
Sommaire

Introduction	5
Chapitre 1	
Impératifs et objectifs	7
Comment développer l'offre d'accueil dans l'intérêt de l'enfant ?.....	7
Quels sont les objectifs poursuivis par le développement de l'offre d'accueil ?	10
Chapitre 2	
Malgré la palette des prestations et les services mis en place en matière d'accueil des enfants, des besoins restent non couverts	21
Après la naissance, le nouveau-né est toujours gardé dans un premier temps par sa mère.....	21
Le système français, qui favorise le libre choix du mode de garde, demeure perfectible.....	22
La forte demande de services de garde d'enfant est tournée principalement vers les structures collectives d'accueil	30
Les Français veulent concilier vie familiale et vie professionnelle	31
Les besoins peuvent être évalués entre 300 000 et 500 000 places, répartis inégalement sur le territoire	35
Chapitre 3	
Une offre diversifiée mais qui présente des insuffisances	41
L'offre d'accueil de la petite enfance : contexte et perspectives	41
Les règles sont contraignantes, ou très peu, suivant les modes d'accueil.....	58
Un investissement important pour les finances publiques ..	65
Une nouvelle organisation du pilotage de l'offre d'accueil est nécessaire.....	73
L'implication des employeurs n'est pas suffisante.....	81

Propositions	89
Comment mettre en œuvre un droit de garde?	89
Développer prioritairement l'offre d'accueil pour les deux à trois ans dans le cadre de la mise en œuvre de la première étape du droit de garde en créant les jardins d'éveil	98
Recourir à des modes de garde innovants	101
Desserrer les normes.....	109
Améliorer la qualité de la relation d'accueil à l'enfant	116
Favoriser le libre choix du mode de garde en assouplissant les contraintes financières et d'organisation	123
Modalités de financement d'une réforme de l'offre d'accueil.....	127
Table des annexes	131
Liste des sigles utilisés	133

Introduction

Par lettre de mission en date du 12 février 2008, le Premier ministre m'a confié une mission de réflexion portant sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, ayant vocation à alimenter les objectifs fixés par la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la branche famille. Il m'était demandé d'identifier les besoins d'évolution des structures, en s'inspirant des meilleures pratiques ayant cours à l'étranger, tout en garantissant le bien-être des enfants et en favorisant la maîtrise de la dépense publique.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du droit de garde renforcé.

Trouver une place de garde pour son enfant, dans un délai très court après la naissance, ne doit plus être vécu comme une épreuve pour les familles. Il n'est pas acceptable que des femmes soient contraintes de se retirer du marché du travail parce qu'elles n'ont pas trouvé de solution de garde.

La politique d'accueil de la petite enfance s'appuie en France sur le principe de libre choix : le libre choix est d'abord celui, pour les femmes, de s'intégrer au marché du travail.

Parce que le développement des modes de garde ne peut s'envisager indépendamment d'autres politiques, telles que les mesures visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, les mesures en faveur de l'égalité hommes-femmes, ou tout simplement l'égalité des chances, j'ai souhaité tracer des pistes de réflexion qui tentent de concilier ces différentes problématiques.

Dans un contexte de vieillissement de la population, le développement de l'offre de garde est un enjeu majeur de la poursuite de la croissance économique et démographique, et du maintien de régimes de retraite et de protection sociale viables.

L'effort financier consenti par la France est considérable. Plus de 7,5 milliards d'euros ont été consacrés en 2005 par les finances publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans, soit 0,4 % du PIB.

Depuis 2000, la politique d'accueil de la petite enfance a connu de nombreuses réformes – mise en œuvre de plusieurs plans crèches, création de la

prestation de service unique, mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant, mise en place du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant et du crédit d'impôt famille, assouplissement des normes – qui ont permis le développement de l'offre de garde. De fait, environ 11 000 places sont créées en moyenne chaque année dans les structures d'accueil collectives, et 35 000 assistantes maternelles sont agréées.

Pourtant, ces progrès demeurent insuffisants pour répondre à la demande des familles et au besoin d'activité des femmes. Le constat d'une insuffisance quantitative de l'offre est unanime. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif plus efficace pour la garde d'enfant, le besoin d'accueil non satisfait est évalué entre 200 000 et 400 000 places, inégalement réparties sur le territoire. L'objectif de répondre aux différents besoins à l'horizon 2012 nécessite des décisions politiques majeures afin d'apporter une réponse suffisante en quantité, en rapidité et en qualité.

Au cours de cette mission, j'ai pu comparer, lors de mes déplacements en Suède et en Norvège, leurs structures d'accueil aux crèches françaises, qui, dans leur conception et dans leur gestion, demeurent marquées par leur vocation historique de protection sanitaire infantile. C'est pourquoi j'ai centré mes préconisations sur le développement de modes de garde innovants, souples et adaptés aux besoins des enfants et des familles.

Impératifs et objectifs

Les premières années de la vie d'un enfant sont cruciales pour le développement cognitif, physique, social et émotionnel. Les liens sociaux, le respect des règles sociales et d'autrui se tissent dans les relations de la petite enfance, ainsi que le sentiment de sécurité avec les adultes.

La politique de la petite enfance a pour but de favoriser le développement physique et psychique de l'enfant, de permettre son épanouissement et de garantir son bien-être. Elle doit prendre en compte son environnement familial. Les modes de garde proposés aux familles doivent respecter ces principes⁽¹⁾.

L'intérêt de l'enfant est le fil conducteur qui a guidé ma réflexion. Dans cette perspective, il apparaît qu'un temps de garde parentale est souhaitable dans les tout premiers mois de sa vie et que l'implication des deux parents est bénéfique au développement des enfants. Les plages horaires de garde non parentale doivent respecter le rythme de l'enfant et ne pas être trop longues. Enfin, la qualité de l'accueil, quel que soit le mode de garde, est primordiale. La qualité des soins et de l'éducation des tout-petits, avec le respect que la société leur doit, est un investissement pour l'avenir.

Comment développer l'offre d'accueil dans l'intérêt de l'enfant ?

Un temps de garde parentale est souhaitable dans les tout premiers mois de la vie

Les soins personnels prodigués par les parents stimulent l'éveil de leur enfant. D'après la littérature, il est souhaitable, pour un bon développement, qu'un nourrisson reçoive des soins personnels à plein temps pendant au moins les six à douze premiers mois de sa vie. L'emploi maternel pourrait avoir des effets négatifs sur le développement cognitif de l'enfant⁽²⁾, notamment lorsque

(1) Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistantes maternelles et aux assistants familiaux.

(2) C. L. Baum, « Does early maternal employment harm child development ? », Université de Chicago, 2003.

l'enfant n'a pas atteint l'âge de deux ou trois ans⁽¹⁾. C'est à partir de cet âge que la fréquentation de structures d'accueil professionnelles de bonne qualité et le contact avec les pairs stimulent le développement. Pour un nourrisson, le besoin d'un contact sécurisé avec un adulte qui répond à ses besoins est primordial.

D'une manière générale, les enfants sont aussi sécurisés dans les institutions (crèches et écoles maternelles) qu'au domicile, dans la mesure où la qualité de l'attachement aux personnels est surtout liée à la sécurité de l'attachement aux parents.

Une implication des deux parents est bénéfique au développement des enfants

Des travaux récents montrent que les enfants sont plus susceptibles de connaître des problèmes de développement lorsque le père n'a pas modifié ses horaires de travail, a laissé la mère prendre en charge toutes les activités de soins dispensés à la maison au lieu d'en assumer une partie, et a continué à travailler au moment de la naissance au lieu de profiter des possibilités de congé de paternité et de congé annuel pour passer du temps avec l'enfant⁽²⁾.

Les tout-petits ne doivent pas subir un temps de garde trop long en dehors du domicile pour permettre d'équilibrer la vie de l'enfant à la maison et sur le lieu d'accueil

Confier un enfant à la garde pendant de longues heures au cours des deux voire quatre ou cinq premières années de sa vie est susceptible d'aggraver les problèmes de comportement (agressivité, désobéissance). Ces effets sont cependant considérablement atténués par les relations avec la famille, la sensibilité maternelle ou la présence paternelle⁽³⁾.

D'après l'étude NICHD⁽⁴⁾, l'optimum d'heures de garde hebdomadaire se situe entre dix heures et trente heures par semaine. 83 % des enfants confiés à la garde entre dix heures et trente heures par semaine ne montrent aucun trouble comportemental.

(1) C. J. Ruhm, « How well do parents with young children combine work and family life », 2004.

(2) Dex et Ward, 2007.

(3) J. Belsky, « Les services à la petite enfance et leur impact sur les jeunes enfants de 0 à 2 ans », Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, Montréal, 2005.

(4) L'étude longitudinale du NICHD (National Institute on Child Health and Daycare) est la plus importante étude sur ce sujet tant par la taille de l'échantillon (1 364 enfants nés dans plus de dix États américains) que par la durée de suivi (en cours depuis 1991). Cette étude a pris en compte divers modes et qualités de garde pour des enfants d'âges différents, de milieux socio-économiques variés.

Troubles comportementaux détectés par les mères (colères, caprices, mensonges, comportement violent et imprévisible) en fonction du nombre d'heures passées dans un service de garde

Nombre d'heures	En %
Moins de dix heures	10 %
De dix heures à trente heures	17 %
Plus de quarante-cinq heures	26 %

Source : NICHHD.

Les horaires de travail décalés des parents ont également des effets négatifs pour le développement de l'enfant, réveillé trop tôt, rentré trop tard, et gardé selon des horaires irréguliers. Des heures de travail régulières sont préférables aux horaires de travail non réguliers ou très longs⁽¹⁾.

Au quotidien, les enfants ont besoin de se réveiller à une heure décente et de ne pas passer trop de temps en dehors de leur famille. Les professionnels soulignent l'importance de la complémentarité des contextes familiaux et extra-familiaux, la nécessité d'équilibrer la vie de l'enfant à la maison et dans le lieu d'accueil, l'intérêt pour l'enfant des interactions entre parents et professionnels, et le respect des différences entre les deux lieux de vie. Les services de garde et d'éducation doivent compléter les soins parentaux.

La qualité de l'accueil est primordiale

Bien plus que le mode d'accueil, la qualité des services d'accueil est essentielle pour le développement de l'enfant.

Plusieurs travaux ont eu lieu au cours des dernières années sur les effets de la garde d'enfant, qui ont abouti à des recommandations différentes. Certaines concluent que la garde dans des structures collectives apporte de plus grands bénéfices, d'autres que la garde parentale est plus bénéfique, tandis que d'autres concluent qu'il y a peu de différences entre les différents modes de garde (cf. annexe 3⁽²⁾).

L'absence de consensus dans la littérature s'explique par les différences de qualité dans les services d'accueil, indépendamment du mode de garde. Les travaux menés sur la qualité de l'éducation pendant la petite enfance⁽³⁾ ont montré une relation significative entre la qualité des soins de l'offre d'accueil et les bénéfices en termes de développement cognitif et social. Des soins et des programmes de bonne qualité, quel que soit le mode de garde, sont associés à de meilleurs résultats⁽⁴⁾ scolaires et améliorent les comportements des jeunes enfants⁽⁵⁾.

(1) Kamerman *et al.*, 2003.

(2) Seule sera présentée en fin d'ouvrage la table des annexes, qui sont intégralement à la disposition du public sur le site Internet de La Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000479/index.shtml>.

(3) Moss et Pence, 1994 ; Dahlberg *et al.*, 1999 ; Petrie *et al.*, 2000.

(4) NICHHD, *Early childcare research network*, 1996, 2000, 2005 ; Sammons *et al.*, 2002.

(5) Brooks-Gunn, 2003.

Un consensus se dégage pour considérer comme éléments de qualité nécessaires à un bon développement cognitif, social et affectif des enfants, l'attention qui leur est portée, l'adéquation aux besoins individuels et la stabilité du personnel. Des interactions de faible qualité ont une incidence sur le développement social (agression, non-respect des règles), plus forte que sur les autres aspects du développement.

Heureusement, l'influence familiale demeure une meilleure variable prédictive des résultats de l'enfant que les seules expériences de garde dans la petite enfance. En outre, pour toutes les compétences dans les domaines du langage et de l'après-alphabétisation des enfants, la qualité de l'environnement d'apprentissage au domicile importe même plus que la profession, le niveau d'instruction et le revenu des parents⁽¹⁾.

Quels sont les objectifs poursuivis par le développement de l'offre d'accueil ?

Réduire le risque de pauvreté des enfants et encourager la réussite sociale

L'emploi maternel réduit le risque de pauvreté et, en conséquence, le risque que les privations ne compromettent le développement de l'enfant⁽²⁾. Cependant, cette relation n'est vérifiée que lorsque certaines conditions sont réunies, notamment l'existence d'un service de garde⁽³⁾. Des investissements substantiels dans l'offre d'accueil sont corrélés à de faibles taux de pauvreté des enfants (moins de 5 % des familles avec enfants en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède)⁽⁴⁾.

La fréquentation de structures d'accueil a un effet plus important chez les enfants issus de familles défavorisées⁽⁵⁾ : ces derniers sont plus sensibles aux effets positifs et négatifs des modes d'accueil. Ils tirent le maximum d'avantages des stimuli des services de garde et ne reproduisent pas les inégalités sociales présentes dans les familles⁽⁶⁾. D'après les travaux de M. Bernal et R. Keane⁽⁷⁾, pour ces enfants, l'accueil collectif semble préférable pour leur développement cognitif aux modes de garde individuels.

(1) S. Deylva *et al.*, 2004.

(2) Kamerman, 2003.

(3) Esping-Andersen, 2002.

(4) Bradshaw et Finch, 2002.

(5) Lanfranchi *et al.*, 2003.

(6) Waldfogel, 2002 ; Morris et Michalopoulos, 2000.

(7) « Child care choices and children's cognitive achievement », 2006, cité par N. Datta Gupta et M. Simonsen, « Child outcomes and universal high quality child-care », janvier 2007.

De nombreuses études montrent que les inégalités entre les enfants sont déjà marquées lors de leur entrée à l'école maternelle et peinent à se résorber par la suite. Les enfants vulnérables venant d'un milieu très modeste bénéficient davantage des expériences en milieu préscolaire de bonne qualité⁽¹⁾. Offrir à ces enfants un service de qualité dès leur plus jeune âge contribue à la promotion de l'égalité des chances. Les systèmes éducatifs des pays d'Europe du Nord, qui ont les meilleurs résultats dans les comparaisons internationales, sont aussi ceux qui ont le plus investi dans l'éducation de la petite enfance.

La Suède a réformé son dispositif d'accueil de la petite enfance en 1998 et a transféré la responsabilité de l'accueil de la petite enfance du ministère de la Santé et des Affaires sociales vers le ministère de l'Éducation et des Sciences, dans l'intention de mieux lier l'éducation à l'accueil des jeunes enfants (« educare »). L'accueil à l'enfance est assuré par des équipes composées pour moitié par des enseignants et pour moitié par des assistantes maternelles. Un programme national de l'enseignement préscolaire a été fixé depuis 1998, qui reconnaît aux enfants des droits spécifiques et le fait qu'ils sont des citoyens à part entière. Les approches de travail s'orientent en fonction de thèmes et de projets, de manière à favoriser le processus d'apprentissage propre à chaque enfant.

En 2005, la Norvège a également transféré la stratégie nationale de l'accueil de la petite enfance du ministère de la Famille et de l'Enfance au ministère de l'Éducation.

Alimenter le moteur de la croissance

Les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sont des biens publics car ils génèrent des externalités en sus du bénéfice de la consommation personnelle immédiate, notamment en contribuant de façon significative à la santé, au développement et à l'apprentissage de l'enfant, au développement du capital social et à la réduction des dépenses liées aux échecs intervenant ultérieurement dans la vie⁽²⁾. D'une manière générale, le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance est une source d'attractivité des territoires, qui contribue à entretenir leur dynamisme économique.

Loin d'être simplement neutre ou négatif pour les finances publiques, créer de tels services a des effets positifs sur l'économie. Selon les études internationales, le rapport est de deux à trois fois l'investissement initial :

– l'universitaire Gosta Esping-Andersen a calculé qu'une mère qui travaille rapporte plus que le double de la subvention initiale de garde pendant sa vie

(1) Oreopoulos, 2003 ; Brooks-Gunn, 2003.

(2) Cleveland et Krahinsky, 2003.

professionnelle au travers du système des taxes sociales et fiscales et a estimé que dix emplois sont créés pour cent femmes qui reprennent un travail⁽¹⁾ ;

- une analyse réalisée sur les crèches en Suisse romande⁽²⁾ confirme le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité : pour un franc suisse investi, le rapport est de trois francs suisses pour la collectivité et un franc suisse pour les pouvoirs publics au titre des recettes fiscales⁽³⁾.

Ces résultats ne sont pas applicables au cas de la France, mais montrent la possibilité d'un retour sur investissement.

En outre, le secteur de la garde d'enfant est un secteur potentiellement créateur d'emplois : à tendance inchangée, le total des personnels de la petite enfance⁽⁴⁾ devrait passer de 510 000 à 594 000 en 2015 (84 800 créations nettes, soit un taux de croissance annuelle de 1,6 %). Assurer à toutes les mères de jeunes enfants les moyens d'être actives supposerait presque un doublement du volume actuel de personnels de la petite enfance (890 000 emplois, soit une hausse de + 75 %)⁽⁵⁾.

Dans le secteur public, la petite enfance, avec 130 000 emplois territoriaux, représente près de 13 % de l'ensemble des recrutements envisagés par les collectivités en 2006 et demeure le principal gisement d'emplois⁽⁶⁾. 22 % des recrutements envisagés par les communes concernent l'éducation, l'enfance et la jeunesse.

Dans le secteur privé, le développement des crèches d'entreprise devrait permettre de créer des emplois supplémentaires.

Augmenter la population active

La population française vieillit : même si aucun déclin démographique n'est à redouter et que les projections de l'INSEE pour 2050 concluent plutôt à une augmentation substantielle de la population française, la stabilisation ou la croissance lente sont les scénarios les plus probables à plus long terme⁽⁷⁾.

(1) Gosta Esping-Andersen, « Women's labour supply and opportunity costs – The new challenge for family policy », Universitat Pompeu Fabra.

(2) « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », Conférence latine des déléguées à l'égalité.

(3) Ce résultat ne comprend que les retombées économiques directes liées à l'existence d'une crèche (revenus et impôts supplémentaires) : l'acquisition de revenus supplémentaires pour la famille du fait d'une plus grande participation des femmes au marché du travail, des cotisations sociales supplémentaires, liées à une plus grande disponibilité et une meilleure qualification des employés, qui leur donne accès à des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés tout au long de la vie active, des rentrées fiscales plus élevées ainsi qu'une diminution des dépenses sociales qui pourraient être dues en l'absence de revenus supplémentaires.

(4) Employés à domicile, assistantes maternelles, auxiliaires de crèches, agents de service en crèche, auxiliaires de puériculture, puéricultrices, éducateurs et aides-éducateurs en crèches.

(5) Rapport du CAS et de la DARES : *Les métiers en 2015 : prospective des métiers et des qualifications*.

(6) Prévisions du CNFPT pour 2007.

(7) INED, *Population française*, n° 429, décembre 2006 ; Laurent Toulemon et Isabelle Robert-Bobée, *Vers une stabilisation à 70 millions d'habitants*.

Du fait du retard de leur taux d'emploi, les femmes ayant des enfants constituent un important gisement de main-d'œuvre qui pourrait réduire le risque de rétrécissement de la population active. L'augmentation de l'offre de main-d'œuvre féminine est dès lors une condition importante de la poursuite de la croissance économique et du maintien de régimes de retraite et de protection sociale viables.

En dépit d'un taux d'emploi en forte progression, l'arrivée des enfants conduit au retrait des femmes du marché du travail

En dépit d'un taux d'emploi féminin en forte progression au cours des dernières décennies, la situation française peut être améliorée : elle se caractérise en effet par la subsistance d'un écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes, une forte sensibilité du taux d'emploi féminin à la présence d'enfants et par le retrait du marché du travail, temporaire ou définitif, des femmes les moins bien rémunérées.

Les nouvelles générations de femmes sont de plus en plus actives, et ce quel que soit leur niveau d'éducation⁽¹⁾. Le taux d'activité moyen des femmes âgées de 25 à 59 ans est en nette augmentation : de 60 % en 1975, il est passé à plus de 82 % en 2006⁽²⁾ (cf. annexe 4).

Le profil type de la vie professionnelle d'une femme fait apparaître un pic d'activité entre 45 et 50 ans. Le taux d'activité augmente continûment d'une génération sur l'autre, quel que soit le niveau de qualification. Les femmes nées en 1970 devraient connaître un taux d'activité moyen de 85 % entre leurs 25^e et 59^e années.

De ce fait, la France pourrait prochainement respecter l'engagement pris lors du sommet européen de Lisbonne, qui a fixé l'objectif d'un taux d'emploi des femmes égal à 60 % en 2010⁽³⁾. Cet objectif est presque atteint : le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans s'élève en 2006 à 57,7 % (68,5 % pour les hommes)⁽⁴⁾. La France se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne.

L'arrivée des enfants conduit au retrait des femmes du marché du travail.

La différence entre le taux d'emploi des femmes avec enfants et celui des femmes sans enfants est de 10 points. Le taux d'activité des femmes baisse quand le nombre d'enfants augmente. Le taux d'activité des mères de famille nombreuse diminue de moitié par rapport à celui des mères ayant un enfant.

(1) INSEE, *Économie et Statistiques*, n° 398-39.

(2) INSEE.

(3) Le taux d'emploi correspond au nombre de personnes ayant un emploi par rapport à la population totale du même sexe et du même âge.

(4) Eurostat.

Taux d'activité des femmes vivant en couple selon le nombre d'enfants (2006)

	En %
1 enfant de moins de 3 ans	81,3
2 enfants dont un de moins de 3 ans	59,8
3 enfants ou plus dont un de moins de 3 ans	37,5

Champ : femmes âgées de 15 à 59 ans.

Source : INSEE, enquêtes « Emploi » du 1^{er} au 4^e trimestre 2006 – Résultats en moyenne annuelle.

Entre 1990 et 2002, le taux d'activité des femmes a augmenté pour toutes les configurations familiales, à l'exception des familles monoparentales avec un jeune enfant et des femmes ayant deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans, en raison de l'ouverture des droits à l'allocation parentale d'éducation (APE) à partir du deuxième enfant⁽¹⁾. De 70 % en 1994, le taux d'activité a chuté à 55 % en 2002, puis est légèrement remonté à 59,8 %.

Des taux d'emploi élevés sont associés à une offre d'accueil élevée

Il existe une relation claire entre une offre de garde élevée et un taux d'emploi des femmes élevé⁽²⁾. En l'absence de services de garde et d'aide publique au retour sur le marché de l'emploi, les congés parentaux peuvent affaiblir le lien des femmes au marché du travail⁽³⁾. Le fait de ne pas donner aux familles les moyens d'articuler la vie familiale et la vie professionnelle conduit les femmes à arbitrer entre la mise au monde d'enfants et la recherche d'un emploi pour gagner en autonomie et augmenter les revenus du ménage⁽⁴⁾. Une étude récente réalisée à Grenoble⁽⁵⁾ montre que la création de cent places de crèches permet de sauvegarder quinze emplois en équivalent temps plein.

Les politiques les plus efficaces sont celles qui combinent des congés de maternité et de paternité à la suite de la naissance, la possibilité de travailler à temps partiel et une offre d'accueil de la petite enfance⁽⁶⁾. Une telle combinaison est actuellement à l'œuvre au Danemark, en Suède et en Norvège, où les taux de fécondité et de participation des femmes au marché du travail sont très élevés. Il est souhaitable de s'inspirer des pratiques nordiques pour développer une politique d'emploi « tout au long de la vie » : l'arrivée des enfants ne doit plus conduire au retrait des femmes du marché du travail. La conciliation de la vie familiale et professionnelle est un processus qui doit s'envisager tout au long de la vie (cf. annexe 5).

(1) Notes de la DARES, 2006 et 2007.

(2) Almqvist et Boje, 1999.

(3) Rubery *et al.*, 1999 ; Blau et Ferber, 2002 ; Kroeger, 2001 ; Laroque et Salanié, 2003.

(4) G. Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, Le Seuil, 2008.

(5) E. Maurin, D. Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leur enfant », CEPREMAP, mai 2008.

(6) Del Boca *et al.*, 2006.

Dynamiser le moteur de la croissance démographique

Les taux de fécondité sont élevés dans les pays où l'offre d'accueil est élevée

La relation entre les politiques publiques et la fécondité demeure complexe et doit s'envisager avec précaution. Les recherches internationales ont montré l'existence d'une corrélation entre les taux de fécondité et le taux d'activité des femmes. Négative avant 1996, cette relation est devenue depuis fortement positive⁽¹⁾. L'effet combiné de la disponibilité de l'offre d'accueil et du coût de la garde a un impact positif sur le taux de fécondité⁽²⁾. Une relation positive existe également entre le taux de fécondité et différentes mesures, telles que celles visant à réduire le coût direct de l'enfant, la possibilité de choisir le travail à temps partiel et l'existence de longs congés de maternité et de paternité⁽³⁾.

