

4/05/2018

Ce qu'il faut retenir du rapport

- Un nombre de places d'accueil des enfants de moins de trois ans insuffisant par rapport à la demande des familles
 - Un financement des modes d'accueils inégal, disproportionné
- Des perspectives d'évolution avec la COG Etat-CNAF pour 2018-2022 engageantes mais pouvant apparaître trop ambitieuses

La France se caractérise par une offre développée et diversifiée de solutions d'accueil : places en crèches (établissements d'accueil de jeunes enfants – EAJE), garde d'enfants par une assistante maternelle, préscolarisation dès l'âge de deux ans ...

Malgré une politique volontariste et de nombreuses demandes exprimées par les familles, les résultats observés durant la période 2013-2017, couverte par la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, marquent un ralentissement fort de créations de places. Parallèlement, on note depuis 2007 une diminution régulière du nombre de bénéficiaires du CLCA (complément de libre choix d'activité)/PreParE (prestation partagée d'éducation de l'enfant) avec une accélération de la tendance suite aux réformes de 2014 et 2015 sur le montant et la durée de la prestation.

Le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) a rédigé un rapport (adopté par consensus le 10 avril 2018) proposant une vision panoramique des questions relatives à l'accueil du jeune enfant. A l'aube de la signature d'une nouvelle COG entre l'Etat et la CNAF pour la période 2018-2022, il dresse un état des lieux sur l'offre d'accueil pour les jeunes enfants et les besoins des familles et des enfants (Tome I – Etat des lieux), avant de proposer des orientations pour les inflexions à engager sur la période à venir (Tome II - Orientations).

TOME 1 : ETAT DES LIEUX

DU RECOURS AUX BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS : DES CHOIX SOUS CONTRAINTES

30 % des enfants de moins de 3 ans sont confiés au moins une fois dans la semaine à une assistante maternelle, **23 % à une crèche (EAJE)**, 8 % à l'école, 2 % à une garde à domicile.

Le recours au mode d'accueil est avant tout lié à l'exercice d'une activité professionnelle par les parents, bénéficiant dès lors d'un niveau de vie plus élevé que la moyenne. Les familles monoparentales utilisent moins les modes d'accueil que les parents vivant en couple. Selon le Baromètre d'opinion de la DREES, pour près de quatre Français sur dix, la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle devrait être l'objectif prioritaire de la politique familiale en France.

Les **crèches et les autres accueils collectifs sont très largement plébiscités**. Or selon une étude de la DREES en 2016, plus de huit répondants sur dix estiment que le nombre de structures d'accueil

collectif de la petite enfance est insuffisant. Presque un tiers des familles n'ont pas eu le mode d'accueil qu'elles souhaitent. En effet, un quart des enfants confiés à titre principal à une assistante maternelle le sont à défaut d'avoir eu accès à une crèche, en raison du manque de place disponible ou d'horaires incompatibles.

LA QUALITE DES MODES D'ACCUEIL : UN ENJEU FONDAMENTAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ENFANT DE MOINS DE 3 ANS

LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Pour développer l'accueil collectif, les pouvoirs publics ont impulsé un fort essor des micro-crèches. En quatre ans, le principe d'une différenciation des prix plafonds de la prestation de service unique (PSU) retenu en fonction du niveau de service rendu (fourniture des repas et des couches et modération du taux de facturation) a permis d'augmenter la proportion de crèches fournissant un meilleur niveau de service (atteinte des critères de qualité définis par la CNAF passant de 56,6 % en 2012 à 78,8 % en 2016).

Des mesures mises en œuvre pour développer l'accueil individuel :

- Mesure mise en œuvre en matière d'accueil par les assistantes maternelles : la France se singularise par la place importante du recours aux assistantes maternelles qui est le principal mode d'accueil des jeunes enfants. Cette activité est peu encadrée et relevant avant tout d'un marché libre entre particuliers et parents employeurs.
- Le développement de l'accueil par une garde à domicile : en décembre 2016, 46 750 enfants de moins de 3 ans ont bénéficié d'une prise en charge partielle de la rémunération d'une garde à domicile – le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (CMG) – ; en augmentation de 2,9% par rapport à 2015.
- L'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école préélémentaire : la scolarisation précoce est identifiée comme un levier important pour lutter contre la reproduction des inégalités et pour favoriser la réussite scolaire d'enfants. Il s'agit de développer l'accueil en maternelle des enfants en moins de 3 ans, en donnant une « priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

