réalité du terrain puisqu'en accueil de début et de fin de journée, le nombre d'enfants est très restreint, alors que les structures sont quasiment complètes de 8h30 à 16h30.

Depuis 2011, suite aux objectifs fixés par la CAF qui souhaite un taux de fréquentation de 70 % (objectif non atteint par la majorité des structures d'accueil permanent de l'hexagone), un accord a été passé entre PMI, CAF et gestionnaire pour la mise en place d'agréments modulés. Ces agréments modulés impactent le nombre d'heures disponibles et par conséquent, ramenés aux heures facturées, impactent fortement et à la hausse les taux de fréquentation. C'est le cas pour la Ville de Valence qui depuis, la mise en place des agréments modulés accordés par la PMI en 2013, approche ou dépasse le taux de 70 %.

II. L'information des familles, une mission à parachever

C - Le fonctionnement hétérogène des Relais d'Assistantes Maternelles

La description des activités du Relais Assistantes Maternelles (RAM) de Valence a bien été relevée par la CRC.

A ce jour, le Relais Assistantes Maternelles de Valence bénéficie de la création d'un second poste pour intensifier son activité et son rayonnement sur l'ensemble du territoire valentinois. Outre ses activités de veille juridique, de formation continue pour les assistantes maternelles et son travail d'intermédiaire entre parents, employeurs et assistantes maternelles libérales, le RAM a pris depuis septembre 2013 la fonction de guichet unique, pour le dépôt des demandes d'accueil du jeune enfant.

Le Relais Assistantes Maternelles devient le centre d'information principal pour l'ensemble des familles à la recherche d'un mode de garde. Ce guichet unique va simplifier les démarches pour les familles, c'est là une piste d'amélioration.

III. L'attribution des places : une transparence à renforcer

B - La gestion des listes d'attente

A Valence une liste d'attente comprend en moyenne entre 120 et 180 familles. L'importance de cette liste est liée au potentiel global d'accueil de la commune qui est nettement inférieur au nombre d'enfants de moins de 3 ans recensés sur son territoire (355 places pour 700 à 800 naissances par an). Si les délais d'attente à Valence sont pour une part, issus de refus pour non-conformité du premier choix du lieu d'accueil formulé par les familles, ils ne représentent que 15 à 20 % de l'ensemble des demandes figurant sur cette liste. Depuis septembre 2012, cette souplesse est limitée à une seule possibilité avant radiation de la demande.

La suppression de critère de domiciliation aura un effet mécanique d'augmentation importante du nombre de demandeurs et, par conséquent, du nombre de familles insatisfaites.

C - Le réseau de la CNAF : des moyens de contrôle à renforcer

Il est vrai que la Ville de Valence n'a pas finalisé un projet d'établissement pour l'ensemble de ses 17 structures. Celui-ci est en cours d'écriture et doit être inspiré par les nouvelles orientations et transformations des équipements Petite Enfance, en pleine évolution. En effet, l'ensemble des structures d'accueil devrait à terme offrir sous le même toit un accueil régulier complété par un accueil occasionnel.

Le projet d'établissement à venir sera composé d'un volet social, d'un volet éducatif et du projet pédagogique de chaque structure.

Il est à noter que chaque équipement propose un projet pédagogique qui, dans son avant-propos, fait état des différentes missions que chaque établissement doit remplir en fonction de sa géolocalisation et de la spécificité de la population qui y est rattachée.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VAULX-EN-VELIN

La question de la petite enfance est, dans une ville comme Vaulx-en-Velin, sans commune mesure avec cette même question dans la moyenne des communes et dans la moyenne des territoires.

Non seulement Vaulx-en-Velin est une ville en renouvellement urbain sur près de 80 % de son territoire, elle est aussi une ville en développement et un territoire stratégique de la Métropole qui accueillera plus de 15 000 habitants dans les 20 prochaines années.

A Vaulx-en-Velin, nous comptabilisons un peu plus de 1 000 naissances par an pour une population de 5 624 enfants de moins de 6 ans dont 3 026 enfants de 0 à 3 ans en 2012 et une population totale arrondie à 42 000 habitants²⁶³. La population d'enfants en âge de scolarisation est de fait sans comparaison avec les autres communes de l'agglomération²⁶⁴.