Le développement d'une politique cohérente et dense d'accueil du jeune enfant semble être un des principaux leviers pour promouvoir la natalité.

En France, en 2006, le nombre de naissances a atteint son plus haut niveau depuis vingt-cinq ans : 830 900 enfants sont nés, dépassant le pic de l'an 2000. Le taux de fécondité français reste le plus élevé d'Europe avec celui de l'Irlande (198 enfants pour 100 femmes en 2007), sans toutefois atteindre le seuil de renouvellement des générations (210).

Au 1^{er} janvier 2007, la France compte 2 400 000 enfants de moins de trois ans.

Population des enfants de moins de six ans au 1^{er} janvier 2007 (France entière)

Âge des enfants	< 1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Nombre d'enfants	826 700	802 300	794 800	792 400	795 100	807 400

Source : INSEE au 1^{er} janvier 2007, cité par CNAF accueil jeune enfant 2006.

La France se caractérise par une convergence sur le long terme entre les comportements réels et le nombre idéal d'enfants, c'est-à-dire que les Françaises ont tendance à réaliser leur projet familial⁽⁴⁾. La taille moyenne de la famille envisagée par les Françaises âgées de 25 à 39 ans est actuellement de 2,36. De ce fait, il serait possible à terme de dépasser le seuil de renouvellement des générations de 2,1 (cf. annexe 6).

Parmi les facteurs déterminants de la vie familiale susceptibles d'intervenir dans le projet d'avoir un enfant, les modes d'accueil sont des facteurs significatifs de l'agrandissement de la famille, mais dont l'effet sur la décision finale d'avoir un enfant est moindre que les conditions économiques et sociales

(1) Brewster et Rindfuss, 2000.

(2) Blau et Robins, 1989 ; Del Boca, 2002.

(3) Castles, 2004 ; Gauthier et Hatzius, 1997 ; Adsera, 2004 ; D'Addio et D'Ercole, 2005.

(4) Haut Conseil à la population et à la famille, *La fécondité en France depuis 25 ans*, janvier 2003, travaux INED.

des familles. Ainsi, la possibilité d'avoir une place d'accueil pour la garde d'enfant est un élément très important pour près de trois hommes sur dix et de quatre femmes sur dix dans le projet d'avoir un enfant. Le fait que la mère ait un emploi joue également dans la décision.

Une comparaison empirique⁽¹⁾ montre que les pays qui ont mis en œuvre des politiques globales en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui ont développé des systèmes intégrés d'offres de service et de droits individuels à des congés parentaux pour les hommes comme pour les femmes, ont investi dans la qualité des services de garde d'enfants et qui ont favorisé un aménagement plus souple du temps de travail, présentent en général des taux de natalité et d'emploi des femmes élevés. Les pays scandinaves présentent le taux d'emploi féminin le plus élevé, plus de 80 % des femmes de 25 à 54 ans occupant un emploi en Suède et au Danemark, tandis que les taux les plus bas sont observés dans les pays méditerranéens. Les taux de fécondité sont également supérieurs à la moyenne dans les pays qui ont développé très tôt des politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Réaliser l'égalité hommes-femmes

La garde d'enfant est un des moyens d'arriver à réaliser l'égalité hommes-femmes, puisqu'elle permet aux femmes de s'extraire de leur rôle de mère pour s'investir dans une carrière professionnelle.

Cependant, la charge de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle repose encore essentiellement sur les femmes.

Le fait que de plus en plus de femmes travaillent n'a pas conduit à un nouveau partage des responsabilités au sein des couples s'agissant de la garde, des soins et de l'éducation donnée aux enfants : ce sont très majoritairement les femmes qui continuent d'assumer l'essentiel des responsabilités. Ainsi, ce sont presque toujours les mères qui habillent les enfants, leur font faire leurs devoirs, qui restent à la maison lorsqu'un enfant est malade, et qui les emmènent et vont les chercher sur leur lieu d'accueil⁽²⁾.

Les priorités professionnelles des jeunes femmes sont fortement liées, dès les premières années de la vie active, à leurs charges familiales, ce qui ne résulte pas d'un véritable choix mais de l'assignation de la sphère domestique en priorité aux femmes et notamment aux mères⁽³⁾. L'arrivée des enfants ne fait qu'accentuer ce phénomène. Un tiers des jeunes femmes déclarent que l'arrivée de leur premier enfant a eu une ou plusieurs incidences sur leur emploi, alors que

(1) Communication de la Commission européenne, « Promouvoir la solidarité entre les générations », du 10 mai 2007.

(2) DREES, « Entre maison, enfant(s) et travail : les diverses formes d'arrangement entre les couples », *Études et Résultats*, avril 2007.

(3) T. Couppié et S. Epiphane, « Vivre en couple et être parent. Impacts sur les débuts de carrière », *Bref Cereq*, n° 241, mai 2007.

ce n'est le cas que d'un homme sur dix. Après leur première maternité, 17 % des jeunes femmes passent à temps partiel, 11 % changent de poste ou acceptent une mutation, 7 % démissionnent de leur emploi et 4 % prennent un congé parental à temps complet. Après la deuxième maternité, la moitié déclarent que leur activité professionnelle s'en est trouvée modifiée.

La spécialisation des différentes tâches domestiques et parentales au sein des couples avec enfants, largement déterminées par les stéréotypes et les normes sociales, a des effets majeurs sur le fonctionnement du marché du travail⁽¹⁾. Le salaire des femmes est souvent perçu comme un salaire d'appoint dans les revenus du ménage, en raison de leurs responsabilités domestiques et familiales. De ce fait, les femmes ont tendance à travailler dans les secteurs à bas salaires, ce qui réduit d'autant les gains attendus par la reprise du travail lorsque de très jeunes enfants sont présents dans la famille. Ces dernières ont tendance à se retirer du marché du travail ou à réduire leur nombre d'heures⁽²⁾, ce qui n'est pas le cas des pères, qui ont même plutôt tendance à travailler davantage lorsqu'ils deviennent pères.

De ce fait, la conciliation représente la principale raison du travail à temps partiel.

Plus d'une femme sur trois, ayant des enfants et un emploi, travaillaient à temps partiel en 2003, alors qu'elles étaient moins d'une sur six parmi les femmes sans enfant⁽³⁾. Une partie de la progression de l'activité féminine s'est faite sur des emplois à temps partiel. Mesuré en équivalent temps plein, le taux d'emploi féminin stagnerait depuis la génération de 1955 et n'atteindrait pas 60 %.

Comparativement aux autres pays de l'Union, la France se distingue par un fort taux de temps partiel subi (près de trois femmes sur dix), et des emplois à temps partiel court (cf. annexe 7). Parmi les enfants vivant avec leurs deux parents et ayant une mère travaillant à temps partiel, 19 % ont une mère qui souhaiterait travailler davantage et 10 % ont une mère qui travaille à temps partiel par manque de services de garde d'enfants ou parce que ceux-ci sont trop chers⁽⁴⁾.

Cette situation contribue à la persistance d'écarts salariaux significatifs entre les sexes, à l'inégalité des taux d'emploi, et au fait que les femmes éprouvent des difficultés à progresser dans leur carrière. Les Français en ont conscience : 77 % d'entre eux déclarent que les tâches domestiques et l'éducation des enfants handicapent la carrière professionnelle des femmes et une majorité d'entre eux considère que cette situation n'est pas normale⁽⁵⁾.

(1) Bettio, 1990.

(2) Les taux d'emploi ne reflètent pas toujours cet effet, car les femmes qui prennent de longs congés parentaux sont recensées comme ayant un emploi durant ces périodes.

(3) Eurostat, *Statistiques en bref, Thème 3, Population et conditions sociales*, 4/2005, « Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : des écarts entre les femmes et les hommes ».

(4) Mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale.

(5) CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspiration des Français », mai 2007.

Développer l'offre d'accueil peut permettre de progresser en matière d'égalité, à condition de favoriser le rééquilibrage des responsabilités au sein de la famille.

L'existence d'une offre de garde universelle n'est pas une condition suffisante pour assurer l'égalité des genres, puisque faire garder son enfant requiert une certaine organisation. Les enfants doivent être déposés et repris sur le lieu d'accueil, et pris en charge les heures qui ne sont pas couvertes par les structures d'accueil, même si ces dernières se recoupent avec les heures de travail des parents⁽¹⁾.

Des travaux, menés au niveau européen, montrent cependant que la flexibilité des horaires de travail n'a pas pour effet de mieux partager les tâches domestiques et l'éducation des enfants au sein du ménage⁽²⁾. Dès lors, il convient d'inciter les couples à mieux partager les responsabilités en promouvant une approche favorable aux parents salariés, qui reconnaisse des besoins de conciliation également pour les hommes : cette évolution va de pair avec la reconnaissance croissante du rôle des pères dans le développement des enfants, et leur droit de participer à leur éducation.

La France atteint les objectifs européens de Barcelone de taux d'accueil des enfants

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone a reconnu l'importance que revêt l'accueil à l'enfance pour la croissance et l'égalité des chances et invité les États membres à « éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, à s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans ».

Le cadre de l'action européenne est triple :

– les progrès réalisés vers la réalisation des objectifs sont suivis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. La France fait partie des cinq États membres qui ont d'ores et déjà atteint l'objectif consistant à accueillir dans des structures de garde 33 % des enfants de moins de trois ans⁽³⁾ et des huit États membres accueillant dans des structures de garde 90 % des enfants ayant entre trois ans et celui de la scolarité obligatoire⁽⁴⁾ (cf. annexe 8). Le Portugal, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et les Pays-Bas ont lancé des mesures ambitieuses en vue d'atteindre les objectifs de Barcelone et même d'aller au-delà ;

(1) Lewis, 2002 ; Crompton, 2006.

(2) Rapport EWCO sur les conditions de travail.

(3) Belgique, Finlande, France, Suède et Danemark.

(4) Belgique, Finlande, France, Suède, Danemark, Italie, Allemagne et Espagne.

- en mars 2006, le Conseil européen a réaffirmé son engagement en faveur de la réalisation des objectifs de Barcelone dans le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. La Commission européenne a également affiché cette ambition dans sa feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 et s'est engagée à soutenir le développement de services d'accueil de la petite enfance, grâce aux fonds structurels et à l'échange de bonnes pratiques. Une communication de la Commission est attendue sur ce sujet à l'automne 2008 ;
 - enfin, la Commission a lancé en octobre 2006 la première phase d'une consultation formelle des partenaires sociaux sur le thème d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, sur la base de l'article 138 du Traité.
-

Malgré la palette des prestations et les services mis en place en matière d'accueil des enfants, des besoins restent non couverts

Après la naissance, le nouveau-né est toujours gardé dans un premier temps par sa mère

Dans les semaines qui suivent la naissance, le nouveau-né est gardé par sa mère, qui bénéficie d'un congé de maternité d'une durée minimale légale de 16 semaines, en général 6 semaines avant et 10 semaines après l'accouchement⁽¹⁾.

En pratique, la durée du congé ne semble pas suffisante : seule une minorité de femmes prennent un congé total qui n'excède pas la durée légale. Pour les mères qui étaient actives avant la naissance et ont un premier ou un deuxième enfant, 15 % ont un congé total qui n'excède pas la durée légale ; 41 % d'entre elles ont plus de 22 semaines. Pour une naissance de rang supérieur ou égal à trois, 34 % des femmes ont un congé égal à la durée légale, 28 % dépassent 32 semaines.

En outre, en cas d'état pathologique résultant de la grossesse, une période supplémentaire de congé n'excédant pas 14 jours peut être accordée sur prescription médicale : cette possibilité est largement utilisée : 70 % des mères se voient accorder un congé pathologique, concernant la période postnatale dans 23 % des cas. Un tiers des mères occupant un emploi prennent à l'occasion de la naissance des congés annuels ou des congés particuliers tels que ceux prévus

(1) La durée légale est de 16 semaines pour un enfant de rang 1 ou 2, de 26 semaines à partir de la troisième naissance. Depuis le 7 mars 2007, il est considéré comme un ensemble de 16 semaines que la mère peut prendre comme elle le veut autour de la naissance, après accord médical. Une durée incompressible de trois semaines avant la naissance est néanmoins prévue. Des conventions collectives ou des accords de branche peuvent prévoir des dispositions plus favorables.

par les conventions collectives. Au total, en moyenne, les mères d'un ou deux enfants ajoutent 38 jours de congés à un congé de maternité légal de 16 semaines, les autres mères 21 jours à un congé légal de 26 semaines.

Le besoin d'un mode de garde se pose donc en moyenne à trois mois révolus pour le premier et le deuxième enfant, et à quatre mois révolus à partir du troisième.

Le système français, qui favorise le libre choix du mode de garde, demeure perfectible

Le libre choix du mode de garde est une notion théorique, contrainte par la disponibilité de l'offre, combinée à la capacité financière des familles, à leur organisation et aux coûts d'opportunité. De façon générale, les mères à faibles revenus sont les plus susceptibles de s'occuper de leurs enfants à temps plein, et les mères avec des revenus élevés sont les moins susceptibles de quitter leur emploi après une naissance, compte tenu du coût d'opportunité élevé que cela suppose.

Les choix des modes de garde des familles intègrent des contraintes de différentes natures. Une majorité de parents évoque des contraintes d'organisation et des contraintes financières. Les contraintes liées au manque de structures jouent dans le choix de 46 % des parents : ce critère est prépondérant pour 21 % d'entre eux ⁽¹⁾.

Globalement, les familles sont satisfaites de l'organisation et du mode de garde qu'elles ont choisis

Plus de huit familles sur dix sont finalement satisfaites de l'organisation actuelle de la garde des enfants, après avoir surmonté les difficultés liées à la mise en place d'une organisation pour faire garder leur enfant. Seule une minorité de familles n'est pas satisfaite du mode de garde qu'elle a adopté ⁽²⁾.

Parmi les familles ne se déclarant pas du tout satisfaites, un tiers des réponses désignent l'assistance maternelle agréée, la garde par la mère seule (16 %), l'accueil individuel payant (13 %), l'accueil collectif (12 %) et les autres parents (10 %). La crèche est le mode de garde qui aurait été préféré par la plupart des familles insatisfaites (56 %), notamment celles insatisfaites par leur recours à une assistante maternelle (75 %) ou une garde à domicile (70 %). L'assistante maternelle agréée est le deuxième mode de garde qui aurait été préféré (14 %), notamment à la place d'un accueil individuel payant tel qu'une garde non déclarée (43 %).

(1) Enquête du CREDOC de septembre 2005 conduite auprès des bénéficiaires de la PAJE.

(2) Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », DREES, 2002.

Le manque de place est la principale raison évoquée par les familles qui expliquent qu'elles n'ont pas pu recourir au mode de garde qu'elles considéraient comme le plus satisfaisant (30 % des citations), devant l'incompatibilité des horaires ou des problèmes de distance (21 %), un service inexistant (15 %), le refus de la demande (12 %) et enfin le coût trop élevé (11 %). Le manque de place est particulièrement évoqué par les familles n'ayant pu recourir à la crèche (43 %), l'incompatibilité des horaires concerne davantage les assistantes maternelles (40 %), l'inexistence du service pour les familles qui auraient souhaité recourir à l'accueil collectif (46 %). Le coût est le principal obstacle à la garde à domicile (48 %). Les familles qui n'ont pas eu accès à l'école maternelle évoquent, en premier lieu, le refus de leur demande d'inscription (47 %).

Un quart des familles qui ont choisi de garder leur(s) enfant(s) n'avaient pas d'autre solution de garde

Le principal motif du recours à un mode de garde évoqué par les familles est « l'épanouissement des enfants » (44 %). « L'absence d'autre solution de garde » est la seconde raison principale évoquée par les familles (18 % des cas), ce qui témoigne de la fréquence des choix contraints.

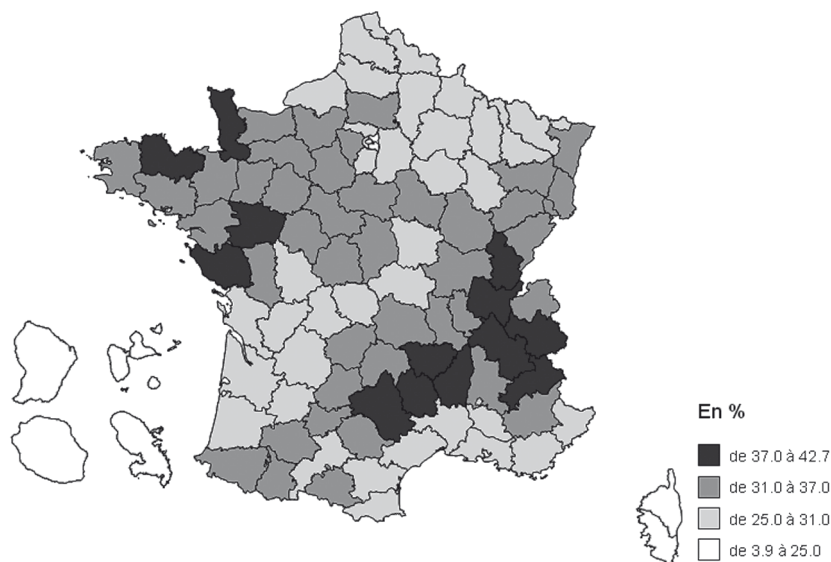
Pour 25 % des parents qui se sont arrêtés pour garder leur enfant, l'absence d'autre solution de garde est la principale raison pour laquelle ils ont choisi de garder leur enfant. Toutes raisons confondues, l'absence d'alternative est citée par 31 % des familles (cf. annexe 9). Ces chiffres rejoignent ceux de la DARES⁽¹⁾, qui estime à un tiers des femmes la proportion de celles qui se sont arrêtées pour des raisons liées à des difficultés de garde.

De même, la CNAF estime à un tiers le nombre de familles bénéficiaires du complément de libre choix d'activité qui déclarent qu'elles ont arrêté de travailler parce qu'elles n'avaient pas trouvé de mode de garde qui leur convenait⁽²⁾. Ainsi que l'illustre la carte ci-dessous, ces bénéficiaires sont plus nombreux dans les départements de l'ouest, du sud-est (à l'exception du littoral méditerranéen) et de l'est de la France. Cependant, outre le fait que le niveau départemental n'est pas un niveau d'analyse adapté à la détermination territoriale des besoins, aucune étude ne permet de déterminer la répartition territoriale des gardes parentales subies.

(1) DARES, « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », *Premières Synthèses*, juillet 2003.

(2) CNAF, *Essentiel*, n° 92, août 2006.

Répartition des enfants de moins de trois ans dont la famille bénéficie de l'APE, du CLCA ou du COLCA (2007)



Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2007.

Source : CNAF + MSA.

Le complément libre choix d'activité handicape la carrière professionnelle des femmes

Après le congé maternité, durant le congé parental d'éducation (article L. 122-28-1 du Code du travail), le salarié peut percevoir une des deux prestations suivantes, dans le cadre de la PAJE : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA).

Le CLCA est une prestation familiale qui s'apparente à un revenu de remplacement pour les femmes qui s'arrêtent de travailler pour garder leur enfant, que cet arrêt soit volontaire ou subi. Son montant, de par son caractère modeste, est par ailleurs désincitatif pour les mères actives à hauts revenus (ou les pères) qui auraient souhaité s'arrêter de travailler pour garder leur(s) enfant(s), ne serait-ce que pour une courte période. C'est dans cet esprit qu'a été créé en 2006 le COLCA : permettre un congé parental plus court mais mieux rémunéré.

D'une durée trop longue, le CLCA est potentiellement une « trappe à inactivité », qui handicape la carrière professionnelle des femmes

Créée en 1985, l'allocation parentale d'éducation, qui a été remplacée en 2004 par le complément de libre choix d'activité, permet à un père ou à une mère de s'éloigner du marché du travail pendant une durée maximale de trois ans. Ce congé s'adressait à l'origine aux familles de trois enfants mais

il a été étendu en 1994 à celles de deux enfants, puis dès le premier enfant (durée limitée à six mois). Depuis ces réformes, le nombre de bénéficiaires a sensiblement augmenté : le nombre de bénéficiaires du CLCA s'élève à 578 000 en septembre 2007.

Le montant mensuel du CLCA perçu par la famille dépend de la réduction d'activité réalisée par le parent qui sollicite le bénéfice de cette prestation. Il s'agit d'un montant forfaitaire.

Au 1^{er} janvier 2008, et après déduction de la CRDS au taux de 0,5 % :

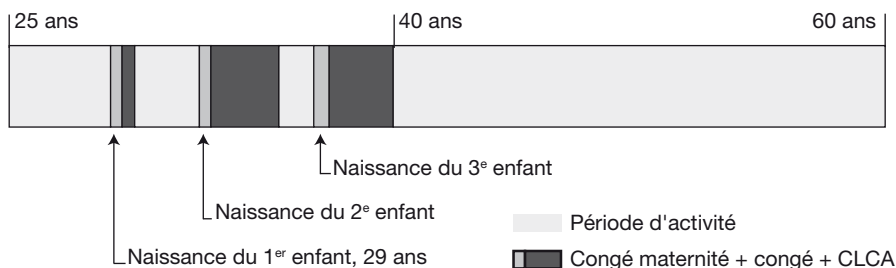
- pour un arrêt total d'activité, il est de 363,27 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 536,03 euros sinon ;
- pour une activité professionnelle inférieure ou égale à un mi-temps (ou une formation professionnelle rémunérée), il est de 234,83 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 407,60 euros sinon ;
- pour une activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, il est de 135,46 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 308,23 euros sinon.

Si ces congés permettent souvent aux femmes de profiter pleinement de leurs enfants, ils pèsent sur leur carrière : parce qu'ils sont peu rémunérés (530 euros par mois au maximum), ils s'adressent en priorité aux demandeuses d'emploi indemnisées et aux femmes peu qualifiées en situation de précarité. De fait, les familles bénéficiaires du CLCA se situent dans les tranches de revenus les plus basses : 80 % ont des revenus compris entre zéro et trois SMIC et 50 % entre zéro et deux SMIC.

Il est possible de cumuler plusieurs congés de libre choix d'activité : ainsi, si la naissance du troisième enfant intervient avant les trois ans du deuxième enfant, la mère peut rester en congé jusqu'à la date anniversaire des trois ans du troisième enfant, ce qui porte potentiellement la durée du retrait du marché du travail à six années. Ces congés parentaux de longue durée posent des problèmes de réintégration sur le marché du travail : le capital humain diminue, les coûts supportés par les employeurs augmentent et les perspectives de carrière peuvent s'en trouver compromises. L'effet actualisé d'une interruption de deux ans sur une carrière se traduit par une évolution de la rémunération moins favorable, dont le coût est estimé pour une femme à 27 000 euros⁽¹⁾. Une femme peut difficilement faire carrière si sa vie professionnelle est interrompue par des périodes de congés de longue durée. Le graphique ci-dessous illustre le cas d'une femme qui prendrait l'ensemble des congés disponibles pour garder ses enfants.

(1) E. Maurin, D. Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leur enfant », CEPREMAP, mai 2008.

Représentation théorique de la vie professionnelle d'une femme entre 25 à 60 ans avec trois enfants qui prend tous ses droits à congé pour garder ses enfants



Note : lorsque le troisième enfant naît, l'aîné a en moyenne 8 ans et le cadet 4 ans et demi⁽¹⁾, les femmes ajoutent en moyenne entre 21 et 38 jours de congé au congé de maternité selon le rang de l'enfant (note de la Délégation interministérielle à la famille).

Source : mission.

En outre, cette prestation peut constituer un élément défavorable à la reprise d'activité. Les travaux de l'OCDE⁽²⁾ montrent qu'en France, pour les parents isolés gagnant un salaire modeste et faisant garder leurs enfants, le passage à l'emploi n'entraîne pas de gain net de revenu. Pour les couples, les gains nets de revenus apportés par le passage à l'emploi pour le second parent dans les familles faisant garder leur enfant représentent près de la moitié du revenu brut du nouvel emploi. La perte des droits aux prestations du type CLCA contribue, avec les frais de garde d'enfant et la charge fiscale, à réduire les gains nets tirés du travail (cf. annexe 10).

Le coût du CLCA s'élève en 2007 à 2,3 Md€ (tous régimes, métropole et DOM).

Les conditions d'accès du COLCA sont trop restrictives

Cette prestation, créée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006, est accessible seulement à partir de la naissance du troisième enfant. Le COLCA peut être versé pour une durée limitée à douze mois à compter de la naissance de l'enfant.

Le montant mensuel du COLCA est majoré par rapport au montant du CLCA : au 1^{er} janvier 2008, il est de 593,77 euros en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE et de 766,53 euros sinon.