UN ACCES INEGAL A L'OFFRE D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS

Le bilan d'étape dressé par la CNAF pour la Commission d'action sociale du 16 juin 2017 fait remonter de **fortes disparités territoriales** : entre 2013 et 2016, plus de 60 % des nouvelles places créées en EAJE l'ont été dans des zones prioritaires alors que ces zones ne représentaient que 56 % des nouvelles places décidées entre 2008 et 2012.

En outre, **des disparités sociales selon le niveau de vie des familles** ont été observées. Lorsque les deux parents travaillent à plein temps, 65 % des enfants sont gardés dans un mode d'accueil formel, alors qu'ils ne sont que 14 % lorsqu'au moins un des parents est inactif ou au chômage.

TOME 2 : ORIENTATIONS POUR UNE STRATEGIE RENFORCEE DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

POURSUIVRE LE DEVELOPPEMENT QUANTITATIF DE L'OFFRE D'ACCUEIL POUR REpondre AUX BESOINS DES FAMILLES ET DES ENFANTS : QUE FAIRE A L'HORIZON 2022 ET AU-DELA ? A QUEL COUT ?

Les pouvoirs publics ont une volonté de réaffirmer **la nécessité de poursuivre l'effort de création de places** dans des modes accueil afin de satisfaire les attentes et la demande des familles. Pour qu'aucun parent ne soit contraint de limiter son activité professionnelle, le rapport donne comme objectif entre 2018-2022, de créer **230 000 solutions d'accueil au cours de la prochaine COG**.

Or, les financements publics sont inégaux selon le mode d'accueil (EAJE : 6760€ de dépenses publiques, assistantes maternelles : 5502€ ...), selon les financeurs (pour les EAJE, 53% sont issus de la branche Famille et 40% sont issus des collectivités territoriales, alors que pour les assistantes maternelles, 84% issues de la branche Famille et 1% des collectivités territoriales) et les contributions des familles (de l'ordre de 11% pour les EAJE, contre 21% pour les assistantes maternelles).

Aussi, la création de places nécessite la mise à disposition de dotations supplémentaires. En matière de dépense, le rapport envisage pour financer **les créations de places en EAJE, une augmentation d'environ 700 M d'€**. Pour les collectivités locales, l'évolution tendancielle des dépenses de fonctionnement conduirait entre 2017 et 2022 à une croissante de 321M d'€.

LEVER LES FREINS AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL : LES MESURES A METTRE EN OEUVRE A COURT TERME

Lever les freins au développement de l'offre pour l'accueil individuel, le HCFEA propose de promouvoir les relais d'assistantes maternelles (RAM) qui auraient pour mission de :

- Soutenir les parents dans la recherche d'un mode d'accueil ;
- Engager une meilleure professionnalisation des assistantes maternelles et des gardes à domicile ;
- Proposer un éveil et la socialisation des enfants ;
- Observer les conditions locales d'accueil du jeune enfant.

Pour lever les freins au développement de l'offre pour l'accueil collectif, le rapport préconise de maîtriser les coûts d'investissement et d'améliorer le financement :

- en analysant les écarts de coût d'investissement par place selon les gestionnaires pour faire émerger les bonnes pratiques et limiter les coûts ;
- en donnant un signal fort pour la création de projets tout en maintenant le taux moyen de financement du plan crèche précédent ;
- en introduisant un plafond de prise en charge des dépenses d'investissement
- en passant d'une aide forfaitaire à une prise en charge proportionnelle du coût du projet pour mieux s'adapter à la variabilité des coûts (selon la taille et le type de projet)

La simplification des démarches administratives pour les porteurs de projet est également avancée (logique d'un guichet unique qui serait la CAF).