Ainsi l'écart à la moyenne des communes comme à la moyenne nationale de Vaulx-en-Velin, dans sa dimension démographique, s'accroît, sachant que les caractéristiques du territoire conduisent à un prix d'achat du foncier bâti inférieur à celui pratiqué dans le reste de l'agglomération, attirant les jeunes ménages primo accédants, bi-actifs et aux revenus modestes, ce qui est une garantie du maintien du niveau des naissances dans les années à venir.

Ces quelques chiffres, donnés sans exhaustivité, illustrent une réalité sociale dont la Cour a sans doute une très bonne connaissance par ailleurs. Mais une réalité sociale qui fonde des politiques publiques, lesquelles posent et supposent hypothèses de changement et interventions publiques, poursuivant des objectifs dynamiques, caractérisés et ambitieux.

Une partie de la population vaudaise cumule divers handicaps : niveaux de vie très inférieurs aux moyennes nationales et régionales²⁶⁵, inégalité d'accès à l'emploi²⁶⁶... ces caractéristiques n'ont rien de surprenant pour une ville dite de banlieue dont plus de 60 % de la population

²⁶³ Source INSEE.

²⁶⁴ De la rentrée de septembre 2008 à la rentrée de septembre 2013 incluse, la ville de Vaulx-en-Velin a été contrainte d'ouvrir 40 classes dont 9 pour la rentrée 2013. Avec 6 800 enfants scolarisés à la rentrée 2013, Vaulx-en-Velin a entre 50 % à 100 % d'élèves scolarisés de plus par rapport aux autres communes de taille comparable.

²⁶⁵ Le revenu fiscal moyen est à Vaulx-en-Velin, en 2011, de 15 035 euros tandis qu'il est, pour la même période, de 23 124 dans le département du Rhône (source Rapport définitif, Chambre régionale des comptes, exercices 2005 à 2011).

²⁶⁶ Taux de chômage de 23 % en 2012 (source Rapport définitif, Chambre régionale des comptes, exercices 2005 à 2011).

réside dans une zone urbaine sensible²⁶⁷. Le revenu médian selon l'INSEE s'y établi à 1 006€ en 2011, le revenu des 10 % les plus pauvres s'établissant quant à lui à 219 € (pour comparaison : pour Bron, le revenu médian est de 1 548 € et le revenu des 10 % les plus pauvres de 455 €, pour Saint-Priest ces données sont respectivement de 1 482 € et 521 € et pour Caluire-et-Cuire de 1 977 € et 747 €). La part des familles avec enfants de moins de 6 ans et avec des bas revenus représente une part considérable de la population puisqu'elle s'établit, pour une même période à 47,8 % à Vaulx-en-Velin, 34,1 % à Bron, 29,8 % à Saint-Priest et 18,3 % à Caluire-et-Cuire, toutes ces quatre communes de l'agglomération lyonnaise étant de même taille.

La réponse à apporter à ces populations en grande précarité n'est pas seulement quantitative mais également qualitative. Car, ainsi que vous le soulignez dans votre rapport, si la politique d'accueil de la petite enfance poursuit certes les objectifs de soutien à la natalité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle comme l'objectif socio-économique d'encouragement à l'emploi des femmes et à leur insertion dans la vie professionnelle, elle poursuit aussi un objectif socio-éducatif d'appui au développement de l'enfant dans une logique d'égalité des chances.

Le chômage des 16-25 ans est à Vaulx-en-Velin de 35 % en 2012²⁶⁸, 38 % de ces mêmes jeunes sortant du système scolaire sans diplôme ni qualification²⁶⁹.

Selon des sources médecine scolaire et PMI, selon les groupes scolaires, c'est entre 15 et 50 % des enfants scolarisés à Vaulx-en-Velin qui présentent, en CP, de sérieuses difficultés langagières. Ces deux jalons montrent la grande pertinence de l'objectif socio-éducatif au développement de l'enfant dans une logique d'égalité des chances.

À Vaulx-en-Velin, la demande petite enfance s'est structurée progressivement, faisant ressortir de façon de plus en plus nette le déficit de places d'accueil collectif. Nous faisons l'hypothèse que cette demande se structure au fur et à mesure que le processus de développement de la ville prend de l'ampleur avec un apport de ménages bi-actifs dont la demande d'accueil régulier est forte et structurée.