De fait, avec 2 300 familles bénéficiaires au 31 décembre 2007, cette prestation ne semble pas avoir rencontré son public.

Le coût du COLCA s'élève en 2007 à 17 M€ (tous régimes, métropole et DOM).

(1) Enquête « Études des relations familiales et intergénérationnelles », INED, INSEE, 2006. Champ : les familles ayant un enfant de rang 3, né en 2003, 2004, 2005. Seuls les enfants cohabitants ont été retenus.

(2) OCDE, *Bébés et employeurs*, 2007. L'OCDE a réalisé ces calculs en prenant 2004 pour année de référence, avant le remplacement de l'APE par le CLCA. Le montant de ces deux prestations est identique : la réforme de la PAJE ne remet pas en cause les conclusions de ces travaux.

Le complément libre choix du mode de garde répond aux besoins financiers des familles qui recourent à un mode de garde individuel

Le complément libre choix du mode de garde (CMG), qui a pour but de compenser le coût de la garde d'enfant de moins de six ans⁽¹⁾, est l'une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Il est destiné aux familles qui choisissent de faire garder leur enfant par une assistante maternelle ou une employée à domicile, ou qui font appel à une association ou une entreprise qui emploie des assistantes maternelles ou des gardes à domicile (voir ses caractéristiques détaillées en annexe 11).

Le montant de la prise en charge de la rémunération de l'assistante maternelle ou de l'employée varie selon les ressources, l'âge des enfants, et le statut de la personne (employée par la famille, l'association ou l'entreprise). Ainsi, pour une famille avec un enfant de moins de trois ans, le montant du complément varie de 162,20 euros à 378,49 euros selon les revenus.

La branche famille prend en charge la totalité des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par une assistante maternelle, et 50 % des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par une employée à domicile dans la limite d'un plafond⁽²⁾.

Depuis 2007, le bénéfice du complément est ouvert aux familles qui recourent à une micro-crèche pour assurer la garde de leurs enfants, selon le même barème que pour l'emploi d'une employée à domicile⁽³⁾ (uniquement les micro-crèches fonctionnant en financement libre).

Le coût du complément s'élève en 2007 à 3,7 Md€ (tous régimes, métropole et DOM).

Le nombre de bénéficiaires a été multiplié par cinq entre 2004 et 2007. Le complément libre choix du mode de garde est utilisé principalement pour le recours à un(e) assistant(e) maternel(le) dans plus de neuf cas sur dix (566 000 familles bénéficiaires).

Le CMG-garde à domicile concerne 46 000 familles, soit 7 % des familles bénéficiaires du complément. Les gardes d'enfants qui travaillent au domicile des parents peuvent être employées par une seule famille (c'est le cas de 87 % d'entre elles), ou par plusieurs familles (garde partagée). Leur nombre est estimé à 51 000 fin 2006⁽⁴⁾.

La prestation permet une couverture satisfaisante des besoins des parents. Seul un parent sur dix aurait préféré un autre mode de garde.

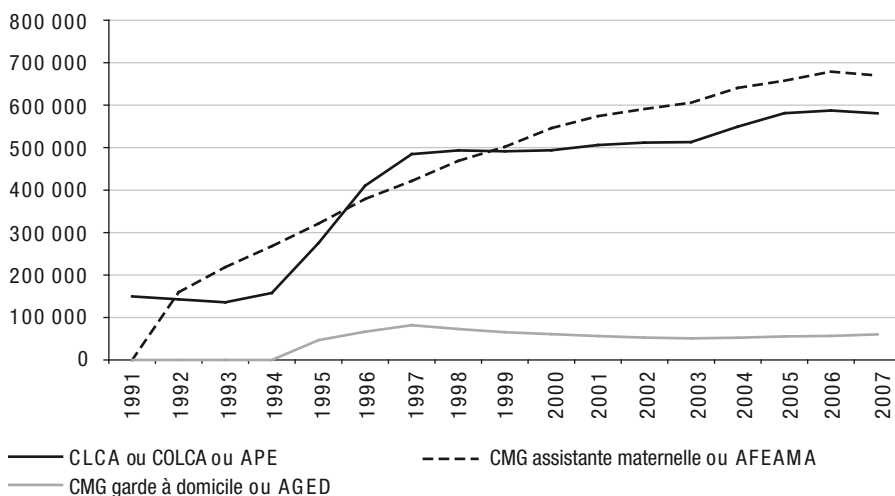
(1) Né, adopté ou recueilli en vue d'adoption depuis le 1^{er} janvier 2004.

(2) 402 euros par mois, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, 201 euros par mois, pour un enfant de 3 à 6 ans.

(3) Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007, décret n° 2007-959 du 9 mai 2007.

(4) *Insee Première*, n° 1173.

Évolution du nombre de bénéficiaires ayant recours à un mode d'accueil individuel ou bénéficiant d'un soutien lors d'une interruption totale ou partielle d'activité



Champ : enfants de moins de six ans.

Source : CNAF – FILEAS.

En valeur absolue, les deux tiers des bénéficiaires du CMG ont des revenus mensuels compris entre zéro et trois SMIC. Cependant, le constat d'une allocation accessible aux familles à bas revenus doit être relativisé : le CMG demeure une prestation proportionnellement plus utilisée par des familles situées dans le 4^e et 5^e quintile des revenus (70 % pour le CMG-assistante maternelle, 96 % pour le CMG-garde à domicile). Un examen plus détaillé montre que l'aisance financière est un facteur déterminant pour le choix du mode de garde à domicile : 86 % des bénéficiaires ont des revenus situés dans le 5^e quintile, contre 37 % des bénéficiaires du CMG-assistante maternelle. L'assistante maternelle représente le mode de garde individuel le plus accessible pour une large partie de la population aux revenus intermédiaires.

Nombre de CMG-assistante maternelle et garde à domicile versés en décembre 2007

	Effectifs
Complément mode de garde « assistante maternelle »	
– niveau inférieur de ressources	82 465
– niveau médian de ressources	378 209
– niveau supérieur de ressources	102 455
Total	563 129
<i>Nombre d'enfants de 0 à moins de 3 ans</i>	510 466
<i>Nombre d'enfants de 3 à moins de 6 ans</i>	145 727
Complément mode de garde « garde à domicile »	
Bénéficiaires avec présence d'enfants de moins de 3 ans	
– niveau inférieur de ressources	1 610
– niveau médian de ressources	7 668
– niveau supérieur de ressources	26 831
Bénéficiaires avec présence d'enfants de 3 à 6 ans	
– niveau inférieur de ressources	653
– niveau médian de ressources	2 139
– niveau supérieur de ressources	5 992
Total	44 893

Source : CNAF – FILEAS, 2007.

Enfin, la répartition géographique des bénéficiaires du complément est liée aux disparités d'offre d'accueil et de richesse sur le territoire métropolitain : les trois quarts des bénéficiaires du mode de garde pour l'emploi d'une garde à domicile résident en Île-de-France. Les parents percevant le CMG pour l'emploi d'une assistante maternelle vivent moins souvent dans les grandes villes et l'agglomération parisienne.

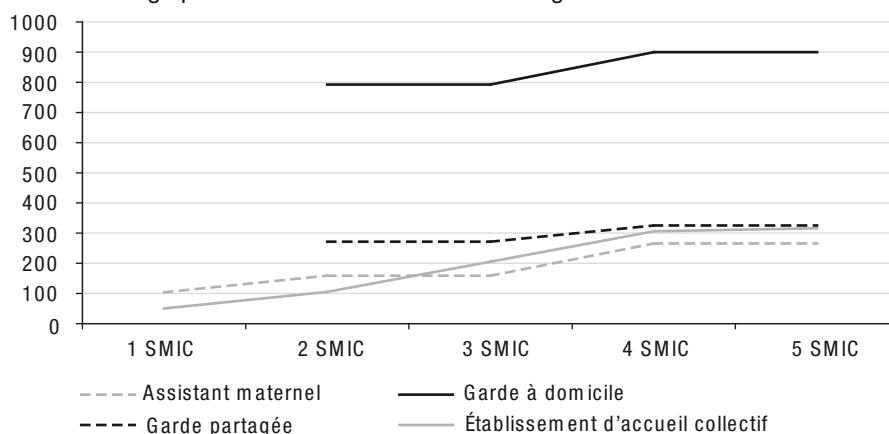
Des disparités importantes subsistent sur le taux de reste à charge pour les familles en fonction du mode de garde choisi

Comparativement aux pays voisins, le système français de prestations permet de diminuer significativement le coût net de la garde, quelle que soit la configuration familiale (cf. annexe 12). Cependant, des disparités importantes subsistent selon les revenus des familles : en dépit d'un montant restant à charge qui croît avec le revenu, le taux d'effort⁽¹⁾ demeure sensiblement inférieur pour les familles aisées par rapport à celui des familles modestes ou à bas revenus. Pour ces familles, il n'est pas possible de choisir de faire appel à une garde à domicile, du fait d'un effort financier trop important. L'effort financier est supportable si elles font appel à une assistante maternelle, mais l'écart demeure important par rapport aux familles plus aisées : le reste à charge d'une famille avec des revenus mensuels d'un SMIC est de 104 euros mensuels, soit un taux d'effort de 9 %, plus du double de celui d'une famille dont les revenus sont de sept SMIC (cf. annexe 13).

Ainsi, le niveau de vie a une influence directe sur le choix du mode de garde. Dans les familles modestes ou à bas revenus, l'enfant est le plus souvent gardé par l'un des parents. Les familles appartenant aux troisième et quatrième quintiles de niveau de vie ont davantage recours que la moyenne aux modes de garde par un parent, une assistante maternelle agréée ou la crèche. Enfin, les familles les plus aisées, situées dans le cinquième quintile, sont celles qui recourent le plus à un mode de garde en accueil individuel ou à une garde à domicile (cf. annexe 13).

(1) Rapport entre les dépenses restant à la charge des parents et leur revenu net, allocation de base de la PAJE incluse.

Reste à charge pour les familles selon le mode de garde



Notes : dans le cas type sur le coût d'un assistant maternel, la rémunération horaire est de 3,31 euros – soit l'équivalent de 3,5 SMIC par jour – (bien que la rémunération des assistantes maternelles présente de fortes disparités). De plus, on retient les hypothèses de 3 euros d'indemnité d'entretien et 3 euros de frais de repas par jour de garde. Pour la garde à domicile, sont présentés deux scénarios selon que l'enfant est gardé seul ou que la famille partage la garde avec une autre famille. Les neuf heures de garde journalière se décomposent en huit heures de travail effectif et une heure de présence responsable. Dans les deux cas, la rémunération considérée est de 1,2 SMIC horaire (la rémunération des cinq semaines de congés payés étant assurée) et les cotisations sont calculées sur la base du salaire réel. Pour les structures collectives d'accueil, on retient la donnée moyenne de 8,47 euros/heure pour le prix de revient réel.

Source : calculs CNAF, DSER – Législation 2007.

La forte demande de services de garde d'enfant est tournée principalement vers les structures collectives d'accueil

Plusieurs facteurs sociologiques contribuent à l'augmentation de la demande de garde :

- l'augmentation des couples biactifs ;
- l'absence de relais ou de solidarité familiale ;
- le nombre croissant de familles monoparentales ou recomposées ;
- l'allongement des temps de transport pour les familles contraintes de s'installer en deuxième ou troisième couronne des pôles urbains en raison de la hausse du coût de l'immobilier.

Un autre facteur clé de l'accroissement de la demande de garde est le fait que les femmes ont leur premier enfant de plus en plus tard, à un âge où la propension à utiliser les services d'accueil de la petite enfance est supérieure. Leur motivation pour reprendre leur travail après la naissance est plus importante et les revenus qu'elles peuvent consacrer à la garde des enfants sont supérieurs à ceux dont dispose une jeune femme de vingt ans.

Cette situation se traduit depuis dix ans dans les enquêtes d'opinion des Français par une plus forte demande de services ou d'équipements collectifs, qui sont préférés aux aides en espèce par sept Français sur dix (cf. annexe 14)⁽¹⁾.

Presque un Français sur deux estime qu'il est primordial de développer conjointement les services d'accueil des enfants et aménager le temps de travail des parents, un sur trois considère que la meilleure action est de favoriser l'arrêt d'activité de l'un des parents pendant la période où les enfants sont en bas âge et, enfin, un sur cinq qu'il faut améliorer le nombre et la qualité des services d'accueil des enfants hors du domicile⁽²⁾.

Pour quatre Français sur dix, la crèche est considérée comme le mode de garde le plus bénéfique pour un enfant en bas âge, et le moins coûteux par la moitié d'entre eux (cf. annexe 15).

Lorsque les deux parents de jeunes enfants travaillent, l'assistante maternelle agréée est le mode de garde le plus satisfaisant (34 %), devant la crèche collective (26 %), la garde par les grands-parents (26 %), et la garde à domicile par une personne rémunérée (7 %). Dès qu'un enfant est présent dans le foyer des personnes interrogées, la satisfaction est encore plus marquée pour l'assistante maternelle agréée (40 %).

La garde non déclarée et la crèche collective sont considérées comme les modes de garde présentant le plus d'inconvénients : pour les gardes non déclarées, les inconvénients sont le manque de qualification et de garanties offertes ; pour les crèches, les risques de contagion et l'inadaptation des horaires.

Les Français veulent concilier vie familiale et vie professionnelle

Les couples aspirent de plus en plus à la biactivité

Près de six enfants de moins de trois ans sur dix vivent dans des familles dont les deux parents sont actifs. Cette tendance, régulière depuis des décennies, témoigne d'une évolution de la famille vers une moindre spécialisation des rôles du père et de la mère dans la sphère familiale, vers une plus forte implication des pères, et du déclin progressif du modèle de la mère au foyer.

L'idée selon laquelle les femmes doivent travailler dans tous les cas où elles le désirent n'a cessé de progresser depuis la fin des années 1970. Cette opinion, au départ minoritaire, a peu à peu détrôné une position plus traditionaliste qui voudrait que les femmes ne travaillent jamais lorsqu'elles ont des enfants en bas âge. Elle suscite désormais un large consensus, rassemblant 62 % de la population au début 2006, contre seulement 30 % en 1979.

(1) H. Paris, *Recherches et Prévisions*, n° 87, mars 2007.

(2) *Suivi barométrique de l'opinion des Français sur la santé, la précarité, la famille et la solidarité*, BVA, décembre 2007.

L'attitude face au travail des femmes continue de générer des clivages. Ainsi, les personnes qui pensent que les femmes devraient travailler quand elles le désirent sont plus nombreuses parmi les jeunes, les diplômés du supérieur, les classes sociales plutôt favorisées, les bénéficiaires de hauts revenus et les habitants des grandes agglomérations. *A contrario*, ceux qui défendent des positions plus traditionnelles sont plus âgés et appartiennent aux catégories moins favorisées (non-diplômés, ruraux, retraités, titulaires de bas revenus).

Les opinions des Français ne diffèrent pas sensiblement de celles de leurs voisins nordiques sur l'emploi maternel (*cf.* annexe 15).

Les pères souhaitent être plus présents dans l'éducation et les soins donnés aux enfants

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le congé de paternité, d'une durée de 11 jours successifs (18 en cas de naissances multiples), est ouvert aux pères actifs, dans les quatre mois qui suivent la naissance ou l'adoption d'un enfant.

Près de sept pères sur dix ont pris leur congé de paternité, mais les pères demeurent peu impliqués dans l'effort de garde de leurs enfants : seuls 2,5 % des bénéficiaires du CLCA sont des hommes.

Congé de paternité en France

	2004
Nombre de pères bénéficiaires	369 000
Taux de recours	66,4 %
Nombre de jours moyens pris	10,8

Champ : régime général, travailleurs agricoles ou indépendants – Données indisponibles pour la fonction publique, les régimes spéciaux.

Source : DREES, *Études et Résultats*, n° 442, novembre 2005.

Plusieurs raisons expliquent que les pères ne prennent pas davantage de congé parental, au premier rang desquelles la perte de salaire qui y est associée, cette perte étant d'autant plus élevée pour l'économie familiale que les revenus du père sont en général supérieurs à ceux de la mère. La crainte de compromettre leurs perspectives de carrière et de revenus futurs, l'absence de volonté de s'occuper des enfants, la vision d'une répartition sexuée des tâches liées à l'éducation et aux soins des enfants font également partie des raisons pour lesquelles les pères ne prennent pas de congé parental.

En outre, les Françaises assurent toujours l'essentiel des tâches domestiques et d'éducation des enfants. Les pères français participent trois fois moins que les mères aux soins des enfants et deux fois moins que les pères suédois ou norvégiens (*cf.* annexe 16).

Plusieurs enquêtes illustrent l'évolution des mentalités concernant la prise en compte croissante du rôle du père dans l'éducation des enfants, rôle qui n'est plus aujourd'hui dévolu uniquement aux femmes :

- 58 % des Français demandent à ce que les hommes puissent bénéficier d'aménagement du temps de travail au même titre que les femmes (plus 10 points par

rapport à 2000)⁽¹⁾. Les plus jeunes se positionnent nettement pour l'absence de critères sexués (66 %) ⁽²⁾;

- près de sept pères sur dix déclarent être prêts à interrompre leur activité professionnelle pour garder et éduquer leur enfant (29 % pour une durée inférieure à un an, 21 % entre un an et trois ans, 20 % pour une durée supérieure à trois ans, voir en annexe leurs profils)⁽³⁾;

- 89 % des Français estiment que les pères devraient prendre une plus large part dans les tâches domestiques et 93 % des Français considèrent qu'ils devraient s'impliquer davantage dans les soins et l'éducation des enfants ⁽⁴⁾;

- pour 60 % des Français, les enfants « souffrent souvent du fait que leur père est trop souvent préoccupé par son travail ». 25 % sont d'avis contraire ⁽⁵⁾.

Le développement du travail sur des horaires décalés est à l'origine de nouveaux besoins

Le travail sur horaires « atypiques » regroupe des configurations de travail différentes suivant leur caractère décalé, leur variabilité en fonction des jours, des semaines ou des périodes de l'année, et leur plus ou moins grande prévisibilité⁽⁶⁾. En pratique, les horaires décalés se traduisent par des horaires de travail tôt le matin ou tard le soir, sur des plages horaires du week-end ou de la nuit, ou encore morcelés. Certains secteurs d'activité comportent une contrainte de service en continu, tels que les services hospitaliers, d'autres se caractérisent par des organisations de travail flexible (emploi de la grande distribution, services aux personnes, nettoyage et restauration...) et cumulent deux formes de contrainte : le temps partiel subi et les horaires décalés.

Le rapport de la Commission européenne sur la situation de l'emploi en 2006 insiste, pour le cas français, sur la récente évolution du recours aux horaires décalés. Le travail posté, qui concerne essentiellement l'emploi industriel masculin, représente 8,4 % en France. Le travail le dimanche et la nuit représentent respectivement 14 % et 7,1 % en 2005. Si le travail posté a tendance à régresser en pourcentage sur la période 2001-2005 (– 1,3 point), comme dans la plupart des pays de l'Union, en revanche, le travail le dimanche et la nuit ont considérablement augmenté au cours de la période, en hausse respectivement de 52 % et 54 %. La levée de l'interdiction du travail de nuit des femmes, prévue

(1) *Suivi barométrique de l'opinion des Français sur la santé, la précarité, la famille et la solidarité*, BVA, décembre 2007.

(2) *Ibid.*

(3) Enquête « Congés autour de la naissance » de la DREES menée en avril-juin 2004 auprès de 2 000 pères et 2 000 mères ayant eu des enfants en novembre-décembre 2003.

(4) CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspiration des Français », mai 2007.

(5) Note CNAF DSER, 12 novembre 2007, exploitation de l'enquête ERFI : « Liens entre projet familial, vie professionnelle et sociale, politique familiale ».

(6) A. Campéon, B. Le Bihan, C. Martin, « L'expérimentation d'une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles », *Recherches et Prévisions*, n° 80, juin 2005.

par la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, a contribué à cette évolution.

Le développement du travail sur des horaires décalés, pour les parents de jeunes enfants, se traduit par des difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale, et crée des besoins nouveaux en termes d'accueil et de soins aux enfants⁽¹⁾. Les difficultés d'articulation des temps sont accrues lorsque les horaires décalés ne sont pas planifiés et sont imprévisibles, ce qui nécessite des efforts constants d'adaptation et n'est pas sans conséquence sur la capacité des services de garde à répondre aux besoins des parents⁽²⁾.

La conciliation de la vie familiale et professionnelle est rendue encore plus difficile lorsque les parents cumulent plusieurs emplois. 4,1 % des femmes employées et 1,9 % des hommes cumulent deux emplois (2005)⁽³⁾.

Le nombre d'enfants de moins de sept ans et demi dont les parents travaillent, et dont au moins un des parents est concerné par des horaires irréguliers ou décalés est estimé à deux millions⁽⁴⁾. Pour ces enfants, la probabilité d'être gardés pendant les plages horaires non standard, le matin avant 8 heures, le soir après 19 heures, la nuit ou encore le week-end, est accrue. 17 % des 0-7 ans dont les parents exercent une activité professionnelle sont ainsi gardés par des tiers le week-end, et 7 % gardés la nuit en semaine : les grands-parents prennent en charge leurs petits-enfants dans la plupart des cas. Par ailleurs, 29 % des enfants dont les parents travaillent sont parfois gardés en semaine, le matin entre 6 heures et 8 heures, et 17 % le soir, entre 19 heures et 22 heures. Professionnels et membres de la famille se partagent alors la garde des enfants⁽⁵⁾.

D'une manière générale, les heures d'ouverture des structures d'accueil ne correspondent pas toujours aux horaires de travail, compliquant l'articulation des temps pour les parents qui souhaitent travailler à temps plein, et obligeant parfois les femmes à prendre un emploi à temps partiel. De plus, la fermeture de certaines structures pendant les vacances scolaires peut poser un problème pour les salariés qui ont un nombre de jours de congés limité.

(1) S. Bresse, B. Le Bihan, C. Martin, « La garde des enfants en dehors des plages horaires standard », *Études et Résultats*, n° 551, janvier 2007.

(2) *Pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés*, Service du droit des femmes et de l'égalité et Délégation interministérielle à la famille, septembre 2007.

(3) Rapport de la Commission européenne sur l'emploi en Europe en 2007.

(4) S. Bresse, B. Le Bihan, C. Martin, *op. cit.*

(5) *Ibid.*

Les plages horaires d'ouverture des structures d'accueil en Europe

Au Royaume-Uni, la plupart des crèches sont ouvertes du lundi au vendredi entre 8 h et 18 h, au Danemark, les crèches sont ouvertes généralement de 6 h 30 à 17 h, en Slovénie de 5 h 30 à 16 h. Dans certains Länder en Allemagne, l'accueil des enfants est seulement possible à temps partiel, ce qui n'est pas compatible, dans la plupart des cas, avec des horaires de travail. Au Pays-Bas, l'offre d'accueil privée propose des plages horaires plus larges que les structures publiques.

Au total, seuls deux pays obtiennent un taux de satisfaction important s'agissant de la flexibilité des horaires d'ouverture des structures d'accueil : la Suède (amplitude horaire d'ouverture de l'ordre de 10 heures à 12 heures, choix possible entre une garde à temps plein ou à temps partiel, garde possible après l'école maternelle) et la Lettonie (ouverture de 7 h à 19 h, possibilité d'une structure d'accueil de substitution pendant la période de fermeture en été).

Les besoins peuvent être évalués entre 300 000 et 500 000 places, répartis inégalement sur le territoire

Depuis 2000, la politique d'accueil de la petite enfance a connu de nombreuses évolutions :

- la succession de plusieurs plans crèches ;
- la réforme des modalités de financement accordées par la branche famille en direction des établissements et des structures d'accueil des jeunes enfants, avec la mise en place de la prestation de service unique (PSU) en 2001, généralisée en 2005 ;
- la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à partir du 1^{er} janvier 2004, articulée autour d'une allocation de base et de compléments dits de libre choix du mode de garde et du libre choix d'activité, versée dès le premier enfant ;
- la création d'un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant (2004) ;
- la création du complément optionnel de libre choix d'activité, congé parental plus court mais mieux rémunéré à partir du troisième enfant, mis en place par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 ;
- l'évolution de la réglementation relative aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants (décrets du 1^{er} août 2000 et du 27 février 2007 relatifs aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants de moins de six ans modifiant le Code de la santé publique) ;

- l’augmentation de 50 euros du complément libre choix du mode de garde pour les familles modestes, en application de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008.

Cette politique a eu pour effet de développer l’offre de garde et sa prise en charge par les finances publiques, tandis qu’une part croissante de la garde non déclarée se légalisait sous l’effet des incitations financières et fiscales diverses. Mais ces progrès demeurent insuffisants pour répondre à la demande des familles et au besoin d’activité des femmes.