POURUIVRE LE DEVELOPPEMENT QUALITATIF DE L'OFFRE D'ACCUEIL, EN VUE DE FAVORISER L'EVEIL ET LA SOCIABILISATION DE L'ENSEMBLE DES ENFANTS ET DE RENDRE TOUS LES TYPES D'ACCUEIL ATTRACTIFS

Les territoires rencontrent des **difficultés** faute d'un manque de moyens, conduisant à des inégalités. L'offre de formation à l'égard des professionnels de la petite enfance est insuffisante, mal adaptée et mal coordonnée. La notion de qualité est réduite à la question de l'accueil de publics spécifiques et à la qualité de service rendu aux familles.

De **nouveaux leviers d'amélioration de la qualité** sont à mettre en place tels que la qualité de l'environnement d'accueil (favoriser la « vitalité découvreuse » de l'enfant en y faisant intervenir des artistes ...), la personnalisation et la place des parents pour surmonter le non-recours à la préscolarisation (en mobilisant davantage de partenariats pour aller au-devant des parents), décloisonner les modes d'accueil pour s'adapter aux besoins et rythme de l'enfant dans une logique de parcours de celui-ci (le modèle des crèches familiales, les jardins d'enfants, les classes passerelles, jardins d'éveils) ...

FAVORISER UNE PLUS GRANDE EGALITE D'ACCES DES FAMILLES AUX DIFFERENTS MODES D'ACCUEIL

La politique d'accueil des jeunes enfants doit favoriser une plus grande égalité d'accès financière et doit permettre un rapprochement de restes à charge des familles, quel que soit le mode d'accueil. Le reste à charge des familles est très inégal pour les deux principaux modes d'accueil chez une assistante maternelle et en crèche. Le rapport préconise notamment de favoriser les crédits d'impôt pour frais de garde, pour réduire le reste à charge familial.

La politique d'accueil des jeunes enfants doit promouvoir l'accès de toutes les familles à un mode d'accueil quelle que soit la situation familiales – famille en situation de pauvreté, familles ayant des besoins d'accueil en horaires atypiques ou d'accueil en urgence, accueil d'enfants en situation de handicap ou atteints d'une maladie – et/ou professionnelle des parents et quelle que soit la situation de l'enfant.

Le rapport préconise notamment de développer des outils et dispositifs (supprimer la condition d'emploi pour bénéficier du CMG, prévoir une majoration du CMG pour horaires atypiques tels que les horaires décalés, prévoir au sein des crèches des places réservées pour les familles ayant des besoins spécifiques et notamment pour les familles en situation de précarité) pour encourager l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques au sein des modes d'accueil individuels, de former et d'outiller les professionnels pour une meilleure prise en charge des familles.

REFORMER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Le modèle de gouvernance tend à s'essouffler du fait d'un manque de pilotage et de coordination. A minima, une consolidation de la gouvernance actuelle apparaît nécessaire pour renforcer les dispositifs.

Le rapport propose 3 scénarios pour une gouvernance renouvelée de la politique d'accueil du jeune enfant permettant l'attribution à un acteur de la compétence obligatoire en matière d'accueil (communes, intercommunalités, Etat / communes) :

- Scénario 1 : L'attribution d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant, expérimentée par des acteurs volontaires
- Scénario 2 : L'attribution à un acteur désigné par la loi, d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant
- Scénario 3 : L'attribution à un acteur désigné par la loi, d'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant avec obligation de résultats (fixation de taux de couverture minimale et/ou création d'un droit opposable pour les familles).

Le rapport inscrit la nécessité dans tous les cas de préciser le contenu et les missions de la compétence transférée, l'acteur responsable et les conditions de ce transfert de compétence (notamment les questions financières) puis dans un second temps, à créer un droit pour les familles (par exemple, au bénéfice des enfants de plus de deux ans ou des publics prioritaires puis à terme de l'ensemble des enfants).

LE HCFEA souligne que le rapport fait des propositions formant un ensemble cohérent et équilibré pour soutenir et relancer l'accueil du jeune enfant dans toutes ses dimensions. Il a pointé en outre que le financement de ces propositions pourrait être abrité par les excédents prévisionnels de la branche famille et qu'elles sont de nature à favoriser l'emploi des parents, ce qui diminue le risque de pauvreté des familles et permet d'accompagner et renforcer la croissance économique.