La demande existait auparavant, sans doute dans de plus faibles proportions, mais elle ne s'exprimait ni aussi clairement, ni aussi fortement. En effet, dans les territoires à forte concentration des difficultés, la garde se faisait, se fait encore, par l'un des parents en premier lieu, par la famille ensuite et par des arrangements de voisinage en troisième lieu. En ce sens, le

²⁶⁷ Source Rapport définitif Chambre régionale des comptes, exercices 2005 à 2011.

²⁶⁸ Source CCAS de Vaulx-en-Velin.

²⁶⁹ Dans l'ensemble de l'agglomération ce pourcentage est de 18,1 %. Source INSEE 2009.

recours au complément de libre choix du mode de garde est particulièrement réduit pour les populations en grande difficulté.

C'est ainsi que les enfants appartenant aux familles les plus favorisées recourent majoritairement à un mode de garde formel, extérieur à leur famille. C'est ainsi que je peux vous citer, en relevant avec vous qu'« en 2009 les 10 % des familles les plus pauvres bénéficiaient de 120 M€ et les 10 % des familles les plus aisées de 1 053 M€ » au titre du complément de libre choix du mode de garde.

Le reste à charge pour la famille conduit les plus pauvres à privilégier, lorsqu'un mode de garde formel est nécessaire, autant que possible l'accueil occasionnel en EAJE²⁷⁰. La ville développe un accompagnement qualitatif à travers les lieux d'accueil enfants/parents ou la ludothèque par exemple, et une ouverture culturelle à destination des parents et des familles à travers des actions municipales comme à « A Vaulx livres les petits » qui s'inscrit dans le contexte de la lecture publique.

La scolarisation des 2-3 ans, qui est déjà développée à Vaulx-en-Velin²⁷¹, risque de se transformer en système de garde massif et peu onéreux pour les familles, accentuant l'ampleur des accompagnements nécessaires.

La question de l'accueil des jeunes enfants relève du champ local mais également de l'ambivalence nationale. Car il semble bien se construire un « consensus » autour du fait que ces questions de politique publique axées autour des rythmes scolaires et de la scolarisation des deux ans sont du ressort naturel des communes.

C'est un consensus préoccupant car la prise en compte du temps de l'enfant conduit à diminuer le temps scolaire alors que le temps de la vie professionnelle et le temps de la ville, les trois facteurs prépondérants d'organisation sociale et familiale, renforcent le besoin de garde des parents. Ainsi, temps de l'enfant et temps des parents évoluent de manière opposée, créant un intervalle que tout le monde, des parents à l'État, demande à la commune, seul acteur public de proximité, de prendre en charge augmentant la demande de garde périscolaire.

La demande semble faite aux communes de répondre à l'ensemble de ces évolutions sociales fortes, structurantes, dans la satisfaction de l'objectif socio-économique.

²⁷⁰ L'accueil occasionnel, dans sa modularité, répond en outre à la précarité et à « l'absence de lendemains », précarité qui peut se décliner avec le développement d'un travail précaire à horaires variables subis. Le taux élevé de familles monoparentales (certains quartiers de Vaulx-en-Velin ayant un taux de familles monoparentales supérieur à 30 %) indicateur généralement cumulé avec les indices de difficultés sociales, renforce encore la nécessité de préserver voire de consolider une forme d'accueil adaptée à ses situations.

²⁷¹ Le taux de scolarisation des enfants entre 2 et 3 ans en 2012 est de 31 %.

Mais les communes « défavorisées » doivent en outre répondre aux besoins spécifiques des populations fragilisées. Elles doivent adjoindre à l'objectif socio-économique l'objectif socio-éducatif d'appui au développement de l'enfant dans la logique d'égalité des chances. Et ce alors même que le mécanisme socio-économique pousse à l'accueil régulier²⁷² en réduisant les capacités d'accueil occasionnel au sein des équipements.