Le taux de couverture des besoins est actuellement de 51 places d’accueil à l’extérieur du domicile pour 100 enfants de moins de trois ans

L’évaluation des besoins constitue une première difficulté. Une approche, largement partagée, estime qu’il existe environ 51 places d’accueil pour 100 enfants de moins de trois ans, mais elle comporte des limites méthodologiques⁽¹⁾ :

- la proportion de parents d’enfants non gardés à la recherche d’une solution de garde hors du foyer est mal connue ;
- tous les modes de garde n’offrent pas le même service aux familles, en particulier l’école maternelle qui ne fonctionne que quelque 140 jours par an, avec un niveau d’accueil périscolaire très variable ;
- l’adéquation des places existantes à la demande est mal mesurée. Une place de crèche peut accueillir plus d’un enfant, du fait des placements à temps partiel, à l’inverse, les places existantes peuvent ne pas être occupées. Les places disponibles chez les assistantes maternelles sont celles de l’agrément, mais toutes les assistantes maternelles ne sont pas disponibles pour accueillir des enfants en nombre correspondant⁽²⁾ ;
- l’adéquation géographique de l’offre à la demande n’est pas mesurée de façon exhaustive et localisée. La couverture est aujourd’hui très inégale (de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements, école maternelle à deux ans non comprise), alors que le besoin de garde est par définition un besoin de proximité.

(1) Voir en annexe une autre approche, à partir des modes de garde déclarés par les parents et du nombre de places dans les établissements. L’écart entre les différentes méthodes tient aux différences entre modes de garde, principal ou non, et au taux d’utilisation des places, compte tenu des partages horaires entre les deux parents, des temps partiels.

(2) Les données CNAF sur l’AFEAMA et le complément PAJE mesurent le volume de « consommation » des places, mais ne disent rien sur les places disponibles.

Couverture de la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans à fin 2005

Nombre de places	Pour 100 enfants	Total en nombre de places
Accueil collectif	11	256 800 (265 000 fin 2006) *
Service d'accueil familial	3	62 100 (63 000 fin 2006)
Assistante maternelle	30	– 689 000 places disponibles estimées auprès de 263 000 assistantes employées – 1 million de places théoriques pour 399 000 assistantes agréées
École maternelle (ratio rapporté à l'ensemble des enfants de moins de trois ans)	3	167 500 (reentrée 2007)
Capacité théorique d'accueil totale	47	999 500 (à comparer à 2,287 millions d'enfants de moins de trois ans au 1 ^{er} janvier 2005, dont environ 9 % pris en charge au titre du congé maternité)
Capacité totale, y compris valorisation des places en accueil collectif	51	La place en accueil collectif est occupée en moyenne par 1,3 enfant du fait des gardes à temps partiel

* Source : *Études et résultats*, n° 608, novembre 2007, DREES.

Source : chiffres DREES-PMI 2005 ; *L'accueil du jeune enfant en 2006*, Observatoire national de la petite enfance – CNAF, automne 2007.

Les besoins de garde, dans la perspective de la mise en œuvre d'un droit de garde, sont estimés à 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans

Un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des raisons liées aux modes de garde⁽¹⁾. On peut donc estimer que pour 17 % des enfants, un problème de garde existe, soit que l'offre est insuffisante, soit qu'elle n'est pas adaptée. Par addition aux 48 places pour 100 enfants déjà gardés, l'objectif théorique serait donc de 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans. Le besoin semble cependant plus prégnant quand l'enfant atteint sa deuxième année.

Compte tenu de ces éléments, il paraît raisonnable de proposer la fixation d'un taux d'objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans, avec un taux plus élevé de 65 % pour les enfants à partir de deux ans. À situation inchangée de scolarité, cela représente un besoin de places d'environ 322 000. Cette approche est cohérente avec celle de la plupart des experts qui estiment à 400 000 environ le nombre maximal de places d'accueil correspondant à des besoins non couverts⁽²⁾. Si les enfants de moins de deux ans n'étaient plus scolarisés à l'école maternelle, ce chiffre avoisinerait les 500 000.

(1) D. Méda, M. Wirenink, M. O. Simon, « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », DARES, *Premières Synthèses*, juillet 2003.

(2) Note H. Paris, CNAF-DSER, 10 octobre 2007 ; note du 12 juillet 2007, DIF, DGAS, DSS, DREES, CNAF.

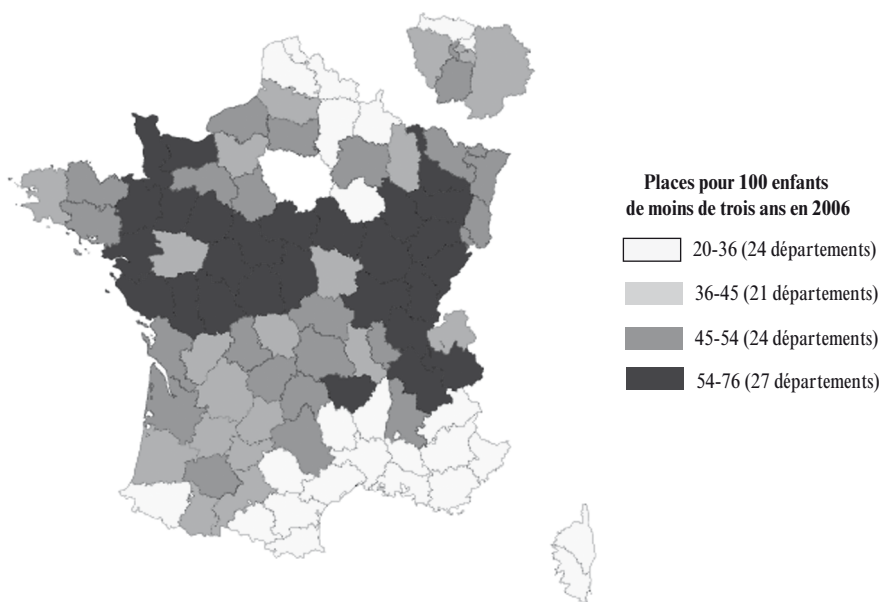
Des besoins de garde différents selon les territoires

Un des défis à relever dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit de garde est celui de la diversité, tant de l'organisation que du niveau quantitatif de l'offre d'accueil sur le territoire. Les cartes présentées ci-dessous permettent une approche territoriale des besoins non couverts, qui montre que les départements du nord et du sud de la France sont dans une situation défavorable.

Toutefois, ces cartes réalisées au niveau du département n'illustrent que partiellement la réalité des besoins qui se mesure à l'échelle intercommunale, communale, voire infracommunale selon les lieux.

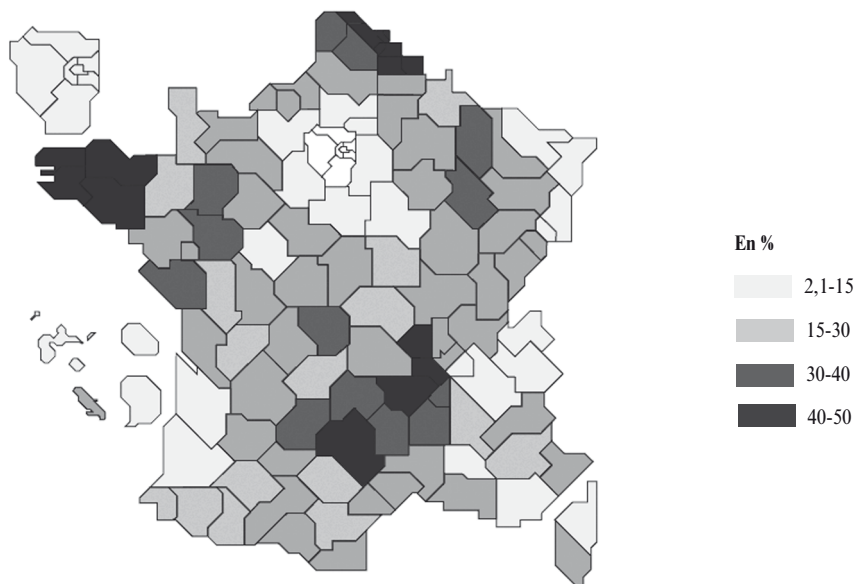
Disparités géographiques de l'accueil des jeunes enfants

Carte 1 – Répartition géographique du nombre total de places (accueil collectif, crèches familiales, assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de trois ans au 31 décembre 2006



Source : DREES, enquête PMI, mai 2008.

Carte 2 – Répartition géographique du nombre d'enfants scolarisés en maternelle à deux ans en pourcentage, à la rentrée 2006



Source : *L'accueil du jeune enfant en 2006*, Observatoire national de la petite enfance – CNAF, automne 2007, MEN 2006.

Au-delà de cette diversité territoriale, les besoins d'accueil se manifestent aussi bien dans le monde urbain que dans le monde périurbain et rural⁽¹⁾. Cependant, le développement d'une offre de garde en milieu rural, comme en milieu urbain, n'est pas aisé et les élus, conscients des enjeux économiques et sociaux que représentent les structures d'accueil, sont fréquemment confrontés à deux difficultés majeures :

- l'importance des dépenses à engager pour la création de telles structures, malgré les aides de la CAF ;
- les perspectives de fréquentation des équipements, qui doivent être suffisamment importantes pour qu'une ouverture soit envisageable.

La diversité territoriale nécessite la mise en place de politiques locales adaptées et la possibilité pour les acteurs locaux de mobiliser rapidement et de façon coordonnée leurs moyens de développement de l'offre et d'orientation de la demande.

* * *

(1) Au sein des familles résidant en milieu rural, de plus en plus de mères exercent une activité professionnelle, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du monde agricole. Actuellement, plus du tiers des salariés du régime agricole sont des femmes, dont les deux tiers ont moins de quarante ans et occupent un emploi permanent. Chez les non-salariés agricoles, un quart des chefs d'exploitation sont des femmes, dont un cinquième a moins de quarante ans. Un nombre croissant de familles en milieu rural ont donc besoin de faire garder leurs enfants, comme le confirme l'évolution du nombre de familles percevant l'allocation pour garde d'enfant au sein des ressortissants du régime agricole (une famille sur sept en 1993 contre une sur trois en 1999 et un peu moins d'une sur trois en 2005).

En conclusion, le constat d'une insuffisance quantitative de l'offre est unanime. Ni les réponses apportées par les plans crèches, ni la poursuite des efforts actuels de coordination, d'incitation au métier d'assistante maternelle et d'optimisation de l'occupation des structures, n'apparaissent susceptibles d'apporter une réponse suffisante en quantité et en rapidité pour atteindre l'objectif de couverture des besoins dans le cadre d'un droit de garde.

Le besoin d'accueil non satisfait est évalué entre 300 000 et 400 000 places : comparé au rythme actuel de création de 11 000 places de crèches par an et de 35 000 nouveaux agréments d'assistantes maternelles ⁽¹⁾, l'écart est considérable entre le rythme de croissance actuel et celui qu'il faudrait atteindre pour répondre à la demande de garde.

(1) Ces chiffres sont bruts et ne tiennent pas compte des places supprimées et des assistantes maternelles agréées qui décident de ne plus exercer.

Une offre diversifiée mais qui présente des insuffisances

L'offre d'accueil de la petite enfance : contexte et perspectives

Les réponses au questionnaire envoyé aux conseillers sociaux montrent la diversité de l'offre d'accueil de la petite enfance (*cf.* annexe 17). Une étude statistique de l'Union européenne⁽¹⁾ dénombre plus de 136 modes de garde dans quinze États membres. La plupart des autres États membres disposent de cinq à onze modes de garde, tous différents d'un pays à l'autre⁽²⁾. Ils prennent généralement la forme de services d'accueil dans des structures collectives, de services d'accueil réalisés au domicile du prestataire ou de la famille.

L'assistante maternelle est le mode de garde le plus répandu en France

En France, en dehors de la garde parentale, l'accueil par une assistante maternelle est le mode de garde le plus répandu : 18,5 % des enfants passent la journée principalement en sa compagnie. En deuxième position, les crèches accueillent 9 % des enfants. Viennent ensuite les enfants inscrits à l'école maternelle (5,5 %) et ceux confiés à leurs grands-parents ou gardés par un autre membre de la famille (5 %). Les crèches familiales et les employées à domicile veillent respectivement sur près de 2 % des enfants. La garde non déclarée concernerait 1,4 % des enfants.

(1) *Development of a methodology for the collection of harmonised statistics on childcare*, Eurostat, juillet 2003.

(2) Il n'existe pas de définition commune pour une nourrice, ou pour une puéricultrice.

Mode de garde principal des enfants âgés de trois mois à trois ans (2005)

Mode de garde	En %
Parents	57
Assistante maternelle agréée	18,5
Crèches	8,7
École maternelle	5,5
Grands-parents, famille	5,1
Crèches familiales	1,9
Garde d'enfant à domicile	1,9
Garde non déclarée	1,4
Total	100

Source : estimations de la mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale à partir des données DREES.

Les couples où la mère travaille ont en majorité recours à des assistantes maternelles jusqu'à la scolarisation de leurs enfants, tandis que les mères élevant seules leurs enfants s'appuient davantage sur la famille, les amis ainsi que sur les modes de garde collectifs.

Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents (en pourcentage)

	Mère isolée ayant un emploi	Couple biactif
Services de garde rémunérés	50	61
Garde collective	31	20
Garde individualisée	19	41
Autres modes de garde	50	39
Famille, voisins, amis	44	21
Père	-	6
Mère	6	2
Ensemble	100	100

Note : pour les couples où les deux personnes ont un emploi, le tableau ne détaille que les réponses données par les mères.

Lecture : 50 % des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) quand elles travaillent.

Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de six ans dans le ménage.

Source : INSEE, enquête « Emploi » et module conciliation entre vie familiale et professionnelle, 2006.

La crèche est le mode de garde prédominant dans les grandes villes et l'agglomération parisienne. Le nombre de places chez les assistantes maternelles s'amenuise avec la taille de l'unité urbaine, en raison notamment de l'exiguïté des logements, qui ne permet pas d'obtenir l'agrément. C'est pourquoi le recours à l'assistante maternelle est plutôt le fait des familles résidant dans les communes rurales. Les grands-parents sont plus souvent sollicités dans les villes de petite ou de moyenne taille.

La garde par les grands-parents

Les familles ayant de faibles revenus sont celles qui ont le plus recours aux grands-parents pour garder leurs enfants. Ce choix s'explique en partie par une plus grande proximité : ces parents sont moins éloignés géographiquement de leur famille d'origine. 62 % des enfants des familles du 1^{er} quartile de niveau de vie résident à moins de trente minutes de trajet du domicile de l'un de leurs grands-parents, contre 45 % des enfants du 4^e quartile. Même à éloignement identique, le recours aux grands-parents est moins fréquent lorsque les ressources augmentent.

À revenus identiques, les familles monoparentales sollicitent davantage les grands-parents en tant que mode de garde principal que ceux vivant en couple. Leurs contraintes professionnelles, souvent prégnantes en l'absence d'un conjoint, peuvent les conduire à choisir un mode de garde plus souple du point de vue des horaires ou à privilégier une formule permettant une présence affective importante auprès de leur enfant.

La profession d'assistante maternelle sera-t-elle encore toujours attractive ?

Les assistantes maternelles indépendantes, employées par des parents, constituent le premier mode de garde des enfants de moins de six ans. Elles accueillent près de 689 000 enfants. Près de 62 000 enfants sont accueillis par des assistantes maternelles employées par des collectivités territoriales dans les crèches familiales (2005).

Une professionnalisation progressive

Les assistantes maternelles accueillent des enfants à leur domicile. La prise en charge individuelle par une nourrice a pendant longtemps représenté le seul mode de garde : les établissements concernant la toute petite enfance n'ont pu se développer qu'à partir du moment où l'allaitement artificiel par biberon a permis de se passer des nourrices, au XIX^e siècle. Le législateur s'est préoccupé de cette profession pour la première fois à la fin du XVIII^e siècle en instaurant un code de ses droits et devoirs, avant qu'elle ne fasse, par la suite, l'objet d'une surveillance médico-sociale prévue par la loi. Avec l'ordonnance de 1945, cette fonction s'élargit vers une mission de garde et de soins, dans le but de faire baisser la mortalité infantile.

Le métier d'assistante maternelle a connu de profondes transformations depuis la fin des années 1970. La loi du 17 mai 1977 a transformé l'activité de nourrice en activité réglementée sous le titre d'assistante maternelle, dont l'exercice est désormais soumis à agrément. La loi du 12 juillet 1992 et ses textes

d'application précisent les modalités de l'agrément fixé pour cinq ans, limitent le nombre d'enfants accueillis à trois, revalorisent la rémunération des assistantes maternelles agréées, rendent la formation obligatoire pour l'accueil non permanent et créent une réduction fiscale pour les parents employant ces personnels. L'instruction des agréments est confiée aux services départementaux de protection maternelle et infantile.

La création de l'AFEAMA en 1991, puis la mise en place de la PAJE en 2004 ont incité les familles à recourir plus souvent à des professionnelles agréées et déclarées pour la garde de leurs enfants. Cette politique incitative est couronnée de succès : de plus en plus de parents recourent aux assistantes maternelles. Le nombre des assistantes maternelles en activité passe de 70 000 en 1990 à près de 290 000 à 2005, soit une multiplication par quatre en dix ans⁽¹⁾.

Ce dispositif a été complété en 2005, poursuivant une logique de professionnalisation du métier d'assistante maternelle. Dans un premier temps, une convention collective des assistantes maternelles a été signée, définissant les obligations de l'employeur et du salarié. Dans un second temps, la réforme du statut des assistantes maternelles⁽²⁾ a redéfini les modalités d'agrément, doublé le nombre d'heures de formation (qui passent de 60 à 120 heures après obtention de l'agrément), rendu le contrat de travail obligatoire et prévu une rémunération horaire pour remplacer le précédent dispositif de rémunération à la journée. Elle encadre la durée de travail des assistantes maternelles et crée des obligations supplémentaires pour les services départementaux de protection maternelle et infantile, s'agissant de l'information et de la formation des assistantes maternelles⁽³⁾.

L'agrément est accordé sur décision du président du conseil général après vérification par le service de protection maternelle et infantile des conditions d'accueil (examen médical, environnement familial, logement salubre et suffisamment grand, etc.). Au 31 décembre 2005, 377 000 agréments étaient en cours de validité et correspondaient à une capacité d'accueil théorique à la journée de 968 000 enfants. Les assistantes maternelles étaient autorisées à accueillir en moyenne 2,6 enfants. 38 % des assistantes maternelles accueillent au moins trois enfants (2006)⁽⁴⁾.

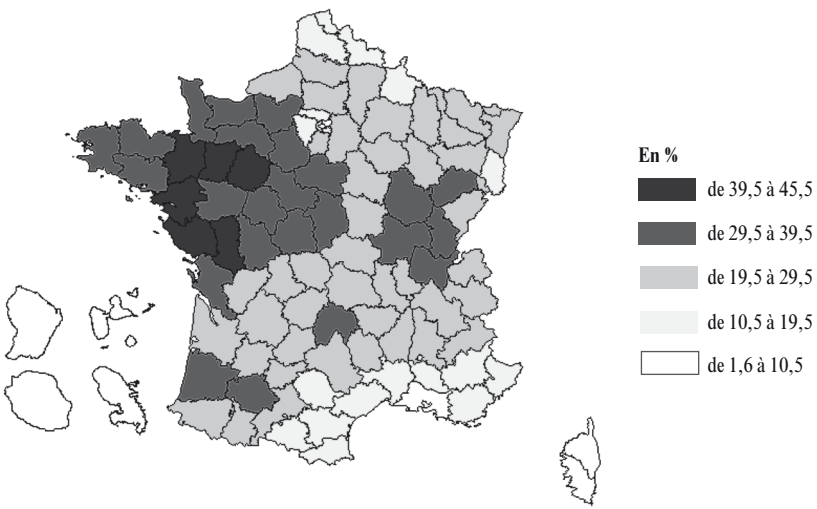
(1) DREES, « Les assistantes maternelles en 2005 », *Études et Résultats*, n° 581, juin 2007.

(2) Loi du 27 juin 2005.

(3) Décret n° 2006-464 du 20 avril 2006 relatif à la formation des assistantes maternelles.

(4) *Insee Première*, n° 1173, janvier 2008.

Répartition des enfants de moins de trois ans dont la famille bénéficie de l'AfEAMA ou du CMG-assistante maternelle au 31 décembre 2007

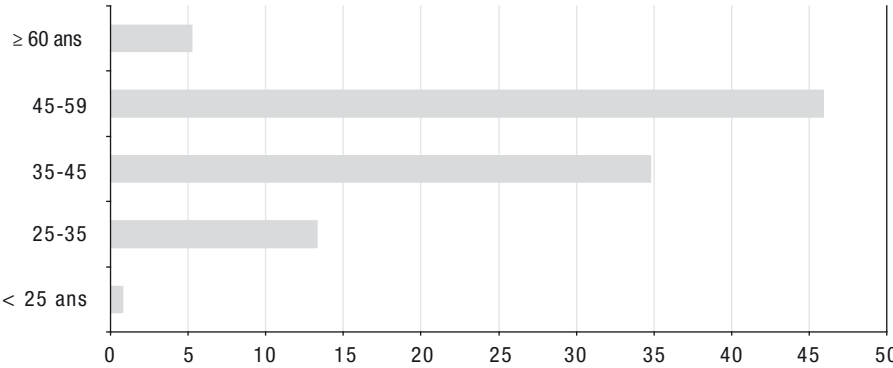


Champ : France entière tous régimes au 31 décembre 2007.
Source : CNAF.

Le risque de pénurie peut favoriser le recours accru à du personnel non déclaré

Globalement, avec potentiellement 80 000 départs en retraite d'ici 2015, le vieillissement des assistantes maternelles fait peser un risque de pénurie pour cette profession.

Répartition par âge des assistantes maternelles



Champ : salariés employés directement par des particuliers.
Note de lecture : 5 % des assistantes maternelles ont 60 ans ou plus.
Source : Insee Première, n° 1173, janvier 2008 – Données CNAV, déclarations CESU, PAJE, calculs INSEE.

Sur un effectif total de 260 000 assistantes et même avec un taux de renouvellement identique à celui qui prévaut actuellement, un déséquilibre important se ferait jour, équivalant à une réduction de 18 % de l'offre actuelle. Le taux de renouvellement devrait même baisser : le vivier traditionnel de recrutement des assistantes maternelles (femmes de quarante ans et plus sans diplôme, reprenant une activité après avoir élevé leurs enfants) va se tarir, du fait de la hausse du niveau de qualification des femmes. D'ores et déjà, l'absence d'autres solutions de garde disponibles à proximité du domicile oblige certains parents à recourir à une garde non déclarée.

L'étude du CREDOC pour la DREES sur le métier des assistantes maternelles⁽¹⁾, révèle que ces dernières, à 99 % des femmes, globalement peu diplômées et disposant d'une faible expérience professionnelle, choisissent plus souvent ce métier par défaut que par vocation. Elles valorisent pourtant en définitive ce métier comme un choix. Elles déplorent leur isolement ainsi qu'un manque de suivi et d'information. À cet égard, la convention collective signée en 2005 demeure mal connue. Plus globalement, les assistantes maternelles déplorent la faible reconnaissance de leurs compétences et de leurs savoir-faire par la société.

La rémunération des assistantes maternelles n'est pas une source de motivation, sauf pour une petite partie d'entre elles (10 %), dont les revenus sont supérieurs à 1 200 euros net par mois⁽²⁾, notamment sur certains territoires (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Le salaire mensuel net des assistantes maternelles est en moyenne de 700 euros et de 815 euros pour celles qui travaillent à temps plein⁽³⁾.

Salaire mensuel net perçu en 2006

	Assistants maternelles	Gardes d'enfant à domicile
1 ^{er} décile	100	24
Médiane	555	194
9 ^e décile	1 176	962

Champ : salariés employés directement par des particuliers.

Note de lecture : en 2006, 10 % des assistantes maternelles ont perçu un salaire mensuel inférieur à 100 euros ; 50 % ont touché un salaire mensuel inférieur à 555 euros, 10 % ont perçu un salaire mensuel supérieur à 1 176 euros.

Source : *Insee Première*, n° 1173, janvier 2008 – Données CNAV, déclarations CESU, DNS, PAJE, calculs INSEE – calculs mission.

En outre, il a été rapporté lors des auditions que la longueur du délai entre le dépôt de la demande d'agrément et le jour où l'assistante accueille son premier enfant décourage les vocations. Ce délai, selon les départements, varierait entre neuf mois et un an, en raison du délai d'attente de l'agrément, et du délai d'attente pour la formation⁽⁴⁾.

(1) *Études et Résultats*, n° 636, mai 2008.

(2) Les rémunérations des assistantes maternelles, dans le cadre de l'imposition sur le revenu, sont par ailleurs soumises à un régime de déclaration des revenus particulier, permettant de déduire forfaitairement les frais d'entretien et d'hébergement des enfants.