L'évaluation des politiques publiques met toujours en évidence l'importance des modalités de mise en œuvre, et celles-ci répondent aux Conventions d'Objectifs et de Gestion mises en place par la CNAF, qui s'oriente de façon presque exclusive vers la satisfaction du seul besoin socio-économique, à savoir accueil quantitatif et régulier, au détriment de tout objectif socio-éducatif d'accompagnement de l'enfant dans la logique d'égalité des chances. Les populations les plus fragilisées seront ainsi tenues mécaniquement à l'écart de cet objectif socio-éducatif d'appui au développement de l'enfant dans une logique d'égalité des chances.

Ampleur des logiques sociales concernées, objectifs quantitatif et qualitatif légitimes mais inscrits dans des contraintes budgétaires accrues, effets induits, multiplicateurs et mécaniques, les communes devront trouver des réponses satisfaisantes, à budget constant voire à budget réduit, si est pris en compte l'ensemble des transferts de charge réalisés ici ou ailleurs.

L'égalité des chances se construit aujourd'hui, dans les politiques publiques mises en œuvre dans les territoires, au contact des populations les plus précaires et les plus exclues.

Cette question ne saurait être seulement locale à moins de considérer que la réponse à lui apporter n'importe plus ou n'importe plus autant, faisant de l'égalité des chances républicaine, de la solidarité nationale les vœux pieux d'une action publique en manque d'ambition.

²⁷² La fixation des objectifs pluriannuels par l'Etat dans le cadre des Conventions d'Objectifs et de Gestion conclues avec la Caisse nationale d'allocation familiale renforce la recherche de rentabilisation du taux d'occupation et pousse à l'accueil régulier au détriment de l'accueil occasionnel, ce qui s'ajoute à l'accroissement lié aux demandes des couples bi-actifs, produisant cet effet socio-économique mécanique et multiplicateur.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VILLENEUVE D'ASCQ

Il est souligné dans le chapitre consacré à l'effort financier soutenu consenti par les collectivités publiques que toutes les dépenses supportées par celles-ci ne sont pas forcément comptabilisées, avec pour inconvénient de ne donner qu'une connaissance incomplète du coût global de leur action en faveur de la petite enfance.

L'une des illustrations de ce constat concerne la ville de Villeneuve d'Ascq qui ne prendrait pas en compte, dans l'évaluation de ses coûts de gestion, l'amortissement de ses structures d'accueil des jeunes enfants.

Or, cette comptabilisation est effectivement facultative en comptabilité M14. Très rares sont les communes la pratiquant, s'il en existe. En effet, dès lors que le choix d'amortir serait pris, il s'appliquerait à l'ensemble des immeubles gérés par la collectivité, celle-ci ne pouvant choisir d'amortir un seul type d'immeubles par rapport à une politique donnée. Ainsi même les églises devraient être amorties... Quelle valeur patrimoniale pourrait-on leur donner ? Villeneuve d'Ascq quant à elle possède quatre églises...

Or, ces amortissements viendraient alors « gonfler » les dépenses de fonctionnement... au risque pour les collectivités qui les mettraient en œuvre de devoir augmenter leurs recettes de fonctionnement à savoir la fiscalité sur les contribuables... ou les participations des familles usagers du service public... ou obtenir de l'État une augmentation de la dotation globale de fonctionnement... On comprend mieux pourquoi les collectivités locales ne pratiquent pas cet amortissement patrimonial, notamment à l'heure où chacun s'accorde sur une indispensable réduction de la dépense.

Au demeurant, la comptabilisation de l'amortissement des structures d'accueil dans le coût de gestion total des structures, ne permettrait pas de majorer ipso facto la participation de la CAF au fonctionnement de celles-ci. En effet, la CAF définit un plafond des dépenses de fonctionnement et ne finance pas les structures qui dépassent ce plafond. Il en résulte que la prise en compte des dépenses d'amortissement dans les coûts de gestion impliquerait une modification nationale des règles de financement des structures d'accueil.

Par ailleurs, la CAF gère de façon séparée les demandes d'aide à l'investissement et le fait en amont de la réalisation des travaux ou des achats. La commune ne néglige d'ailleurs pas de la solliciter pour cela et se réjouit d'en obtenir des aides.

Il faut enfin ajouter que la comparaison avec le secteur associatif est en effet « faussée » pour reprendre le terme de la Cour, dans la mesure où nombre d'associations œuvrant dans ce secteur bénéficient de structures mises à leur disposition par les collectivités qui fournissent donc un effort

supplémentaire à ce titre, ce qui n'est pas vrai en revanche pour le secteur marchand.