(3) Enquête « Emploi » 2005, INSEE, cité par *Études et Résultats*, n° 581, juin 2007, DREES, sur les assistantes maternelles en 2005.

(4) Une assistante maternelle ne peut accueillir son premier enfant avant d'avoir effectué les 60 premières heures de formation.

Dans ce contexte, il me semble donc nécessaire de mener une réflexion pour rendre ce métier plus attractif en tenant compte notamment de la contrainte que représente la taille des appartements en milieu urbain.

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ont un rythme de croissance trop faible, au regard des besoins

Les établissements d'accueil des jeunes enfants se sont développés avec l'apparition des tétines de caoutchouc au milieu du XIX^e siècle et de la pasteurisation des laits de substitution. Les pouponnières recueillent des enfants placés, abandonnés ou malades, tandis que les crèches, qui apparaissent au tournant du XIX^e-XX^e siècle et se développent dans l'entre-deux-guerres, assurent l'accueil à la journée d'enfants bien portants non sevrés.

Le succès de ce mode d'accueil auprès des familles se traduit par la coexistence de plusieurs types d'établissement, selon le mode de gestion (municipale, parentale, familiale) et selon le caractère permanent ou non de la garde (cf. annexe 18) :

- crèche collective (établissement d'accueil régulier d'enfants de moins de trois ans) ;
- halte-garderie (établissement d'accueil occasionnel) ;
- jardin d'enfants (établissement d'accueil régulier d'enfants de trois à six ans) ;
- crèche familiale (service d'accueil familial) ;
- établissement multi-accueil, qui offre une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif (crèche, jardin d'enfants, halte-garderie ou accueil polyvalent).

Un exemple unique de la diversité des établissements : la Maison intergénération (Villevêque, Soucelles, Corzé, Maine-et-Loire)

Deux équipes, issues d'une maison de retraite en reconstruction et d'une halte-garderie, dont les publics (seniors résidents et petits enfants) se rencontraient régulièrement autour d'une activité, ont imaginé un concept innovant : une structure intergénérationnelle, rassemblant sur un même site tous les âges de la vie, dont l'objectif est de favoriser les liens entre les générations. Les professionnels et les usagers ont été consultés pour la conception et l'aménagement de cette nouvelle structure. La mise en présence des générations est induite par la conception des locaux (couloirs, espace polyvalent, espace promenade, etc.). Le projet pédagogique prévoit des activités, proposées aux petits et aux grands, qui sont un prétexte à l'échange.

Une évolution positive du nombre de places, de près de 3 % par an

Les crèches collectives, les haltes-garderies, les jardins d'enfants et les structures d'accueil regroupent 264 000 places destinées à l'accueil collectif des enfants de moins de six ans, soit une augmentation de près de 3 % par rapport à 2005, en ligne avec le rythme observé sur la période 2002-2006.

Au total, les places en crèche collective représentent 56 % de l'ensemble des places de l'accueil collectif (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants, accueil polyvalent). La tendance observée les années précédentes à l'augmentation du nombre de places offertes par les établissements multi-accueil se renforce. Elles représentent près de la moitié du total de l'accueil collectif. Leur progression est liée à la forte hausse du nombre de places d'accueil polyvalent (qui ont quadruplé en cinq ans), et qui permettent de répondre aux besoins différenciés des parents. Ces places, qui ne reçoivent pas d'affectation définie à l'avance, peuvent être utilisées en fonction des besoins soit comme des places de crèches, soit comme des places de garderie.

Nombre de places d'accueil collectif et en crèches familiales de 2002 à 2006
(France métropolitaine)

Type de place par structure	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006	2002/2006
Crèches collectives	144 923	143 312	142 144	144 510	148 071	2,5	0,5
De quartier	93 256	92 555	88 520	84 152	79 041	-6,1	-4,1
De personnel	14 783	11 598	12 300	11 708	11 189	-4,4	-6,7
Parentales	3 474	3 389	2 932	2 788	2 595	-6,9	-7
Multi-accueil	33 410	35 770	38 392	45 862	55 246	20,5	13,4
Haltes-garderies	69 905	68 427	62 863	56 754	55 881	-1,5	-5,4
Traditionnelles	48 816	47 767	43 871	39 395	37 104	-5,8	-6,6
Parentales	2 820	2 735	2 009	1 907	1 690	-11,4	-12
Multi-accueil	18 269	17 925	16 983	15 543	17 087	10,6	-1,7
Jardins d'enfants	9 659	9 138	8 862	8 566	7 834	-8,5	-5,1
Mono-accueil	9 098	8 422	8 119	7 808	7 601	-2,7	-4,4
Multi-accueil	561	716	743	758	233	-69,3 *	-19,7
Accueil polyvalent	12 609	20 025	33 244	46 891	52 210	11,3	42,6
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	237 096	240 902	247 113	256 721	263 996	2,8	2,7
Crèches familiales :							
Places	62 275	62 192	62 449	62 153	62 381	0,4	0
Enfants inscrits	59 268	58 402	59 552	59 719	59 922	0,3	0,3
Nombre d'assistantes maternelles en activité	24 156	23 749	23 858	24 333	24 343	0	-0,2

Note : les places des établissements multi-accueil sont ventilées en fonction du mode de garde pour lesquelles elles sont utilisées.

* La forte baisse 2005-2006 est due à une reclassification des places dans un département de Midi-Pyrénées.

Source : enquête PMI, DREES.

Le nombre d'établissements d'accueil collectif des enfants de moins de six ans continue d'augmenter, passant de 8 800 en 2005 à plus de 8 900 en 2006 (+ 1,3 %). Cette évolution résulte du développement soutenu des structures multi-accueil, alors que le nombre de crèches, de haltes-garderies et de structures mono-accueil diminue.

Nombre d'établissements d'accueil collectif et de crèches familiales de 2002 à 2006 (France métropolitaine)

	Nombre d'établissements					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006	2002/2006
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	5 685	5 666	5 298	4 913	4 586	-6,6	-5,2
Crèches collectives	2 539	2 548	2 401	2 277	2 096	-7,9	-4,7
De quartier	2 078	2 114	1 989	1 885	1 719	-8,8	-4,6
De personnel	220	209	217	206	204	-0,9	-1,9
Parentales	241	225	195	186	173	-7	-8
Haltes-garderies	2 929	2 911	2 699	2 449	2 303	-5,9	-5,8
Traditionnelles	2 715	2 711	2 555	2 315	2 190	-5,4	-5,2
Parentales	214	200	144	134	113	-15,7	-14,8
Jardins d'enfants	217	207	198	187	187	0	-3,7
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	2 400	2 712	3 273	3 915	4 360	11,4	16,1
Traditionnelles	1 765	2 103	2 716	3 363	3 811	13,3	21,2
Parentales	430	411	349	329	311	-5,4	-7,8
Collectives/familiales	205	198	208	223	238	6,8	3,8
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	8 085	8 378	8 571	8 827	8 946	1,3	2,6
CRÈCHES FAMILIALES	921	914	875	848	842	-0,7	-2,2

Source : enquête PMI, DREES.

Les capacités d'accueil collectif et en crèches familiales sont diversement réparties sur le territoire

Concernant l'accueil collectif, le taux d'équipement varie de 2 à 32 places pour 100 enfants de moins de trois ans⁽¹⁾. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements dont le niveau d'équipement est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Pour l'accueil collectif, trois départements (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places supérieures à 20 pour 100 enfants de moins de trois ans. Plus généralement, les départements les mieux dotés en accueil collectif sont en milieu urbain.

(1) *Études et Résultats*, n° 125, mai 2008. G. Bailleau, « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2006 », DREES.

Répartition géographique du nombre de places pour 100 enfants de moins de trois ans en 2006



Champ : France métropolitaine.
Source : DREES, enquête PMI 2006.

S'agissant des crèches familiales, le nombre moyen de places varie de 0 à 11 places pour 100 enfants suivant les départements. Sept départements, situés notamment en grande couronne parisienne, offrent plus de 5 places pour 100 enfants. Les crèches familiales sont généralement considérées comme un mode d'accueil adapté aux besoins des parents, offrant notamment des solutions pour les parents qui travaillent avec des horaires décalés. Ces structures sont particulièrement appréciées pour les enfants les plus jeunes⁽¹⁾. Toutefois, il a été souligné, lors des auditions, l'inadéquation des récentes modifications réglementaires (coût en heures supplémentaires⁽²⁾, plafond horaire) et de la référence au statut des assistantes maternelles indépendantes, dans la mesure où la commune est l'employeur unique, ce qui remet en cause l'existence même de ce type de crèche. Ces évolutions ont provoqué une inflation des coûts dans certaines collectivités.

Certains départements du sud de la France conjuguent un équipement plus dense que la moyenne nationale en accueil collectif et en crèches familiales. À l'inverse, dans la moitié nord de la France, plus particulièrement dans l'Aisne, la Haute-Marne, la Meuse, le Pas-de-Calais, et dans la Haute-Saône et la Sarthe, les taux d'équipement sont parmi les plus faibles à la fois pour l'accueil collectif et l'accueil en crèches familiales. Globalement, sur l'ensemble de la métropole, un département sur deux offre une capacité d'accueil en établissements collectifs et familiaux inférieure à 10 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

Une complémentarité territoriale existe entre l'accueil collectif et le recours aux assistantes maternelles. Certains départements faiblement pourvus en places d'accueil collectif ou en crèches familiales possèdent un nombre de places élevé d'assistantes maternelles (départements des Pays de la Loire, Centre et Franche-Comté). À l'inverse, certains départements faiblement dotés en places d'assistantes maternelles ont développé l'accueil collectif (Île-de-France, régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Corse). En revanche, des départements situés dans le nord de la France – Aisne, Ardennes, Nord, Pas-de-Calais, Eure – connaissent une situation simultanément défavorable pour ces trois modes de garde.

Au total, l'ensemble des trois modes de garde permet d'offrir en moyenne 45 places d'accueil hors du domicile des parents pour 100 enfants de moins de trois ans.

Les départements les moins bien pourvus en capacité d'accueil hors du domicile des parents se situent dans le nord de la France (frontière belge), au sud (littoral méditerranéen) et en Île-de-France. Les départements les mieux dotés se situent dans la zone centrale du pays, de la Bretagne et des Pays de la Loire jusqu'en Franche-Comté et Rhône-Alpes.

(1) Enquête de la mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale auprès des communes – « Avis de 47 petites et grandes villes » – mars 2008.

(2) Comptabilisation des heures supplémentaires par employeur pour les assistantes maternelles indépendantes, alors qu'en crèche familiale elles n'ont qu'un employeur.

Les crèches d'entreprise demeurent peu nombreuses

Les crèches d'entreprise demeurent peu nombreuses. Seules 8 % des places en crèches collectives relèvent des crèches « de personnel », majoritairement dans des établissements publics (hôpitaux) ou les grandes entreprises (2005).

Les formes de participation des entreprises aux structures collectives sont multiples. En réalité, chaque structure résulte d'une forme de partenariat spécifique, selon le type d'acteurs à l'origine du projet, la présence d'une ou plusieurs entreprises, les sources de financement, la localisation, les partenaires et leurs rôles respectifs dans les décisions ou la gestion du service, et l'évolution du partenariat depuis sa création (cf. annexe 18).

Un exemple d'une structure multi-accueil interentreprises : La Souris verte

Dans le Douaisis, les entreprises, notamment les TPE/PME, partant du constat de l'inadéquation des modes de garde aux exigences de l'organisation du travail à horaires décalés, de la nécessité d'innover en matière de gestion des compétences, notamment pour renforcer l'attractivité de leur territoire par rapport à la métropole lilloise (fidélisation, motivation des salariés), financent indirectement par voie d'abondement les places de crèches dans le cadre d'une association interentreprises (La Souris verte). Son conseil d'administration est composé pour partie de représentants de l'association SASIE (association de petites et de grandes entreprises à vocation d'aide sociale aux salariés, porteuse technique du concept) et des entreprises.

La spécificité de ce concept, comparativement à celui des crèches gérées par les entreprises du secteur privé, réside dans le mode de financement de la crèche par les entreprises : en effet, les entreprises ne payent ni ticket d'entrée, ni forfait annuel par place : il leur est facturé un coût de 2 euros TTC par heure de garde (2008). Le coût d'une place pour une entreprise est de 3 520 euros pour 220 jours, sur la base d'une durée journalière de garde de huit heures, avant crédit d'impôt. Après crédit d'impôt, le coût net pour l'entreprise est de 1 479 euros. Le coût de l'adhésion à l'association est de 200 euros par entreprise.

Les crèches « La Souris verte » proposent généralement 38 places, certaines sont ouvertes de 5 heures à 22 heures, ou le samedi, pour s'adapter aux besoins des salariés et des entreprises.

Actuellement, trois structures sont ouvertes, mais quinze nouvelles structures devraient être ouvertes d'ici 2010.

Par ailleurs, l'association propose également un service de garde d'enfants à domicile, à partir de 19 euros TTC par heure de garde. L'association souligne les difficultés de concilier les obligations légales du Code du travail avec la polyvalence des personnels, qui peuvent effectuer à la fois des prestations de garde dans la crèche et des prestations à domicile.

Le nombre de places créées par des prestataires privés demeure modeste

Une politique spécifique en faveur du développement des crèches privées a été initiée en 2003, par la mise en place d'un plan crèche dont les financements sont orientés en priorité en faveur des projets de créations de crèches innovantes, notamment les projets de crèches reposant sur les financements croisés collectivités locales-CAF-entreprises, les projets de crèches interentreprises, les projets proposant des amplitudes d'accueil élargies adaptées aux attentes des parents.

Une partie du financement de ce plan, soit 40 millions d'euros, était destinée à financer des projets de création de crèches par des entreprises privées, ce qui représentait la création d'environ 4 000 places. L'implication des entreprises a été aidée par la CNAF au sein de laquelle une cellule nationale « entreprises » a été créée et au sein de chaque CAF, des correspondants chargés de faciliter le développement de projets d'entreprises ont été désignés.

Avec un bilan de 3 611 places créées au 31 décembre 2007, le plan crèche a presque atteint son objectif quantitatif (cf. annexe 19).

Évolution du nombre de places créées dans le cadre de l'enveloppe centralisée du DAIPE

Année	Nombre de projets	Nombre de places	Consommation en millions d'euros
2004	3	75	0,4
2005	13	536	4,6
2006	21	953	8,4
2007	47	2 055	19,6
Total	84	3 611	33,0

Source : CNAF.

D'après la CNAF, le coût total moyen par place nouvelle est de 16 809 euros. L'aide moyenne accordée est de 9 141 euros, soit un taux de financement moyen de 54,4 %. Ce coût est largement inférieur à celui constaté pour la totalité des fonds. Le délai moyen entre la date de décision de financement par la CNAF et la date d'ouverture de l'équipement est de cinq mois pour les opérateurs privés, alors qu'il est de vingt-six mois pour les projets de financement présentés par les gestionnaires municipaux ou associatifs. Cette rapidité d'exécution s'explique par le fait que la quasi-totalité des projets d'entreprises de crèches consistent à louer et à aménager des locaux déjà construits. D'une plus faible ampleur, les travaux sont donc plus rapidement achevés, à un coût moindre.

Concernant les critères d'innovation⁽¹⁾ fixés dans le cadre du DAIPE centralisé, 10 projets répondent au critère d'intercommunalité et 73 projets répondent au critère d'amplitude horaire d'ouverture.

(1) Les critères d'innovation sont les suivants : places réservées à l'accueil d'urgence, fonctionnement intercommunal, amplitude horaire d'ouverture significative par rapport à l'offre existante, fonctionnement visant le premier accueil.

L'aspect novateur de ce plan réside également dans la majoration du financement accordé en cas de création de places en milieu rural, où les structures d'accueil ont beaucoup de difficultés à se créer. En pratique, peu de places ont été créées en milieu rural : les places d'accueil sont situées plus souvent sur des zones d'activité économique. La très grande majorité sont des crèches de personnel. 52,4 % des projets financés concernent l'Île-de-France, dont 28,6 % concernent le seul département des Hauts-de-Seine.

Un autre plan d'investissement en faveur de la petite enfance, lancé le 7 novembre 2006, prévoit la création en cinq ans de 40 000 places en établissements d'accueil du jeune enfant. Ce plan d'investissement est également ouvert aux initiatives privées. Par ailleurs, dans l'attente de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 50 millions d'euros ont été affectés à la création de 4 500 places d'accueil afin d'anticiper un ralentissement du rythme de création des places de crèche.

D'une façon générale, les opérateurs privés bénéficient des mêmes financements que les opérateurs publics (prestation de service et pour les projets sélectionnés à ce titre, contrat enfance-jeunesse). Les conseils généraux peuvent apporter un financement complémentaire concernant l'aide au fonctionnement. Les communes peuvent aussi être partie prenante au financement si elles réservent des places.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été décidées en 2007 pour favoriser le développement des services d'accueil de la petite enfance dans le secteur lucratif (cf. annexe 20) :

- les services d'accueil de la petite enfance sont exonérés de TVA pour les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont liées ;
- la loi de financement pour la Sécurité sociale 2007 a assoupli l'exigence d'activité exclusive, ce qui permet aux entreprises de bénéficier des avantages fiscaux et sociaux même lorsqu'elles développent d'autres activités, telles que l'accueil collectif en crèches ;
- depuis le 1^{er} janvier 2007, le gestionnaire de la crèche a la possibilité d'être mandaté par une ou plusieurs PME-PMI pour effectuer toutes les démarches nécessaires au pilotage du projet de création de crèche. Le pilotage était un point faible du dispositif : les PME manquent de moyens et de temps pour négocier la signature d'un contrat enfance avec les CAF et les élus locaux.

À court terme, les freins au développement de structures privées évoqués lors des auditions demeurent le niveau d'exigence des normes, la disponibilité du foncier et la pérennisation des financements.

Les micro-crèches devraient permettre prochainement la création de 1 800 places

La formule d'accueil dite « micro-crèche » a été instituée par l'article 24 du décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le Code de la santé publique. En pratique, les micro-crèches regroupent au sein d'un local trois professionnels accueillant au maximum neuf enfants de moins de six ans, dont une place est prévue pour l'accueil en urgence d'un enfant.

Les textes prévoient des garanties de sécurité et d'encadrement : les personnels doivent disposer au minimum de cinq ans d'expérience comme

assistante maternelle ou de deux ans d'expérience auprès des jeunes enfants et d'une qualification de niveau V minimum (CAP petite enfance, auxiliaire de puériculture). Lorsqu'il y a plus de trois enfants présents dans la micro-crèche, deux professionnels doivent être présents pour assurer un maximum de sécurité.

Le local doit être suffisamment spacieux et sécurisé pour l'accueil des jeunes enfants. Il peut s'agir d'une maison ou d'un appartement, soit loué par les créateurs de la micro-crèche, soit mis à disposition par la collectivité locale. Le président du conseil général donne l'autorisation d'ouverture après avis du médecin de la protection maternelle et infantile.

Les micro-crèches peuvent être pilotées soit par une ou plusieurs communes, soit par des professionnels se regroupant en association ou créant leur entreprise. Il n'y a pas d'obligation de nommer un directeur mais le gestionnaire (collectivités, établissement public, association, entreprise) doit désigner une personne chargée du suivi technique, de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet d'accueil. Si cette personne n'est pas titulaire des qualifications habituellement requises pour ces fonctions (médecin, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants), elle doit s'assurer le concours d'une personne qui en est titulaire. La personne chargée du suivi technique du projet peut être ou non présente dans le local. Elle peut assurer le suivi à temps partiel.

Suite aux expérimentations réalisées en Mayenne et dans l'Orne, cette formule semble particulièrement adaptée aux besoins des territoires ruraux, qui peuvent difficilement offrir aux habitants les services d'une crèche ou d'une halte-garderie. Elle contribue aussi à résoudre le problème de certaines des assistantes maternelles vivant dans les zones urbaines sensibles et qui ne peuvent pas exercer, en raison des réticences des parents ou parce que leur logement n'offre pas les garanties suffisantes d'accueil.

Les professionnels de la petite enfance reconnaissent un certain nombre de vertus aux micro-crèches, notamment le partage d'expériences par un travail mené en commun. Les assistantes maternelles se voient garantir un salaire et des conditions de travail stables : elles sont salariées de la structure. Exerçant à l'extérieur de leur domicile, elles ne bénéficient cependant pas du statut des assistantes maternelles et des conditions tarifaires du gré à gré.

Le nombre de micro-crèches actuellement ouvertes est faible (moins de dix, exemples cités à Boulogne, Reims, Albi, Le Cannet), mais près de 200 projets seraient en cours d'étude. Au terme des auditions, il semble que les délais d'ouverture soient longs (environ un an) en raison des difficultés liées à l'obtention de l'avis d'ouverture. En outre, un gestionnaire ne peut gérer directement plus de deux structures : ce chiffre pourrait être utilement porté à quatre.

La scolarisation des enfants âgés de deux ans à l'école maternelle est fonction des places disponibles

L'école maternelle est une composante importante de l'offre globale d'accueil des enfants de moins de trois ans. Les écoles maternelles sont développées sur le territoire. Elles sont gratuites dans le secteur public. Elles sont accessibles

à tous les enfants, quelles que soient les caractéristiques des familles, de langue, de ressources et de conditions de travail.

À la rentrée 2007, en France métropolitaine et dans les DOM, 167 559 élèves de deux ans sont scolarisés. Les écoliers de deux ans voient leurs effectifs baisser de 7,9 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution à la baisse est constante et régulière, sous l'effet de la reprise démographique. En 2007, le taux de scolarisation s'élève à 20,9 % contre 35,3 % en 2000 (– 14,4 points).

Évolution des pourcentages de la tranche d'âge des enfants de deux ans scolarisés⁽¹⁾ (France métropolitaine et DOM, secteurs public et privé)

2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
35,3	34,7	32	28,8	26,1	24,5	23,4	20,9

Traditionnellement fort dans l'Ouest, le Nord et le Massif central, l'accueil des enfants âgés de deux ans à l'école maternelle reste faible en Île-de-France, en Alsace et dans le Sud-Est. Les évolutions départementales du taux de scolarisation à deux ans sont contrastées. La tendance est à une progression du taux là où le nombre de jeunes enfants diminue sensiblement (Nord), et à un recul dans les départements qui connaissent une évolution démographique moins défavorable (Sud-Est, Sud et Ouest), la priorité étant alors donnée à l'accueil des enfants de trois à cinq ans.

L'admission des élèves se fait lors d'une commission mixte Éducation nationale-municipalité où le ministère de l'Éducation nationale n'est pas en situation d'exercer un rapport de force. La population des enfants de deux ans sert souvent de variable d'ajustement : ils sont inscrits à l'école maternelle dans la mesure où il n'y a pas d'enfants plus âgés à scolariser. L'accueil ou non des enfants de deux ans est parfois une variable pour faire baisser le nombre moyen d'enfants par classe, qui est passé de 30,1 en 1980 à 25,8 en 2007⁽²⁾. Le taux d'encadrement constaté d'un enfant de deux ans à l'école maternelle est d'environ un pour quinze, compte tenu des postes d'ATSEM financés par les communes.

La scolarisation des enfants âgés de deux ans est un mode de garde qui, en ce qui concerne l'organisation, n'a pas les mêmes caractéristiques que les modes de garde habituels : nombre de jours dans la semaine, nombre de semaines (36, soit 140 jours) largement inférieur à la moyenne des modes d'accueil (224 jours en moyenne), taux d'encadrement sans commune mesure avec la crèche au même âge, fermeture à 17 heures.

En Suède, les écoles maternelles accueillent les enfants âgés de un à cinq ans. Elles sont ouvertes toute l'année, généralement de 6 h 30 à 18 h 00. Dans chaque section, quinze à vingt enfants sont encadrés par trois adultes. En 2007, 80 % des enfants âgés de un à cinq ans fréquentaient les écoles maternelles.

(1) *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, RERS, 2007.

(2) Note d'information, janvier 2008 : « Les élèves du premier degré à la rentrée 2007 dans les écoles publiques et privées ».

Les taux d'absence des enfants scolarisés à deux ans varient de 30 % le matin à 70 % l'après-midi, allant jusqu'à 90 % le samedi matin⁽¹⁾. Seuls 14 % des enfants sont présents toute la journée. Ces absences ont pour cause la maladie, la fatigue des petits enfants, sans doute le souhait et la possibilité pour les parents de respecter le rythme de sommeil et de repos de l'enfant l'après-midi. Cette présence à temps partiel confirme que l'école est, pour les parents, davantage une solution d'accueil et d'adaptation progressive qu'une scolarisation.

L'application des objectifs de régulation budgétaire au ministère de l'Éducation nationale pourrait le conduire à poursuivre sur la voie de la diminution, voire de la suppression, de l'accueil d'enfants de deux à trois ans à l'école maternelle, dans la mesure où cette mission n'est pas au nombre de ses compétences obligatoires. Le développement de tout autre mode d'accueil du jeune enfant, compte tenu des normes d'encadrement, sera plus coûteux pour les finances publiques que le maintien de l'accueil à l'école maternelle. Le coût global de l'école maternelle est évalué à 781 M€ en 2006⁽²⁾.

La présence des enfants à l'école dès deux ans joue sans doute soit comme un élément escompté de socialisation de la part des parents, soit comme un mode de dépannage, soit comme un mode de garde gratuit pour les familles, complémentaire de la garde familiale ou non : grands-parents, couples aux horaires décalés qui se relaient, travail à domicile d'un parent, possibilité de répit pour la mère, présence complémentaire d'une assistante maternelle. La plupart des observations qualitatives recueillies chez les enseignants leur font dire que ce mode de garde est aussi parfois un pari pour les parents, dans l'attente ou en même temps que d'autres solutions éventuellement onéreuses.

Il pourrait être l'occasion de permettre à des familles en difficulté de choisir la préscolarisation. Cependant, en dépit du bilan positif de la scolarisation à deux ans, les textes qui rendent prioritaires les ZEP⁽³⁾ reçoivent une application faible : la majorité de l'accueil à l'école maternelle se fait hors ZEP. Dans les ZEP, les parents sont moins spontanément demandeurs, pour des raisons culturelles et parce que le chômage féminin y est plus élevé.

(1) Ministère de l'Éducation nationale.

(2) « Compte provisoire de l'éducation pour 2006 », Éducation nationale, bureau des comptes de l'éducation cité par la DGAS – réponse n° 15 au député Feron – PLFSS 2008.

(3) Selon la mission de Révision générale des politiques publiques – Éducation, en 2006, 6,7 % d'élèves de deux ans en Seine-Saint-Denis, 64,8 % dans le Morbihan, 64,2 % dans le Finistère.

Les règles sont contraignantes, ou très peu, suivant les modes d'accueil

Les modalités d'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles sont strictement encadrées

En France, la mise en œuvre de normes doit permettre de garantir la qualité de l'accueil : le taux d'encadrement, la taille des groupes, le programme éducatif ou pédagogique, la formation et l'expérience des professionnels, l'adéquation des locaux sont des variables importantes (*cf.* annexe 21).

L'application de ces normes, prises dans leur ensemble, dans ce domaine comme dans d'autres, est souvent critiquée, notamment par les collectivités locales gestionnaires qui y voient un facteur d'alourdissement de l'équipement et du fonctionnement des structures. La contradiction est forte entre cette préoccupation et l'exigence croissante de qualité exprimée par les parents.

L'accueil des jeunes enfants est soumis à l'observance de règles fixées par la loi et les règlements concernant :

- l'agrément pour l'ouverture d'un lieu d'accueil ;
- le suivi/contrôle du fonctionnement de l'accueil ;
- le taux d'encadrement des enfants ;
- les conditions de qualification pour la direction des structures et la garde des enfants.

Le décret n° 2007-206 du 20 février 2007 a complété les dispositions issues d'un décret du 1^{er} août 2000, dans le sens d'un assouplissement des normes en vigueur afin de favoriser le développement d'un nombre plus grand de lieux d'accueil.

Au-delà des textes réglementaires, interviennent différents prescripteurs, en leur qualité de cofinanceur (CNAF), de contrôleur sanitaire et social (PMI). S'ajoutent en outre les normes de sécurité, qu'elles concernent les lieux accessibles au public ou les équipements à la disposition des enfants (normes européennes).

Le nombre maximal de places par type d'établissements ou services d'accueil

Des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10 % de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

Les assistantes maternelles ne peuvent accueillir plus de trois enfants simultanément.

Capacités d'accueil par type d'établissement ou service

Type d'établissement ou service	Capacités d'accueil maximales
Établissement d'accueil collectif : crèches, haltes-garderies, multi-accueil	60 + 10 % en surnombre
Établissement à gestion parentale ou « crèches parentales »	25 + 10 % en surnombre
Jardins d'enfants	80 + 10 % en surnombre
Micro-crèches	9 + 10 % en surnombre
Services d'accueil familial	150 + 10 % en surnombre
Multi-accueil collectif ou familial	100 + 10 % en surnombre

Source : *Accueil de la petite enfance – Guide pratique*, ministère de la Santé et des Solidarités – Code santé publique, article R. 2324-25, 26 et 27.

Les locaux, l'équipement

La réglementation ne fixe pas de norme en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux. Des prescriptions peuvent néanmoins être formulées lors de l'agrément par la PMI. Le Code de la santé publique (R. 2324-28) définit les conditions de bonne adéquation des locaux pour la mise en œuvre du projet éducatif et l'accueil dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort. Les services d'accueil familial doivent disposer d'un local réservé à l'accueil des assistants maternels et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace réservé aux activités d'éveil des enfants.

Pour les assistantes maternelles, la réglementation impose de disposer d'un logement dont l'état, les dimensions, les conditions d'accès et l'environnement permettent d'assurer le bien-être et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre et, s'agissant d'un candidat à l'agrément d'assistant maternel, de l'âge de ceux pour lesquels l'agrément est demandé (article D. 421-3 du CASF). À ces titres, des prescriptions telles que la possession d'un four à porte froide sont pratiquées.

Par ailleurs, les jeux, mobiliers et équipements pour enfants sont soumis à des réglementations européennes et/ou des normes techniques, motivées par un souci de sécurité et de protection de l'enfant. Le renchérissement qui en résulte s'additionne au coût global du projet.

La durée, les périodes d'ouverture et les modalités de l'accueil

La durée, les périodes d'ouverture et les modalités de l'accueil en établissement sont fixées par le gestionnaire et le directeur en accord avec les autres partenaires, et doivent figurer dans le projet de service et dans le règlement de fonctionnement. La CNAF peut conditionner ses financements à l'observation de certaines règles visant notamment à maximiser les taux d'occupation et à assurer une amplitude horaire minimale d'ouverture.

Ces éléments sont également fixés dans l'agrément délivré aux assistantes maternelles.

Les normes de qualification requises

En France, **s'agissant de la direction d'un établissement**, les établissements sont classés en trois catégories avec des conditions de diplômes, d'expérience et d'exercice croissant en fonction du nombre d'enfants accueillis : 20 places ou moins ; 21 à 40 places ; 41 à 60 places ; un adjoint est requis en cas de capacité supérieure à 60 places⁽¹⁾ (cf. annexe 22). Lorsqu'un éducateur de jeunes enfants assure la direction d'un établissement de plus de 20 places, une puéricultrice ou une infirmière doit y être adjointe.

L'exigence d'une qualification sanitaire est souvent critiquée par les élus locaux qui la perçoivent comme un fruit de l'histoire des crèches, très marquée par leur origine sanitaire, et comme une distorsion majeure par rapport au mode de garde par des assistantes maternelles, facteur de difficulté, notamment en matière de recrutement et de coût⁽²⁾.

Niveau de qualification du personnel de direction des établissements d'accueil collectif et des crèches familiales en 2006 (en %) (France métropolitaine)

	Puéricultrice	Éducateur de jeunes enfants	Autre (*)	Dérogation	Ensemble
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	38	48	11	3	100
Crèches collectives	73	20	6	1	100
De quartier	79	15	5	1	100
De personnel	90	6	4	0	100
Parentales	4	84	10	2	100
Haltes-garderies	16	71	11	2	100
Traditionnelles	17	71	10	2	100
Parentales	2	74	18	6	100
Jardins d'enfants	5	82	7	6	100
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	40	45	11	4	100
Traditionnelles	42	45	10	3	100
Parentales	6	62	22	10	100
Collectives/familiales	71	20	8	1	100
CRÈCHES FAMILIALES	86	7	6	1	100

Source : enquête PMI, DREES, 2006.

Des dérogations peuvent être accordées par le président du conseil général en cas notamment d'absence de candidats aux conditions de qualification requises. Les dérogations sont accordées de manière parcimonieuse, ne concernant que 0 à 10 % du personnel de direction suivant le type d'établissement (2006). Pourtant, les difficultés de recrutement sont presque générales sur les métiers les plus qualifiés. Lors des auditions réalisées dans le cadre de cette mission, plusieurs interlocuteurs ont souligné le fait que le manque de personnel disponible a pour effet de retarder l'ouverture des structures collectives.

(1) Article R. 2324-34, 35 et 46 du Code de la santé publique.

(2) Une puéricultrice est un cadre A (18 554 à 34 932 euros en traitement annuel brut) ; un éducateur de jeunes enfants est un cadre B (16 759 euros à 29 056 euros).

L'enquête de la mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale⁽¹⁾ menée auprès des communes fait état du même constat : seules 8 % des communes déclarent ne pas rencontrer de difficultés de recrutement. Les métiers cités varient selon les communes. Toutefois, aucune commune ne signale de difficultés de recrutement de titulaires de CAP petite enfance ou BEP sanitaire et social, plusieurs précisant même qu'ils sont en nombre suffisant.

Difficultés de recrutement par métier

	Communes signalant des difficultés de recrutement (en %)
Éducateur de jeunes enfants	16
Puéricultrice	31
Auxiliaire de puériculture	36
Infirmière	7
Assistante maternelle	7
Médecin	1

Source : enquête de la mission de Révision générale des politiques publiques relative à la famille, mars 2008.

Les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent être des puéricultrices diplômées d'État, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'État ou des psychomotriciens diplômés d'État et, pour moitié au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification de type CAP/BEP qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement⁽²⁾. Les personnes chargées des enfants qui n'ont ni formation, ni expériences relatives à l'accueil de jeunes enfants en collectivité peuvent bénéficier de mesures d'accompagnement permettant leur adaptation à l'emploi. D'après la DGAS, les entreprises de crèches tendent à utiliser plus volontiers cette faculté à la fois pour réduire les coûts et aider à l'insertion de personnes peu qualifiées, mais sont parfois confrontées aux réticences de certains services de PMI.

Les établissements et services s'assurent du concours régulier d'un médecin spécialiste ou compétent qualifié en pédiatrie.

Les qualifications des professionnels de la petite enfance varient considérablement d'un pays à l'autre (cf. annexe 23). Dans la plupart des pays, les professionnels dirigeants de la petite enfance sont titulaires d'un diplôme professionnel, généralement de type puéricultrice. De nombreux pays ont également des personnels titulaires d'un diplôme du secondaire, auquel s'ajoute un diplôme professionnel de l'enseignement supérieur d'un ou deux ans. Les enseignants du préprimaire suivent généralement une formation de même niveau et dans les mêmes établissements que les enseignants du primaire.

(1) Enquête « Avis de 47 petites et grandes villes », mars 2008.

(2) Article R. 2324-42 du Code de la santé publique modifié par le décret n° 2007-230 du 20 février 2007.

Le taux d'encadrement des enfants

Un taux d'encadrement élevé (nombre d'enfants faible par adulte) peut être associé à une meilleure qualité de l'accueil et à de bons résultats en termes de développement, parce qu'il tend à faciliter les interactions entre l'adulte et l'enfant, comparativement à des taux d'encadrement plus faibles.

Cependant, ces taux, en tant que tels, ne peuvent être considérés comme des indicateurs suffisants pour mesurer la qualité. L'expérience et la formation de l'équipe, le nombre d'enfants qui ont des besoins spécifiques, l'âge des enfants, les agents auxiliaires qui interviennent et la politique d'accueil peuvent également jouer un rôle : une étude américaine sur les services français soulignant la qualité des interactions avec les enfants relève un taux d'encadrement plus faible que celui prévu aux États-Unis, mais une meilleure formation du personnel⁽¹⁾. De même, l'étude EPPE⁽²⁾ au Royaume-Uni montre que le taux d'encadrement est une variable de qualité parmi d'autres : aucun lien n'a pu être mis en évidence, qui aurait montré l'impact sur le bien-être des enfants : les taux les plus faibles ont été trouvés dans les écoles maternelles alors qu'elles avaient de très bons résultats qualitatifs. Ces écoles avaient également du personnel plus qualifié que celui d'autres structures d'accueil⁽³⁾.

Taux d'encadrement des enfants en France selon le mode de garde

	Principales dispositions
Établissement	Au moins un adulte doit être présent pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte pour huit qui marchent (ratio qui s'apprécie en fonction du nombre d'enfants effectivement physiquement présents). Pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à deux, dont au moins un professionnel (article R. 2324-43 du Code de la santé publique). Ratio d'éducateurs de jeunes enfants : un demi-poste pour 25 places et un demi-poste supplémentaire par tranche de 20 au-delà dans les établissements et un pour 30 places dans les services d'accueil familial (article R. 2324-41 du Code de la santé publique, modifié par le décret de février 2007). L'autorisation d'ouverture peut prévoir des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil (article R. 2324-20 du Code de la santé publique).
Micro-crèche	Trois professionnels accueillant au maximum neuf enfants (référence identique à celle des assistantes maternelles) (article R. 2324-47 du Code de la santé publique).
Jardin d'enfants	Pour des enfants âgés de trois à six ans, présence d'un professionnel pour quinze enfants en moyenne.
Assistants maternelles	Le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut être supérieur à trois y compris le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistante maternelle présents à son domicile, dans la limite de six au total (article L. 421-4 du CASF). À titre exceptionnel, le nombre peut être dépassé pour remplacer une assistante maternelle indisponible ou autre (article D. 421-17 du CASF).

Source : mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale, 2008.

Le taux d'encadrement varie considérablement selon les pays et au sein de chaque pays (de un à trois à un à vingt pour les enfants de moins de trois

(1) Howes et Marx, 1992, cité par A. Mooney, C. Cameron, M. Candappa, S. MacQuail, P. Moss, P. Petrie, « Early years and childcare international evidence project », Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, Université de Londres, 2003.

(2) Projet « Effective Provision of Pre-school Education » (EPPE).

(3) Sammons *et al.*, 2000, cité par A. Mooney, C. Cameron, M. Candappa, S. MacQuail, P. Moss, P. Petrie, *op. cit.*

ans), selon que les autorités locales ont ou non la possibilité de fixer les taux (Australie, Belgique, Danemark, Suède, États-Unis). Dans certains pays (Espagne, Italie), les autorités régionales peuvent modifier les taux nationaux. Au Danemark, certaines municipalités n'ont pas déterminé de normes.

Le ratio d'encadrement moyen des enfants âgés de zéro à trois ans qui fréquentent les structures d'accueil de jour agréées varie de cinq à sept enfants par personne chargée de la garde dans la majorité des pays de l'OCDE. Dans certains pays, les ratios d'encadrement des enfants augmentent avec l'âge des enfants⁽¹⁾.

Taux d'encadrement des enfants dans les structures d'accueil à temps plein

Pays	Normes nationales	Taux d'encadrement de 0 à 3 ans
Australie	Pas de normes nationales, le taux varie selon les États et les territoires	– de 1 pour 4 à 1 pour 5 (0-23 mois) – de 1 pour 5 à 1 pour 8 (24-35 mois)
Nouvelle-Zélande	Non communiqué	– 1 pour 5 (0-23 mois) – 1 pour 10 (24-59 mois) – 1 pour 4 (groupes âges mixtes)
Royaume-Uni*	Normes nationales	– 1 pour 3 (0-24 mois) – 1 pour 4 (24-35 mois)
États-Unis	Pas de normes nationales, le taux varie selon les États	– de 1 pour 3 à 1 pour 13, selon l'âge
Danemark	Pas de normes nationales, le taux est fixé par les autorités locales	– 1 pour 3
Finlande	Non communiqué	– 1 pour 4
Norvège	Cadre réglementaire national mais les autorités locales peuvent faire varier le taux	– de 1 pour 7 à 1 pour 9
Suède	Pas de normes nationales, le taux est fixé par les autorités locales	– de 1 pour 3 à 1 pour 5
Belgique (communauté flamande)	Pas de normes nationales : le taux est fixé par les gouvernements des trois communautés	– 1 pour 7
Belgique (communauté wallonne)	Pas de normes nationales : le taux est fixé par les gouvernements des trois communautés	– de 1 pour 7 à 2 pour 9
France	Normes nationales, mais pas de normes nationales pour les enfants de 30 à 71 mois	– de 1 pour 5 (enfant qui ne marche pas) – 1 pour 8 (enfant qui marche)
Italie	Normes nationales, mais les régions peuvent fixer des normes plus sévères	– 1 pour 6 (0-35 mois) – 1 pour 8 (12-35 mois) – 1 pour 9 (18-35 mois)
Allemagne	Pas de normes nationales, taux fixé par les Länder	– de 2 pour 8-10 à 2 pour 15
Pays-Bas	Pas de normes nationales, les autorités locales suivent les recommandations	– 1 pour 4 (0-11 mois) – 1 pour 5 (12-23 mois) – 1 pour 6 (24-35 mois)
Portugal	Non communiqué	– 1 pour 4 (enfant qui ne marche pas) – 1 pour 5 (enfant qui marche jusqu'à 24 mois) – 1 pour 7,5 (24-35 mois)
Espagne	Normes nationales, mais les régions ou les autorités locales peuvent fixer des normes plus sévères	– 1 pour 8 (0-11 mois) – 1 pour 13 (12-23 mois) – 1 pour 20 (24-35 mois)

* Taux d'encadrement pour des structures à temps partiel. La plupart des enfants de plus de quatre ans sont scolarisés dans des écoles primaires où le taux d'encadrement est de 1 pour 30. Des taux différents sont prévus en Écosse et au pays de Galles.

Source : Munton *et al.*, 2002.

(1) OCDE, *Bébés et employeurs*, 2007.

A contrario, les modalités d'exercice de la garde d'enfant par une employée à domicile sont laissées à l'appréciation des parents

Alors que la fixation de normes contraignantes pour les structures collectives et les assistantes maternelles est perçue comme une garantie de sécurité et de qualité, presque aucune norme ne vient réglementer l'exercice de la garde à domicile, qui est considérée comme une affaire relevant de la vie privée des familles.

Ainsi, le domicile ne fait l'objet d'aucun agrément, y compris en cas de garde partagée et d'alternance du lieu de garde, alors qu'il est le principal lieu de survenue des accidents de la vie courante, et que les tout-petits sont précisément, dans la population totale, la classe d'âge la plus concernée par ce type d'accidents : ils sont à l'origine d'un décès sur cinq des enfants âgés entre un et quatre ans (2005)⁽¹⁾ et ont lieu dans trois cas sur quatre à leur domicile (cf. annexe 24).

Les textes ne prévoient pas un taux d'encadrement maximum, y compris en cas de garde partagée. Le statut des employées à domicile diffère selon qu'elles sont employées directement par les parents ou qu'elles sont salariées d'une structure proposant des prestations dans le domaine de l'aide au domicile (entreprise de services à la personne, association) :

- Les employés à domicile directement salariés par les parents relèvent de la convention collective nationale des salariés du particulier employeur. Aucune exigence de qualification, aucun taux d'encadrement ne vient limiter l'exercice de la garde des enfants par des employés à domicile. Les textes ne prévoient pas de formation pour les employées débutantes qui doivent garder les enfants. La formation des employées à domicile ressort de la responsabilité des parents, des associations ou des entreprises qui proposent des services de garde.

- Des conditions de qualifications minimales sont exigées des employés à domicile mis à disposition des parents par une structure qui intervient dans le secteur de l'aide à domicile. Les intervenants sont soit titulaires d'un diplôme attestant de compétence dans le secteur de la petite enfance (de type CAP petite enfance), soit justifient d'une expérience de trois ans dans le secteur de la petite enfance, soit d'un contrat aidé, d'une formation en alternance ou d'une formation à l'adaptation dans l'emploi.

La structure qui offre un service de garde des enfants de moins de trois ans au domicile parental doit faire l'objet d'un agrément qualité⁽²⁾, lié au respect d'un cahier des charges, actuellement en cours d'élaboration. L'agrément qualité est délivré pour une durée de cinq ans par la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, dans un délai de trois mois à compter de la demande. L'agrément est délivré de manière tacite à l'expiration de ce délai.

(1) www.cephdc.vesinet.inserm.fr

(2) Loi du 26 juillet 2005, articles L. 129-1 et suivants du Code du travail.

Ces structures font souvent appel à des emplois aidés, ou à des bénévoles. Une étude souligne que ce secteur se caractérise par l’existence de statuts d’emplois différents, le temps partiel subi, les horaires décalés des professionnels intervenants, l’absence de perspective d’évolution de carrière⁽¹⁾.

Un investissement important pour les finances publiques

Un effort financier important

La France fait partie des trois pays de l’OCDE qui dépensent le plus pour la politique familiale : 72 Md€, y compris les dépenses fiscales (cf. annexe 25). Parmi ces dépenses, plus de 7,5 Md€, soit 0,4 % du PIB, ont été consacrés en 2005 par les finances publiques à l’accueil des enfants de moins de trois ans (établissements d’accueil du jeune enfant, assistantes maternelles agréées, garde à domicile, écoles maternelles pour les deux à trois ans), hors aides monétaires visant à compenser l’arrêt ou la réduction d’activité professionnelle.

Dépenses de l’État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales pour l’accueil du jeune enfant

Dépenses en 2005	Montant en M€	Source
Prestations monétaires pour une garde individuelle	2 701	
Aide à l’emploi d’une assistante maternelle (AFEAMA, CSS assistante maternelle)	2 548	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Aide à l’emploi d’une garde à domicile (AGED, CMG garde à domicile)	153	CNAF, estimé sur 0-3 ans
Établissement d’accueil du jeune enfant	3 610	
Dépenses de fonctionnement de la CNAF	1 752	CNAF (0-4 ans)
Dépenses de fonctionnement de la MSA	14	CNAF (0-6 ans)
Dépenses de fonctionnement des communes (2004)	1 432	DGCP
FIPE : Fonds d’investissement petite enfance	27	CNAF (0-4 ans)
AEI : Aide exceptionnelle à l’investissement	51	CNAF (0-4 ans)
DAIPE : Dispositif d’aide à l’investissement petite enfance	20	CNAF (0-4 ans)
DIPE : Dispositif d’investissement petite enfance	0	
Dépenses d’investissement des communes (2004)	280	DGCP
Investissement sur fonds propres pour les EAJE	34	
Autres	791	

(1) « Freins à l’embauche et amélioration des conditions de travail dans le secteur de l’aide à domicile », étude de l’ANACT réalisée en 2002 dans le cadre de la mise en place de l’APA.

Dépenses en 2005	Montant en M€	Source
Préscolarisation (école maternelle)	791	Direction du budget et Éducation nationale
Dépense fiscale	566	
Réduction impôt pour frais de garde	240	Calcul DGTPE
Réduction impôt pour emplois familiaux	151	Idem
Exonération des assistantes maternelles agréées	140	PLF
Crédit impôt entreprises	35	Direction du budget
Total services d'accueil pour les moins de 3 ans	7 668	
Aide pour la réduction ou l'arrêt d'activité	5 163	
Allocations de congé parental (APE, CLCA)	2 738	CNAF
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) liée aux prestations ci-dessus	2 425	Estimation DGTPE
Maternité	2 888	
Congé maternité et allocation forfaitaire de congés maternels	2 688	DREES
Congé paternité	200	DREES
Total	15 719	

Source : CNAF, PLFSS 2008, Programme de qualité et d'efficience.

Le poids dominant de la branche famille et des financements publics

La présentation de la répartition des financements à partir du coût unitaire des différents types d'accueil illustre le poids dominant de la branche famille et de l'ensemble des financements publics.

Structure actuelle moyenne du financement des modes d'accueil, à partir de leur coût unitaire par enfant

	Coût pour un enfant	Part famille	Part État	Part CNAF	Part gestionnaire : collectivité locale ou autre
Garde à domicile	25 488 €	48 %	26 %	26 %	
Garde partagée entre deux familles	12 996 €	35 %	35 %	30 %	
EAJE	10 000 €	10 %	10 %	50 %	30 %
Assistante maternelle	7 518 €	10 %	8 %	82 %	
École maternelle	4 660 €	6 %	50 %		44 %
Garde par un parent (CLCA)	4 359 €				

Note : le coût de revient des différents modes de garde fait appel à des méthodologies complexes et parfois divergentes selon les sources. Une place de crèche peut accueillir plus d'un enfant du fait des placements à temps partiel (1,3 enfant).

Source : mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale, 2008.

L'accueil des jeunes enfants constitue la première fonction financée par la CNAF à l'aide de son Fonds national d'action sociale (FNAS). Ce fonds constitue une enveloppe budgétaire fermée, décidée annuellement par le conseil d'administration de la CNAF, en conformité avec la convention d'objectifs et de gestion. À l'inverse des dépenses de fonctionnement, les recettes et dépenses

d'investissement ne sont pas retracées par une ligne permanente au sein du budget de la CNAF et sont inscrites ponctuellement au gré des ouvertures décidées par les plans crèches.