--- ○○○ ---

Surtout, vous poursuivez en indiquant que « ces disparités territoriales sont sources d'inégalités entre les familles qui peuvent, selon les endroits, se voir imposer des tarifs élevés de la part des assistantes maternelles ou des durées d'accueil supérieures à leurs besoins ».

En second lieu, il faut rappeler que, si on demande aux familles leur préférence, l'attribution des places d'accueil ne se fait pas en fonction du domicile des familles. Cela signifie que l'égalité d'accès est assurée. Les critères de préférence des parents tiennent autant à la proximité de la structure avec leur domicile qu'à la situation de la structure d'accueil par rapport à leur trajet domicile-travail.

En troisième lieu, même si on constate un rajeunissement de la population de la zone nord de la ville, on fait la même constatation dans d'autres zones de la ville, correspondant aux quartiers préexistant à la ville nouvelle, et les naissances restent très nombreuses dans les quartiers Hôtel de Ville et Pont-de-Bois, situés au sud de la ville et presque exclusivement composés d'habitat social.

A cet égard, il faut souligner que les quartiers dits de l'Hôtel de Ville et du Pont-de-Bois sont situés en géographie prioritaire et répondent donc à votre préoccupation d'accessibilité aux familles à revenus modestes.

Enfin, il convient de tenir compte du contexte propre à Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle atypique car construite à partir de trois villages (Ascq, Flers et Annappes) avec cette spécificité que ses crèches, tout comme les écoles, ont été construites pour la plupart dans les premières années d'aménagement de la ville nouvelle, dans le souci d'accompagner le peuplement des nouveaux quartiers par des EAJE.

La population de ces quartiers a parfois vieilli et ses besoins ont évolué. Il n'aurait cependant pas été raisonnable sur le plan de la gestion des deniers publics de fermer ces structures d'accueil pour les reconstruire un peu plus loin.

Cela étant, la ville a décidé que c'est au nord de la ville que serait construite la prochaine crèche municipale, d'une capacité de 30 berceaux dont la construction a démarré il y a quelques semaines et ce pour accompagner le développement récent de projets d'urbanisation sur des friches industrielles, réponse déjà apportée dans notre précédente correspondance avec la CRC.

--- ○○○ ---

Dans le chapitre relatif à la gestion des listes d'attente le rapport de la Cour met en parallèle le taux d'occupation (trop faible) et le délai moyen d'attente (trop long).

Vous n'êtes pas sans savoir que le taux d'occupation est calculé par le rapport entre les heures d'ouverture des EAJE et les réservations faites par les parents (ou par les heures réellement occupées).

Mais si les EAJE sont très largement occupés entre 9 heures et 17 heures avec un taux d'occupation très important, il est vrai que les places disponibles avant et après cette fourchette horaire entraînent un taux d'occupation beaucoup plus faible. Celui-ci se répercute sur le taux global d'occupation de la structure.

Ces créneaux n'intéressent évidemment pas les familles et l'amélioration du délai d'attente ne passe pas ou du moins pas seulement par l'amélioration du taux d'occupation : le calcul est loin d'être aussi simple... personne n'a besoin de faire accueillir son enfant exclusivement de 7 h à 9 h ou exclusivement de 17 h à 19 h...

Cependant vous avez raison de souligner que ce délai peut être réduit par une meilleure occupation sous les réserves exprimées supra.

Ainsi, lorsque des plages d'accueil libres peuvent être proposées aux familles (par exemple le lundi matin, le mercredi ou le vendredi après-midi) elles le sont en priorité aux familles en liste d'attente. Ces plages d'accueil, si elles ne correspondent pas entièrement à leurs besoins, leur permettent néanmoins un accueil en crèche collective à temps partiel.

Ceci dit, lorsqu'un enfant est malade et n'occupe pas la place que ses parents lui avaient réservée, il est impossible de proposer cette place à une autre famille, dont les besoins de garde sont rarement occasionnels.