En 2008, au terme de la troisième convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, les dépenses d'action sociale devraient s'élever à 4 Md€ par an, dont un peu plus de 50 % consacrés à l'accueil des enfants de moins de six ans.

L'action sociale de la CNAF (2006, en M€)

		Aides aux partenaires			Services CAF			Total
		Fonctionnement		Investis- sement	Fonctionnement		Investis- sement	
	Aides aux familles : subven- tions	Fonds propres	Presta- tions de service	Subven- tions	Fonds propres	Presta- tions de service		
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	0,8	9,8	1 671,4	134,1	34,6	15,7	3,5	1 874,2
Temps libre des enfants et des familles	117,5	28,3	588,6	30,2	18,5	0,7	3,0	797,6
Accompagnement social des familles et de leurs enfants	137,4	7,3	38,2	0,5	233,6	0,4	4,4	434,2
Logement et habitat	18,1	28,0		3,1	11,5			158,0
Animation et vie sociale		45,0	118,5	15,7	56,5	10,7	4,9	255,6
Prestations supplémentaires aux familles	9,0							9,0
Autres actions	0,8	16,0	20,5	0,7	6,5	0,4		45,2
Logistique des œuvres					11,4			11,4
Total des dépenses d'action sociale de l'exercice 2006	283,6	134,5	2 437,1	184,3	372,7	28,0	15,8	3 585,2

Source : CNAF.

Les collectivités locales, qui sont les principaux opérateurs des établissements, sont dépendantes des financements des CAF

Les collectivités territoriales jouent un rôle moteur en tant qu'opérateur, financeur, planificateur d'un ensemble de politiques sociales, dont l'accueil des jeunes enfants est l'illustration la plus récente et par ailleurs en fort développement. 80 % des établissements d'accueil de jeunes enfants sont gérés par des communes, des établissements de coopération intercommunale ou des centres communaux d'action sociale.

Pourtant, bien qu'étant le premier opérateur pour l'accueil des jeunes enfants, les collectivités territoriales ne sont pas représentées dans le conseil d'administration des CAF. Seul le conseil de surveillance au niveau national accorde

une place, très réduite, aux représentants des collectivités territoriales⁽¹⁾. Cette situation place de fait les collectivités dans une relation de dépendance vis-à-vis des CAF, dont la participation financière aux projets de création d'établissement, à travers des dispositifs qui ont été entièrement révisés depuis 2002, est déterminante.

Les collectivités territoriales peuvent également bénéficier des subventions du conseil général en complément des financements de la CAF, mais cette pratique varie selon les départements. Elle est en tout état de cause facultative, et non liée à une compétence obligatoire des conseils généraux.

Le contrat unique enfance-jeunesse

Le contrat unique enfance-jeunesse, en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2006, succède au précédent contrat enfance et contrat temps libre. Il vise à assurer un *continuum* d'interventions et de services sans rupture d'âge entre l'enfance (0-5 ans révolus) et la jeunesse (6-17 ans). Néanmoins, le maintien de deux enveloppes budgétaires distinctes freine le développement de projets globaux ou l'adaptation aux besoins locaux.

Dans le but de mieux maîtriser les dépenses d'action sociale de la CNAF – suite notamment aux observations de la Cour des comptes –, les contrats enfance-jeunesse se distinguent du dispositif antérieur par des conditions de financement plus strictes et des montants de participation limités à hauteur :

- de 55 %⁽²⁾ du reste à charge du gestionnaire plafonné au titre de la création de places nouvelles ; (certains cofinancements de la période précédente allaient jusqu'à 70 %) ;
- d'un montant forfaitaire dégressif pour les actes correspondant à un « stock » de service déjà existant.

Parmi les conditions de financement, un taux d'occupation minimum de 70 % pour les établissements et 60 % pour les centres de loisirs est exigé⁽³⁾. Il ressort des auditions que cet objectif global, s'il n'est pas remis en cause dans son principe, devrait faire l'objet d'un suivi adapté pour permettre aux gestionnaires de pouvoir faire le choix de larges amplitudes horaires, d'accueillir des enfants à temps partiel, ou pour certaines haltes-garderies en zone rurale d'ouvrir seulement quelques jours par semaine : la mesure du taux d'occupation pourrait être effectuée aux plages horaires « typiques », pour les enfants accueillis à temps plein.

Outre le développement de l'offre de crèches, les nouveaux contrats marquent une attention privilégiée à la dimension territoriale de l'offre et visent une offre minimale d'accueil sur les territoires qui en sont dépourvus, confor-

(1) Dans les CAF, le conseil d'administration comprend vingt-quatre membres titulaires (vingt-six dans les DOM). Il est composé de huit représentants des organisations salariées, cinq des employeurs, trois des travailleurs indépendants, quatre des UDAF et quatre personnes qualifiées. Dans les DOM, s'ajoutent deux représentants des exploitants agricoles. Trois représentants du personnel assistent au conseil avec voix consultative.

(2) Sauf modulation exceptionnelle décidée par la commission d'action sociale de la CNAF pour les communes à potentiel financier très faible.

(3) Cette exigence doit être atteinte au terme de la quatrième année de financement du contrat enfance-jeunesse.

mément aux recommandations de la Cour des comptes qui avait considéré que les moyens étaient «répartis de manière ni équitable ni rationnelle», sans égard ni au caractère prioritaire des projets, ni aux ressources financières des communes ⁽¹⁾.

Critères nationaux des contrats enfance-jeunesse (pondération décidée par chaque CAF) :

- l'offre et la demande ;
- la richesse du territoire ;
- la typologie sociale des familles.

Critères nationaux pour les crédits jeunesse (temps libre), outre le taux d'enfants de 6-17 ans :

- offre : dépense temps libre par enfant ;
 - richesse : potentiel financier de la commune ⁽²⁾ ;
 - territoire : ZUS, ZRR, ZEP ;
 - demande : part des 6-17 ans (inclus) dans la population et taux d'activité féminine ;
 - familles potentiellement vulnérables, définies par deux références : proportion de familles nombreuses, proportion de familles monoparentales.
-

La prestation de service unique (PSU)

Dans le cadre de conventions pluriannuelles signées avec les communes, les associations ou les entreprises, les CAF versent aux gestionnaires des structures d'accueil relevant du décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans une aide au fonctionnement, la prestation de service unique (PSU).

En contrepartie de ce financement, les gestionnaires s'engagent notamment à appliquer un barème national de participation financière pour les familles. Les tarifs de garde sont proportionnels aux ressources du foyer.

Le montant de la PSU est égal à 66 % du prix de revient des actes dispensés (exprimés en heures/enfant) par l'établissement, déduction faite des participations familiales, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la CNAF. La PSU est versée sur la base des heures d'accueil payées par les familles. En 2006, le prix plafond est de 5,56 euros/heure, le montant maximal de la PSU est de 3,67 euros/heure.

(1) Rapport de la Cour des comptes sur l'action sociale dans le régime général, 2006.

(2) Le potentiel financier est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale des collectivités locales, notamment pour l'attribution de certaines dotations. Le potentiel financier est obtenu à partir des bases pondérées des quatre taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe foncière bâti et non bâti, taxe d'habitation) majorées des dotations récurrentes de l'État.

La généralisation de l'application de la PSU, créée en 2002, est effective depuis le 31 décembre 2005 en métropole. La réforme a accru les prix plafonds retenus par les CAF et adopté le principe d'une participation différentielle. Le « poids » de la modulation tarifaire en fonction du revenu des familles n'incombe plus désormais aux structures. La PSU a décloisonné l'accueil permanent et l'accueil temporaire et a développé le multi-accueil. L'objectif de la PSU est de mieux répondre aux besoins des parents en ne leur faisant payer que le nombre d'heures de garde dont ils ont besoin (au lieu d'un forfait), d'augmenter le nombre d'enfants accueillis en permettant qu'une place puisse être occupée par plusieurs enfants sur des créneaux horaires différents, tout en permettant à toutes les familles d'accéder à ce mode de garde grâce à l'application d'un barème national. La PSU a ainsi profité aux familles dont la participation a fortement baissé depuis 2005 (à hauteur de 64,6 M€ en 2005). La réforme de la PSU a eu un coût élevé, sans qu'ait pu être précisément mesurée l'offre d'accueil qui en a résulté. La Cour des comptes dans son rapport de 2006⁽¹⁾ estime que sur la période 2001-2004, il en a résulté un renchérissement moyen de 40 % du montant moyen par place d'accueil agréée de la prestation de service versée aux établissements.

Cependant, le système aurait eu pour contrepartie des effets de lourdeur administrative et une difficulté d'adaptation pour préserver la qualité de l'accueil⁽²⁾ : plus d'enfants, plus de passage, moins de relations avec les parents, etc. Par ailleurs, des problèmes d'ajustement financier ont été dénoncés par les porteurs de projet, publics ou privés.

Des assouplissements sont déjà intervenus de la part de la CNAF. Certaines possibilités, comme par exemple celle de déplaçonner le barème applicable aux familles afin de faire payer un prix majoré aux plus hauts revenus, sont cependant parfois mal connues ou faiblement utilisées.

En conclusion, le nouveau mécanisme de financement *via* la PSU d'une part et les contrats enfance-jeunesse d'autre part, paraît avoir engendré un processus vertueux d'optimisation de l'utilisation des structures. L'alternative consistant à solvabiliser directement les familles pourrait perturber les évolutions engagées et priver la CNAF d'un moyen de pilotage fort. Dans tous les cas, l'équilibre économique des structures n'est assuré que par un financement public majoritaire.

(1) Rapport de la Cour des comptes sur l'action sociale dans le régime général, p. 271, 2006.

(2) Voir l'enquête réalisée par l'Association des maires de France.

La réforme australienne

En 1997, l'Australie a réformé son système de financement des services de garde des enfants. Le financement direct des dépenses de fonctionnement au prestataire a été abandonné et il a été mis en place un système d'aides financières aux parents pour compenser les frais de garde, y compris périscolaires. Désormais, ces derniers ont le choix pour le financement de la garde d'enfants entre une aide publique ou des bons. Seuls les prestataires agréés peuvent recevoir ces bons.

Les droits aux bons sont conditionnés aux revenus et aux heures travaillées. L'Australie poursuit une politique d'emploi en ciblant l'attribution des bons aux familles qui en ont le plus besoin. L'expérience australienne d'allocation de garde d'enfants (Child Care Benefit) montre que la distribution de bons et des subventions en quantité suffisante permet d'accroître rapidement l'offre de garde (nourrices, garde à domicile, prestataires privés) et de lier le versement des prestations à des normes de qualité.

Les fonds propres des CAF constituent des leviers supplémentaires

En complément ou non des prestations de service, les CAF peuvent accorder des subventions de fonctionnement ou d'investissement aux équipements, services d'accueil, actions innovantes, relevant du domaine de la petite enfance. Dans ce cadre, les CAF peuvent apporter un financement à des services d'accueil à domicile en horaires décalés.

Le financement de ces services relève des dotations spécifiques (limitatives mais libres d'emploi) à chaque CAF et dépend des décisions de chaque conseil d'administration. Il ne s'agit donc pas d'un financement pouvant s'étendre de façon homogène à l'ensemble du territoire.

Une succession de dispositifs d'aide à l'investissement

Depuis 2000, aux aides à l'investissement que peuvent toujours accorder librement les CAF sur leur dotation d'action sociale, se sont ajoutées celles qui leur sont déléguées sur les fonds exceptionnels correspondant à quatre plans crèches successifs, d'un montant global de 783 M€ : fonds d'investissement petite enfance (FIPE) en 2001, aide exceptionnelle à la petite enfance (AEI) en 2002, dispositif d'aide à l'investissement petite enfance (DAIPE) en 2004, dispositif d'investissement petite enfance (DIPE) en 2006.

Au total, en 2007, ces fonds représentent 114 M€, pour 11 500 places créées.

Financement des investissements pour l'accueil du jeune enfant (en M€)

	2005 *	2006	2007
FIPE (Fonds d'investissement petite enfance)	27,3	18,6	10,5
AEI (Aide exceptionnelle à l'investissement)	50,6	44,9	24,2
DAIPE (Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance)	19,6	36,2	59,9
DIPE (Dispositif d'investissement petite enfance)	0	1,8	19,1
Plan petite enfance	0	0	0,6
Total	97,5	101,5	114,3
Dépenses d'investissement des communes et intercommunalités **		390	

* Montants en 2005 cités par CNAF accueil jeune enfant 2006.

** Chiffre mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale.

Source : CNAF et commission des comptes de la Sécurité sociale.

Nombre de places en crèches créées

	2005	2006	2007
FIPE (Fonds d'investissement petite enfance)	2 496	1 378	992
AEI (Aide exceptionnelle à l'investissement)	4 548	4 626	3 181
DAIPE (Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance)	1 912	4 829	6 922
DIPE (Dispositif d'investissement petite enfance)	42	1 123	413
Total	8 998	11 956	11 508

Source : CNAF et commission des comptes de la Sécurité sociale.

Caractéristiques du dernier plan crèche (DIPE)

Les 165 M€ du dernier plan crèches (DIPE) ont été répartis en enveloppes budgétaires mises à disposition de chaque CAF. La dotation attribuée à chaque organisme a été déterminée en fonction du nombre d'enfants de moins de trois ans non couverts par un mode d'accueil collectif ou individuel⁽¹⁾ présent sur leur circonscription, pondérée par les caractéristiques sociales du territoire⁽²⁾ et le taux d'utilisation des fonds d'aide à l'investissement précédents.

L'aide forfaitaire par place est de 6 500 euros (socle de base) et en cas de création de places nouvelles, deux modules viennent bonifier le socle de base (bonus maximal de 5 000 euros) :

– le module « intercommunalité » : un bonus d'un montant de 1 000 euros par place nouvelle, est attribué à toute place créée ou fonctionnant en intercommunalité ;

(1) Nombre d'enfants âgés de moins de trois ans diminué du : nombre de bénéficiaires du complément mode de garde de la PAJE (CMG-PAJE) + nombre de bénéficiaires de l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) + nombre de bénéficiaires de l'aide de garde d'enfant à domicile (AGED) + nombre de places en structure d'accueil collectif du jeune enfant.

(2) Nombre de femmes bénéficiaires de l'allocation parent isolé/nombre total de femmes ayant des enfants de zéro à trois ans par CAF.

– le module « potentiel financier » : l'aide financière apportée, par place nouvelle, est d'autant plus élevée que les ressources de la commune sont faibles.

Les subventions accordées sont plafonnées à hauteur de 80 % des dépenses par place.

La relative faiblesse de ces aides à l'investissement, et plus encore leur caractère ponctuel lié au lancement successif de plans crèches d'une durée de deux ans, constitue un frein au développement des structures et provoque d'inévitables ruptures dans le développement de l'offre d'accueil. Chaque plan crèche, et donc le bénéfice de chaque fonds, est régi par des conditions d'éligibilité particulières. L'étanchéité de chacun des fonds ne permet pas de possibilité de reports et gêne certains projets. Ce mécanisme impose de relancer à chaque échéance un nouveau dispositif, sans assurer l'indispensable prévisibilité aux opérateurs.

Une nouvelle organisation du pilotage de l'offre d'accueil est nécessaire

Aucune collectivité n'est institutionnellement responsable de la petite enfance

Aucune compétence obligatoire n'incombe aux pouvoirs publics en matière d'accueil des jeunes enfants, hormis l'école maternelle à trois ans⁽¹⁾ et l'encadrement réglementaire et sanitaire des lieux d'accueil. Cependant, les collectivités territoriales ont, en la matière, une pratique ancienne et en fort développement au titre de leurs interventions multiples en faveur des familles (crèches municipales, accueil périscolaire, aménagement de l'espace, action sociale). Les dépenses de crèches et garderies représentent en 2006 plus de 2,1 Md€ pour les communes et leurs groupements, dont 1,7 Md€ au titre du fonctionnement⁽²⁾.

Plusieurs textes récents ont précisé la répartition des rôles entre collectivités territoriales et ont soutenu l'extension de l'offre d'accueil par l'institution d'outils facultatifs de coordination. L'objectif d'une extension très forte des capacités d'accueil des jeunes enfants, dans la perspective d'un droit opposable, impose cependant de réexaminer le cadre actuel de répartition et de définition des compétences.

(1) Article L. 113-1 du Code de l'éducation.

(2) Estimation mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale, 2008.

Récapitulatif des principales compétences

Qui planifie ? Qui coordonne ?	Pas de planification, ni de coordination obligatoire Faible succès des schémas communaux ou intercommunaux ; existence inégale et rôle variable de la commission départementale Rôle des CAF en tant que financeur
Qui finance ?	Collectivités territoriales + CAF + autres acteurs privés (associations, employeurs...)
Qui autorise ?	Le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation Le maire pour une crèche publique municipale après avis du président du conseil général Le président du conseil général pour l'agrément des assistantes maternelles
Qui fait l'information des demandeurs ?	Le plus souvent les communes Pas de centralisation, sauf à titre expérimental
Qui inscrit l'enfant ?	Assistante maternelle par accord avec le parent employeur Le gestionnaire de la crèche
Qui gère ?	Collectivité territoriale, CCAS, association, entreprise... Parent employeur de l'assistante maternelle lorsqu'elle n'exerce pas en crèche familiale

Source : mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale, 2008.

Les outils de la planification du développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ne sont pas généralisés

Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans

L'article L. 214-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit depuis 2002 la possibilité d'élaborer dans ce cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, adopté par le conseil municipal, ou par délégation l'EPCI et destiné à :

- faire l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant, y compris les places d'école maternelle ;
- recenser l'état et la nature des besoins ;
- tracer les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Il est précisé dans ce cadre que les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources.

La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

La loi du 2 janvier 2002, complétée par celle du 27 juin 2005, a créé une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes les questions

relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département»⁽¹⁾. Cette commission, mise en place dans les deux tiers des départements, est présidée par le président du conseil général et associe représentants des collectivités territoriales, de l'État⁽²⁾, des CAF, associations, gestionnaires et professionnels, représentants d'usagers et des particuliers employeurs.

La commission départementale n'a pas vocation à planifier, même de manière indicative, la répartition de l'offre d'accueil à l'échelle du département. Elle est en outre présidée par le président du conseil général qui intervient peu dans le domaine de la petite enfance, sauf pour l'agrément et, depuis peu, la formation des assistantes maternelles et dont la compétence porte avant tout sur la protection de l'enfance et la police sanitaire.

La commission est chargée d'étudier toutes les questions relatives aux politiques en faveur de la petite enfance dans le département ; de proposer, dans le cadre des orientations nationales et locales, les mesures permettant de favoriser la cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans les départements ; de faire des propositions favorisant le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et aux contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux.

Elle a également pour mission de favoriser la qualité des différents modes d'accueil ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.

Ces commissions doivent en principe se réunir environ trois fois par an. Environ deux tiers des départements ont mis en place cette instance, qui revêt selon les cas des stades d'opérationnalité très divers. Ces commissions fonctionnent de manière très inégale sur l'ensemble du territoire et son objectif premier, établir un diagnostic partagé pour préparer une programmation, semble lui-même faire l'objet d'un bilan très mitigé.

La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne sont pas suffisamment organisés

La coordination et le rapprochement des offres et des demandes d'accueil ne relèvent pas d'une compétence précisément définie, mais la nécessité de les développer a cependant motivé de nombreuses initiatives locales, de la part des collectivités ou de la CAF.

Il en résulte une grande diversité de guichets et d'interlocuteurs possibles, sans qu'aucun ne possède l'ensemble des informations disponibles sur le sujet. Les points Info familles, développés depuis la Conférence de la famille en

(1) Article L. 214-5 du CFAS.

(2) L'inspecteur d'académie n'est pas visé en tant que tel.

2003 et destinés à servir de lieux d'accueil des familles, délivrent une information générale, et orientent les parents sur d'autres guichets. Les relais assistantes maternelles, développés à l'initiative de la CNAF à partir de 1989, peuvent être un des lieux d'orientation de la demande d'accueil des familles.

Les relais d'assistantes maternelles (RAM) visent à favoriser la rencontre et les échanges des assistantes maternelles ; organiser l'information des parents et des assistantes maternelles, contribuer à développer la démarche d'agrément, et susciter et promouvoir la formation des assistantes maternelles. Leur rôle a été consacré en 2005 par l'article L. 214-2-1 du Code de l'action sociale et des familles⁽¹⁾. Le nombre des relais est en fort développement : au nombre de 1 977 fin 2006, ils concernaient 244 347 assistantes maternelles, soit 61 % des assistantes maternelles agréées dans 96 départements. Du fait de leur caractère facultatif et local, il existe aujourd'hui une grande diversité de fonctionnement des RAM, mais ils sont à 75 % gérés par des communes ou des intercommunalités (18 % sont gérés par des associations, 3 % sont gérés par des CAF et 3 % par des mutuelles, moins de 1 % par des départements (cinq cas)). Ils sont majoritairement (56 %) animés par des éducateurs de jeunes enfants. Les deux tiers sont intégrés à un autre équipement (lieu d'accueil enfant, centre social...).

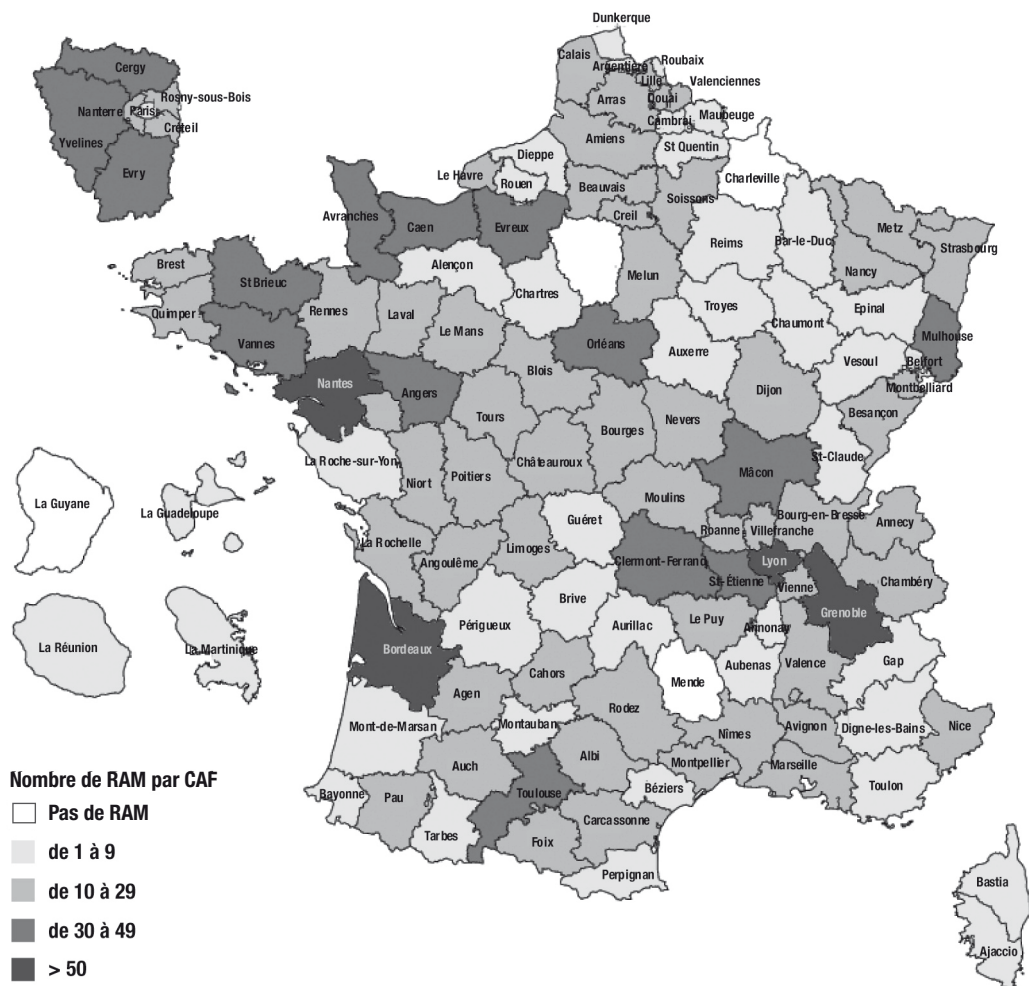
Certaines collectivités ont développé des services itinérants, qui sont une source d'information pour les familles : des lieux d'accueil parents-enfants destinés aux parents et aux grands-parents (Vienne), une halte-garderie itinérante en zone rurale, qui est aussi un lieu de rencontre des assistantes maternelles et des familles (Ttipientzat, Pyrénées-Atlantiques), une halte-garderie itinérante qui stationne au plus près de la demande, en zone urbaine, pour répondre à une demande d'accueil ponctuel et collectif, pour des petits groupes de dix enfants âgés de trois mois à trois ans (Bébébus, Alpes-Maritimes). Ces lieux sont encadrés par des professionnels, comme pour les relais assistantes maternelles. Ils fournissent des temps d'échanges et de rencontres autour des enfants⁽²⁾.