Cela étant, vous soulignez à juste titre, que ces délais d'attente peuvent être aussi le fait de familles qui par exemple, refusent les propositions de place pour leur enfant, préférant une autre structure d'accueil que celle proposée : on en revient à l'importance de la situation de la structure pas seulement par rapport à la résidence, mais surtout par rapport à l'organisation familiale ou au trajet domicile-travail.

D'ailleurs, sensible à cette situation, la collectivité a travaillé à cette réduction du délai d'attente aujourd'hui estimé à moins d'un an au lieu de dix-huit mois en 2008.

Enfin, l'effectif de l'encadrement est bien sûr ajusté sur l'effectif d'accueil prévu, notamment en tout début et en toute fin de journée.

Nous procédons de la même manière en ce qui concerne les accueils d'éveil pour lesquels le service de PMI du Conseil Général nous sollicite.

C'est ainsi que nous avons accueilli en 2012, 374 enfants sur les 248 places d'accueil collectif agréées.

***RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
D'ALLOCATIONS FAMILIALES DES BOUCHES-DU-RHÔNE***

Les mentions faites relatives à l'action menée par la Caf des Bouches-du-Rhône n'appellent pas d'observation.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS
FAMILIALES DU LOT**

*Je tiens à vous informer que la Caisse d'Allocations Familiales du Lot
n'a pas de réponse à apporter à ce rapport.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS
FAMILIALES DU PAS-DE-CALAIS**

*J'ai l'honneur de vous informer que ce document n'appelle pas de
remarques, ni d'observation de ma part.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION
SOCIALE D'AURAY**

Je souhaiterais apporter une réponse à votre projet de rapport sur les éléments concernant la gestion de la petite enfance d'Auray :

- *« A Auray, la Directrice du CCAS relève que le mode de garde a perdu en souplesse depuis une dizaine d'années, les assistantes maternelles imposant des horaires contraignants pour les parents, souvent entre 9 et 17 heures, et un contrat sur l'année ».*

Il ressort des entretiens avec les parents qu'il est compliqué de trouver une assistante maternelle, dès lors qu'ils ont des horaires atypiques (temps partiel, week-end, créneaux horaires au-delà de 17 h 30).

Cependant, on peut constater que des assistantes maternelles sont sans travail. Il faut donc souligner les efforts de certaines assistantes maternelles pour s'adapter aux besoins des parents.

Je vous remercie de prendre en compte les remarques formulées ci-dessus.

***RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CENTRE COMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DE CAMBRAI***

*Je vous informe que l'extrait du CCAS de Cambrai n'appelle pas de
remarques particulières de ma part.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DE CRÉTEIL**

Dans cet extrait, le CCAS de Créteil est mentionné à deux reprises : au sujet du taux d'occupation de certaines crèches collectives, d'une part, des critères d'admission d'autre part.

Sur le premier point, il convient d'observer que le taux d'occupation est calculé heure par heure sur une amplitude de 10 heures par jour.

Or la moyenne des contrats d'accueil pour les familles est de 9 heures, ce qui défavorise mécaniquement nos structures.

L'absence d'utilisation, pour beaucoup de familles, des plages horaires du début de matinée (7 à 8 heures) et du soir (18 à 19h) explique le résultat.

Pour mémoire, la Chambre régionale des comptes avait relevé que la fréquentation moyenne était de 7,5 % entre 7h et 8h et de 13,5 % entre 18h et 19h.

Le choix d'ouvrir les crèches de 7h à 19h correspond à la volonté de rendre ces équipements accessibles à la diversité des familles, eu égard notamment à leurs contraintes professionnelles.

Sur le second point, l'accès réservé aux familles habitant Créteil s'explique par la prise en charge, par le CCAS, établissement public, et indirectement par la collectivité locale du déficit des équipements petite enfance, estimé à 8 900 € par place et par an en moyenne en 2012.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION
SOCIALE D'ÉCHIROLLES***

Je n'ai pas d'observation particulière à formuler sur ce rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE COMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DE LANESTER**

*Je vous informe que ce document n'appelle pas d'observations
particulières de ma part.*

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION
SOCIALE DE METZ***

*J'ai l'honneur de vous informer que la lecture de ce rapport,
notamment des passages relatifs aux pratiques en cours à la ville de Metz,
n'appelle aucune remarque particulière de ma part.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DE NANCY**

J'ai lu ce document avec attention et notamment l'extrait relatif à l'accueil sur des horaires atypiques au sein duquel est recensée l'initiative du Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Nancy autour du dispositif « Arc en Ciel ».

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le rapport public de la Cour des comptes n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION
SOCIALE DE PLOUFRAGAN**

La Ville de Ploufragan est citée parmi les 21,5 % des gestionnaires de structures d'accueil de la petite enfance qui appliquent une majoration de leurs tarifs pour les familles n'habitant pas sur la commune. Je vous confirme qu'une majoration de 10 % est effectivement appliquée aux familles extérieures à la commune. Cette mesure se justifie par le fait que le CCAS de Ploufragan, grâce à la subvention communale, reste le principal financeur malgré la Prestation de Service Unique (PSU) et le contrat Enfance. Cette majoration ne concerne que 4 % des contrats d'accueil de la crèche familiale et 3 % du multi accueil.

Le rapport fait également apparaître que l'objectif de la PSU de mixité des publics accueillis ne serait pas totalement atteint au détriment des familles disposant de faibles revenus. Ce constat national ne semble pas s'appliquer à Ploufragan où les participations horaires moyennes des familles de la crèche familiale et du multi accueil étaient respectivement, en 2012, de 1,04 € et 1,06 € pour des prix de revient horaire de 8,64 € et 11,82 €. Les familles à faible revenu s'orientent plus particulièrement vers ces modes d'accueil plus économiques que le recours aux assistantes maternelles indépendantes du fait de l'application des barèmes de la CNAF.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DE THEIX**

Je n'ai pas de remarque particulière à formuler sur ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE INTERCOMMUNAL
D'ACTION SOCIALE DU PAYS-DE-LUXEUIL**

Comme vous le soulignez (introduction 2^{ème} §) la politique d'accueil de la petite enfance participe de la politique familiale, sanitaire et sociale, de l'emploi et de la politique éducative, avec un principe d'action : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des parents.

Au sein de notre territoire rural, l'accueil de la petite enfance (et celui de la jeunesse) participe également d'un souhait fort et de longue date des élus d'aménagement et l'attractivité de leur territoire pour la population et les entreprises.

Ainsi, sous l'initiative et le financement de la commune centre (Luxeuil-les-Bains), les deux structures d'accueil petite enfance ont ouvert leurs portes en 1981 et 1985, pour devenir intercommunales en 2008, complétées par un relais parents d'assistantes maternelles en 2004.

Le CIAS permet donc aux parents un libre choix entre les modes d'accueil individuels et collectifs de qualité.

Ce choix s'étend depuis 2012, au-delà même du périmètre de l'EPCI de rattachement, via notamment l'extension du service du Relais Parents Assistantes Maternelles sur le territoire de 4 communautés de communes via des conventionnements validés par la CAF.

La mutualisation inter collectivités prend ainsi tout son sens au bénéfice des usagers pour qui les limites des EPCI restent malgré tout abstraites.

Cette mutualisation a vocation à se développer encore s'agissant de l'accueil collectif, augurant sans doute un partenariat plus fort sur la création et la gestion d'un nouveau pôle aquatique en remplacement d'une piscine de 1976, conforme à la zone de chalandise et dépassant donc les périmètres administratifs.

Par ailleurs (Chapitre I - II - B - 1), attentifs aux observations de la CRC mais aussi afin de mieux appréhender les coûts de l'offre petite enfance, le CIAS ventile désormais les différentes dépenses de structure (postes administration générale, assurance, ...).

Toutefois, ces estimations restent perfectibles d'autant plus que le partage des rôles entre le CIAS et la Communauté de communes ne facilite pas la lecture (mise à disposition de locaux, maintenance des équipements, véhicules de service, ...).

Bien que non exhaustive, cette vision n'obère pas la volonté politique de poursuivre son action en faveur des familles, la réforme des rythmes scolaires en sera une nouvelle occasion, tout en s'inscrivant dans un contexte de raréfaction des recettes.

***RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION D'AIDE
FAMILIALE ET SOCIALE***

Je n'ai pas d'observation particulière à formuler sur ce rapport.

***RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION « ARCHE DE
NOÉ »***

Je n'ai aucune remarque à apporter.

***RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
MONTARGOISE D'ANIMATION***

*Nous en avons fait une lecture approfondie et vous prions de noter
que nous n'avons aucune réponse à apporter à son sujet.*

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DE
PROMOTION DE LA SANTÉ (LES PTITS LOUPS)**

*Je n'ai pas de remarque particulière à faire sur le texte concernant
notre action.*

Index des collectivités citées

Angers, 41, 80, 117, 120, 134, 139, 141, 143, 145
Aquitaine, 102
Association arche de Noé, 137, 145
Association d'aide familiale et sociale, 60
association montargoise d'animation, 100
Association Promotion Santé, 120
Aude, 53, 85, 86, 120, 133, 150, 151, 174, 187
Auray, 82, 94, 132, 143
Auxerre, 135
Bayonne, 94, 117, 138, 145
Bordeaux, 80, 95, 97, 100, 117, 119, 120, 135, 146
Bouches-du-Rhône, 88
Brétigny-sur-Orge, 134
Calais, 87, 94, 99, 145, 154
Calvados, 32, 87, 139, 150, 151
Cambrai, 145
Carvin, 41, 81, 100
CCAS de Créteil, 136, 138
CCAS de Lanester, 123, 143
CCAS de Mont-de-Marsan, 84
CCAS de Ploufagran, 123
CCAS de Ploufragan, 175
CCAS de Theix, 132
Cherbourg, 83, 88, 94, 124, 135, 142, 144
CIAS de Luxeuil-les-Bains, 41
CIAS du Marsan, 83
Communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon, 41, 91, 143
Communauté d'agglomération du Mâconnais Val de Saône, 119, 142, 174
communauté de communes Cœur de Lozère, 125, 147
communauté de communes de la Côte de Penthievre., 82
Communauté de communes de la vallée de Munster, 119
communauté de communes du canton de Rumilly, 133
communauté de communes du Pays d'Olmes, 139
communauté de communes du Saint-Affricain, 82
Communauté urbaine du Grand-Toulouse, 83
Croix, 134

Drôme, 188
Echirolles, 133
Essonne, 88, 124, 125, 188
Evry, 57, 88, 120, 122, 125, 139, 145
Faches-Thumesnil, 120
Grande-Synthe, 119
Grenoble, 50, 96, 117, 119, 134, 136, 139, 142
Haute-Garonne, 50, 85, 106, 187
Haute-Saône, 33, 41, 50, 86, 150, 174
Hérouville-Saint-Clair, 139
Ile de France, 36, 99, 102
Indre-et-Loire, 86, 106
Landes, 33, 50, 87, 92, 94, 121, 124, 128, 132, 153, 188
Langueux, 145
Le Mans, 101, 119
Lens, 125, 135
Lille, 123, 142
Loiret, 107, 188
Lorient, 88, 90, 99, 101, 117, 125, 132, 138, 139, 146
Lot, 33, 83, 87, 153, 188
Marseille, 88, 89, 122, 134, 139, 142, 144
Martigues, 145
Maubeuge, 99, 123, 138, 145
Mayenne, 32, 50, 83, 87, 88, 132, 134
Metz, 146
Meurthe-et-Moselle, 86, 141, 189
Meylan, 123
Montargis, 100
Montpellier, 99, 100, 134, 147
Morbihan, 85, 86, 87, 88, 96, 104, 108, 124, 146, 150
Nancy, 141
Nord, 108
Nord-Pas-de-Calais, 97, 102, 104
Nyons, 84, 138
Ostwald, 119, 123, 136, 154
Pas-de-Calais, 80, 108, 128, 132
Pays de la Loire, 102, 104
Perpignan, 41, 42, 139, 147
Rodez, 42, 80, 94, 119, 120, 123, 134, 145
Saint Brieuc, 41
Saint Paul de la Réunion, 41
Saintes,, 41, 94, 123

Séné, 91, 142, 150
Tassin-la-Demi-Lune, 58, 146
territoire de Belfort, 83, 87
Val-de-Marne, 87, 88, 101, 104
Valence, 41, 124, 132, 138, 152
Vaulx-en-Velin, 57
Villeneuve d'Ascq, 42, 124, 136, 146
Wattrelos, 80, 94, 100, 101, 134