L'organisation de la coordination et du rapprochement des offres et des demandes d'accueil est toujours au stade des expérimentations : ces dernières ont lieu jusqu'en 2010 dans 51 CAF et portent, suite au rapport du conseil d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance en 2007, sur un numéro unique d'enregistrement des demandes des parents, sur un service individualisé d'accueil et d'orientation des familles et des schémas départementaux d'accueil de la petite enfance.

(1) « Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistantes maternelles, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistantes maternelles 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 assistantes maternelles un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile visé au chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du Code de la santé publique. »

(2) *BIMSA*, n° 81, février 2008.

Nombre de relais assistantes maternelles par CAF au 28 juin 2008



Source : CNAF.

Les procédures qui encadrent l'ouverture, le suivi et le contrôle des modes d'accueil font l'objet de nombreuses critiques

La procédure d'avis préalable à l'ouverture et l'agrément préalable

L'ouverture d'un établissement d'accueil de jeunes enfants doit recevoir, dans un délai de trois mois, l'agrément ou l'avis, s'il s'agit d'un projet communal, du président du conseil général après instruction par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) et avis du maire de la commune

d'implantation (dans le délai d'un mois, à défaut de quoi, il est réputé favorable). L'autorisation délivrée par le président du conseil général mentionne les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels (article R. 2324-20 du CSP).

En qualité d'établissement ouvert au public, la structure doit par ailleurs se conformer à des règles d'accès et de sécurité. En qualité d'établissement de restauration collective à caractère social, une déclaration doit être faite auprès du préfet : une autorisation de la DDASS est requise si les repas sont faits sur place.

Comparativement aux pays nordiques, l'aménagement et le fonctionnement des crèches en France sont marqués par une préoccupation sanitaire beaucoup plus forte qui semble guider les services de la PMI, dont l'avis conditionne l'ouverture des établissements.

Il ressort des auditions que la procédure d'avis préalable à l'ouverture des structures collectives par les services de protection maternelle et infantile est perçue de façon très contrastée par les communes.

Pour 31 % des communes, la procédure d'avis impose des normes imprévues et pas toujours justifiées par le bien-être des enfants. Sont évoquées à titre d'exemple :

- l'exigence d'un bureau particulier pour le médecin, présent trois heures par mois ;*
- les normes d'encadrement et de qualification qui imposent des coûts non pris en charge par la CAF ;*
- la pose de barrières contestée par ailleurs par la commission de sécurité ;*
- le nombre de W.-C., lavabos, matelas de change ;*
- la taille de la salle de propreté surdimensionnée par rapport à la salle d'activité ;*
- la limitation excessive du nombre d'enfants par dortoir ;*
- l'installation d'un sas entre le coin change et la salle d'activités.*

Parmi les autres communes, 15 % font également état de normes imprévues, mais admettent leur caractère justifié. 15 % font valoir la nécessité d'une concertation en amont des projets et parfois la mise en place d'instances de concertation destinées à résoudre les difficultés.

En outre, plusieurs communes, d'avis pourtant différents, contestent la variation des avis d'un médecin de PMI à l'autre et l'absence d'un cahier des charges de référence. De ce fait, une grande ville précise avoir institué son propre cadre de référence qualitatif.

Source : Enquête de la mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale auprès des communes – «Avis de 47 petites et grandes villes» – mars 2008.

S'agissant des assistantes maternelles, la mission de suivi des assistantes maternelles n'a été créée et rattachée aux services de la protection maternelle

et infantile qu'en 1992⁽¹⁾ pour ce qui concerne l'agrément et la formation et en 1995⁽²⁾ pour le suivi des pratiques professionnelles. L'agrément est accordé après une instruction qui comporte notamment une ou plusieurs visites au domicile⁽³⁾. Les délais d'instruction de l'agrément sont fixés par les textes (trois mois), faute de quoi le régime de l'accord tacite s'applique. Les critères nationaux de l'agrément ont trait à la maîtrise du français, aux conditions de l'accueil (logement, hygiène) et aux aptitudes éducatives, auxquels le président peut déroger par décision motivée pour répondre à des besoins spécifiques⁽⁴⁾.

L'agrément est accordé par le président du conseil général pour une durée de cinq ans et mentionne le nombre d'enfants que l'assistante maternelle est autorisée à accueillir simultanément, ainsi que, le cas échéant, leur âge et les périodes durant lesquelles ils peuvent être accueillis.

Les conditions d'agrément semblent varier considérablement suivant les départements. Lors des auditions, il a été rapporté l'existence d'exigences de plus en plus contraignantes ou, au contraire, une politique de délivrance accommodante. Dans certains départements, l'obtention de l'agrément est subordonnée à l'arrachage de rosiers, à la non-possession d'animaux domestiques, de plantes vertes, à la mise à disposition d'une chambre par enfant accueilli. Il est rapporté le cas d'assistantes maternelles qui peuvent se voir systématiquement imposer un agrément pour un seul enfant la première année qui suit leur formation (ce qui ne leur permet pas de valider leurs droits à retraite), ou se voir imposer des restrictions d'âge au motif que leur logement est à l'étage.

L'agrément mobilise un temps de travail administratif considérable des services de PMI (traitement des dossiers, passage en commission) et un investissement important du personnel technique, en général exclusivement les puéricultrices (une ou deux visites à domicile et la rédaction d'un rapport), ce qui représente, par exemple, dans le département de l'Essonne, 21 % de leur temps de travail, et 33 % des visites à domicile⁽⁵⁾. En outre, les puéricultrices ne semblent pas être les mieux placées pour agréer et suivre les assistants maternels : en effet les critères de l'agrément sont essentiellement la sécurité, l'épanouissement, la capacité éducative, la maîtrise du français oral et la santé. Seul ce dernier critère relève en propre des puéricultrices, alors même que d'autres professions peuvent être compétentes pour intervenir dans le domaine sanitaire (assistants sociaux, éducateur de jeunes enfants, ancien assistant maternel, ou tout autre professionnel formé).

Le suivi, la formation et le contrôle des conditions d'accueil

La surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistantes maternelles relèvent de la protection et de la promotion de la santé maternelle et infantile auxquelles participent l'État, les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale (article L. 2111-1 du CSP).

(1) Loi du 12 juillet 1992 codifiée en L. 2111-2 du CSP et R. 421-1 du CASF.

(2) Loi du 27 juin 2005 codifiée au L. 421-17-1 du CASF.

(3) Article D. 421-6 et 12 du CASF.

(4) Article L. 4216-3 du CASF.

(5) Estimations du conseil général de l'Essonne, 2003, citées par le rapport de l'IGAS sur la PMI en 2006.

Les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de PMI qui vérifie sur pièces et sur place la conformité aux normes et autorisations, le respect de la protection de l'enfance et s'assure de la qualité et de l'adéquation des modalités de prise en charge des enfants (articles L. 2111-2, L. 2324-2, R. 2324-2 et 3 du CSP).

Au titre de leurs pouvoirs de police, en cas de menace pour la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants, le préfet ou le président du conseil général peuvent prononcer des injonctions, le préfet peut prononcer la fermeture.

S'agissant des assistantes maternelles, le service de la PMI assure le suivi des pratiques professionnelles des assistantes maternelles employées par des particuliers (article L. 421-17-1 du CASF).

Le président du conseil général remet à l'assistante maternelle, en même temps que la décision ou l'attestation d'agrément, des documents d'information relatifs à la formation, au suivi et à l'accompagnement dont elle pourra bénéficier, et aux conditions d'exercice de sa profession, notamment un référentiel du métier d'accueil de jeunes enfants par une assistante maternelle, défini par arrêté du ministre chargé de la famille, précisant le rôle et les responsabilités de l'assistante maternelle (article D. 421-5 du CASF) : ce référentiel, en cours de rédaction, sera disponible à la fin de l'année 2008.

Le rapport de l'IGAS réalisé en 2006 sur la protection maternelle et infantile relève que le suivi annuel des assistantes maternelles agréées qui exige une visite sur place peut alourdir fortement la charge de travail des puéricultrices dans certaines circonscriptions. Dans la totalité des départements évalués⁽¹⁾, le suivi annuel réglementaire des assistantes maternelles, loin d'être systématique, est réalisé au cas par cas suite à une plainte ou un signalement des parents ou des professionnels, ou s'avère être la variable d'ajustement des disponibilités des puéricultrices.

L'IGAS pose la question de la valeur ajoutée de la protection maternelle et infantile et de l'efficacité du suivi, qui peut être confié à d'autres services. Le suivi des services de la protection maternelle et infantile est également très critiqué par les assistantes maternelles⁽²⁾. Celui-ci fait l'objet d'attentes importantes mais, faute de réponse satisfaisante en termes de formation, il ne semble pas répondre aux besoins exprimés. L'absence de contact avec le référent de ces services, le plus souvent la puéricultrice, est mentionnée comme faisant défaut à la qualité et au confort des pratiques, notamment pour la relation d'accueil. En pratique, l'accompagnement des assistantes maternelles s'appuie essentiellement sur les relais assistantes maternelles.

S'agissant de la formation, le conseil général doit mener des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistantes maternelles dans leurs tâches éducatives. Bien que généralement déléguée aux GRETA, cette mission mobilise également du temps des services de la PMI pour l'organisation et l'encadrement.

(1) Paris, Calvados, Essonne, Meurthe-et-Moselle, Hérault.

(2) DREES, *Études et Résultats*, n° 636, mai 2008.

Au total, la multiplicité des acteurs de la petite enfance est soulignée comme un facteur de complexité qui est aussi une source de conflits de légitimité. Les contraintes budgétaires de la CNAF et l'obligation qui lui a été faite de réguler ses dépenses sont ressenties comme des changements de ligne de conduite dans la politique des modes de garde au moment même où tous les acteurs réclament pérennité et continuité.

Le paysage est d'autant plus éclaté que les lieux de décision sont multiples et que les choix pris par les uns peuvent s'imposer à d'autres qui ne sont pas en mesure d'y répondre. Ainsi, pour le département, la PMI porte-t-elle un avis sur l'ouverture de telle structure, indique des prérogatives, en surface, confort, hygiène par exemple sans que la commune qui s'apprête à ouvrir une structure puisse demander à la CAF de prendre en charge les dépenses afférentes.

Des réformes sont faites sans qu'aient été pris en compte leurs effets. La création de la PSU, puis la réforme du statut des assistantes maternelles semblent mettre en péril les crèches familiales qui se voient ainsi imposer des normes et contraintes qu'elles ne peuvent supporter. Elles semblent donc à terme en danger alors qu'elles sont une réponse adaptée dans certains lieux.

Que des normes soient ou non prévues, elles ne semblent pas être mises en œuvre de manière égale sur le territoire.

Ces constats sont problématiques dans la perspective de la mise en place d'un droit opposable à la garde d'enfants. Il convient d'organiser le paysage institutionnel, soit pour, à terme, mettre en œuvre ce droit, soit, pour, dès à présent, lui donner le plus d'effectivité possible. Dans ce but, une clarification des compétences et des responsabilités est nécessaire.

L'implication des employeurs n'est pas suffisante

La participation des employeurs au développement de l'offre de garde demeure modeste

Les entreprises sont le terrain essentiel d'une conciliation réussie ou non entre la vie professionnelle et la vie familiale. En France, la responsabilité sociale des employeurs vis-à-vis des salariés et de leur famille trouve sa traduction non seulement dans le financement des activités du comité d'entreprise, mais aussi dans les cotisations familiales et sociales patronales. Depuis 1945, l'intervention des employeurs dans le champ du social s'est déplacée : plutôt que d'être directement pourvoyeurs de prestations sociales à leurs salariés, ils participent au financement des prestations.

À partir de 2003, la création du crédit impôt famille vise à inciter les employeurs à s'investir dans l'offre de garde en élaborant de nouveaux partenariats public-privé. Cependant, les employeurs, sauf exceptions, investissent peu le

secteur de la garde d'enfants, qui est plutôt considérée comme une affaire publique. L'offre de garde pour les enfants reste très rare : moins de 2 % des employeurs d'établissements d'au moins 20 salariés proposent une place de crèche à leurs salariés. Ces places sont essentiellement proposées par la fonction publique hospitalière ou territoriale et par les établissements comptant plus de 1 000 salariés. Les garderies et les centres de loisirs sont principalement proposés par la fonction publique territoriale et les entreprises publiques ou nationalisées.

D'une manière générale, le degré d'implication des employeurs varie fortement suivant le secteur d'activité, leur taille, et surtout leur statut⁽¹⁾. Les mesures d'aide à la conciliation proposées par les employeurs aux salariés se concentrent sur certains secteurs et se cumulent souvent, créant des disparités entre les salariés. Elles résultent davantage de l'histoire et de traditions sectorielles que de stratégies volontaristes d'employeurs. La fréquence et le niveau des aides financières liées à la situation familiale croissent avec la taille des établissements.

Prestations en nature et financières proposées par les établissements d'au moins 20 salariés en France en 2005

	% d'établissements proposant cette mesure	% de salariés potentiellement concernés
Prestations en nature :		
Crèche ou place en crèche	2	7
Garderie, centre aéré	2	5
Prestations financières :		
Aide financière aux frais de garde	18	29
Primes de naissance	55	66
Maintien/complément d'indemnisation pour congé maternité ou paternité	64	72

Lecture : 7 % des salariés potentiellement concernés travaillant dans un établissement d'au moins 20 salariés peuvent bénéficier de places en crèches.

Source : enquête « Familles et employeurs », volet « employeur », 2005, *Populations et sociétés*, n° 440, INED, décembre 2007.

La participation des employeurs dans les Côtes-d'Armor

MAHMIQUE 22 fait partie des rares initiatives locales qui offrent la possibilité aux employeurs d'aider les salariés dont les horaires de travail sont décalés à financer l'accueil de leur enfant. Ce service, géré par la Mutualité française des Côtes-d'Armor en 2004, propose la mise à disposition d'un réseau d'assistantes maternelles volontaires pour l'accueil sur des horaires atypiques et d'un réseau d'intervenants à domicile, dont une majorité d'éducatrices de jeunes enfants en formation. Le coût de la coordination par an et par enfant pour l'employeur des parents est de 800 euros. L'employeur s'engage à verser aux parents des indemnités compensatrices horaires atypiques (ICHA). Le coût pour les familles varie selon le mode d'accueil qu'ils ont choisi (assistante maternelle ou garde à domicile) et s'ils bénéficient des indemnités versées par leur employeur.

(1) Enquête « Familles et employeurs », menée en 2004-2005 par l'INED et l'INSEE auprès des établissements d'au moins 20 salariés.

Le financement de la garde des enfants par les employeurs aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la politique relative à la garde des enfants repose sur l'idée selon laquelle l'État, les employeurs et les parents doivent se partager les coûts.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les employeurs peuvent contribuer au financement de l'allocation à la garde d'enfant qui est versée aux parents actifs par le système d'imposition. Seuls 65 % des employeurs participaient à ce système en 2006. L'État a donc rendu obligatoire cette contribution depuis le 1^{er} janvier 2007. Les employeurs doivent couvrir au moins un sixième du coût de la garde des enfants, ce qui représente une contribution de 0,28 % du salaire brut.

La participation financière des employeurs aux services d'accueil dans le canton de Vaud (Suisse)

En Suisse, les mères ont des difficultés à travailler à temps plein jusqu'à ce que leur plus jeune enfant ait atteint l'âge de dix ans, du fait du coût, du manque de places d'accueil et de la faible durée de prise en charge des enfants par l'école ou les jardins d'enfants.

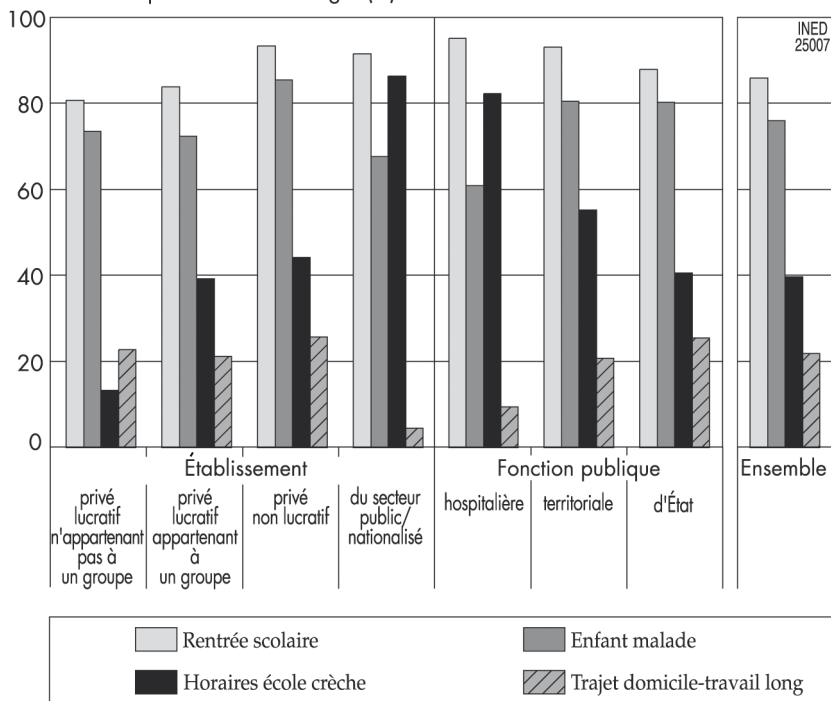
Du fait de la nature fédérale du système politique, les cantons et les communes appliquent leur propre politique en matière de services d'accueil. En 2006, le canton de Vaud a ainsi créé une fondation de droit public qui rassemble des ressources privées et publiques pour développer des structures d'accueil adaptées aux besoins des parents. Les ressources de la fondation proviennent d'une contribution annuelle des communes (5 CHF par habitant) et des employeurs (0,08 % de la masse salariale). Les structures d'accueil à but non lucratif ont la possibilité de recevoir des subventions de la fondation si elles sont intégrées à un réseau d'accueil de jour.

Les familles ont accès à l'ensemble de l'offre du réseau d'accueil de jour selon les disponibilités (crèche, accueil périscolaire, structures de coordination de l'accueil familial de jour). Les communes ou associations de communes sont compétentes pour autoriser et contrôler l'accueil de jour (dites « mamans de jour », équivalent des assistantes maternelles) via des coordinatrices, chargées de la coordination, du développement et de l'animation de l'accueil familial de jour.

À côté de ces prestations formelles, la moitié des employeurs déclare tenir compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et des horaires (cf. annexe 26). Des aménagements ponctuels sont accordés par la quasi-totalité des employeurs (jour de la rentrée scolaire), mais les aménagements d'horaires sont accordés plus rarement lorsqu'ils doivent être réguliers, par exemple pour s'adapter aux horaires de l'école ou de la crèche ou pour de longs trajets domicile-travail.

Possibilités d'aménagements horaires

Proportion d'établissements
où les horaires peuvent être aménagés (%)



Source : enquête « Familles et employeurs », volet « employeur », 2005, *Populations et sociétés*, n° 440, INED, décembre 2007.

En Irlande, en Italie et au Royaume-Uni, environ un quart des employés peuvent modifier l'heure de début et l'heure de fin de leur temps de travail journalier⁽¹⁾. Le télétravail, qui est l'un des moyens d'articuler les horaires de travail avec les horaires de garde, est deux fois moins répandu en France qu'en Europe, trois fois moins qu'aux États-Unis (cf. annexe 26).

Exemples de pratiques dans les pays étrangers⁽²⁾

Aux Pays-Bas, les employés des entreprises comptant dix salariés ou plus peuvent modifier leurs horaires de travail sans avoir à se justifier, sauf si les tribunaux jugent que les objections de l'employeur sont recevables.

(1) EFILWC, 2006.

(2) OCDE, *Bébés et employeurs*, 2007, déplacement en Norvège.

***Au Royaume-Uni**, les parents ayant des enfants de moins de six ans ont le droit légal de demander à leur employeur des horaires de travail variables. La loi impose aux employés de motiver leur requête et aux employeurs de motiver leur refus. Les deux parties doivent donc préciser leurs motifs. Cette approche fondée sur le « droit de demander » encourage la communication des employeurs et des salariés, offre une souplesse suffisante pour permettre l'adoption de mesures adaptées aussi bien à l'entreprise qu'aux salariés, et étend le bénéfice de ces mesures à de nombreux travailleurs à bas revenus ayant un pouvoir de négociation faible.*

***Au Canada**, près de la moitié des couples à deux revenus ayant des enfants se sont organisés de manière à ce que les deux parents puissent travailler en alternance : ils organisent leurs horaires de travail respectifs en tandem, et se relaient afin d'assurer la garde continue des enfants.*

***En Norvège**, les deux parents sont autorisés à raccourcir la durée de leur travail pour s'occuper de leurs enfants. Il leur est permis de travailler moins longtemps si cette situation n'est pas sérieusement préjudiciable à l'entreprise concernée – moyennant une baisse du salaire. La réduction du temps de travail peut prendre plusieurs formes : journée plus courte, réduction du nombre de jours travaillés, périodes non travaillées (période de vacances scolaires). Les parents actifs d'enfants en bas âge peuvent demander à être exemptés du dispositif des heures supplémentaires. Ils peuvent également demander l'aménagement de leurs horaires de travail si cet aménagement n'est pas préjudiciable à l'entreprise.*

Au niveau national, deux initiatives visent à faire connaître les entreprises qui promeuvent des pratiques favorables à la famille :

- la Charte de la parentalité en entreprise, publiée en avril 2008, a pour objectif d'inciter les entreprises à proposer aux parents salariés un environnement mieux adapté aux responsabilités familiales. Les signataires s'engagent à faire évoluer les représentations liées à la parentalité dans l'entreprise, à créer un environnement favorable aux salariés parents, en particulier la femme enceinte, et à respecter le principe de non-discrimination dans l'évolution professionnelle des parents. Cette charte a été signée par 28 entreprises et associations ;
- le label égalité, mis en place en 2004, s'adresse aux entreprises qui décident de faire de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes une priorité de leur politique de ressources humaines. La procédure de labellisation, instruite par l'AFAQ-AFNOR Certification, comprend une vingtaine de critères pour évaluer la politique menée par l'entreprise en faveur de l'égalité. Délivré pour une durée de trois ans, il fait l'objet d'un contrôle intermédiaire pour vérifier que son détenteur satisfait les critères de labellisation prévus. Quarante entreprises sont labellisées (juin 2008).

Au niveau local, l'obligation de négocier l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales, prévue par la loi du 23 mars

2006⁽¹⁾, pourrait aboutir à une meilleure articulation des temps, à condition que les partenaires sociaux s'en saisissent. Cette obligation est suffisamment souple pour se concentrer sur les mesures qui conviennent le mieux à l'entreprise et aux travailleurs : articulation du temps de travail avec les horaires d'arrivée et départ de l'enfant sur le lieu d'accueil, possibilité de prendre des jours de congé pour garder un enfant malade qui ne serait pas accueilli en crèche, etc.

En pratique, de telles mesures ne sont pas défendues activement par les partenaires sociaux, ce qui explique en partie la lenteur de la diffusion des mesures favorables à la famille dans les entreprises. Seul un Français actif sur cinq, âgé de 30 à 44 ans, c'est-à-dire susceptible d'avoir des enfants à charge, est dans une situation de conflit travail-vie personnelle moyenne ou élevée⁽²⁾.

Des travaux récents montrent la possibilité d'un retour sur investissement positif, suite à la mise en place de politiques favorables à la famille

Les travaux sur la rationalité économique des conditions de travail favorables à la famille ne se sont développés que depuis quelques années⁽³⁾. Ainsi, une analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille réalisée en Suisse en 2005 montre que les mesures familiales sont rentables pour l'entreprise. L'étude fait ressortir un retour sur investissement de 8 %⁽⁴⁾. De même, une analyse similaire réalisée en Allemagne en 2003 fait ressortir un retour sur investissement de 25 % (cf. annexe 26)⁽⁵⁾. Les résultats de ces études ne sont pas transposables en France en raison des différences d'organisation en matière de sécurité sociale, de relations sociales et des caractéristiques du tissu social. Cependant, ces travaux montrent l'existence de retours financiers potentiellement importants du fait des mesures prises par l'entreprise en faveur des familles.

Outre un retour sur investissement positif pour l'entreprise, les mesures d'aide à la conciliation de la vie familiale et professionnelle – organisation flexible du travail, allocations de congé parental payées par l'employeur, le télétravail, articulation du temps de travail avec les périodes de vacances scolaires, ou aides accordées par l'employeur au titre de la garde – ont des effets non quantifiables.

(1) Code du travail, article L. 132-27.

(2) EFILWC, 2007.

(3) Comfort *et al.*, 2003 ; Duxbury et Higgins, 2003 ; Gray, 2002 ; Nelson *et al.*, 2004.

(4) Étude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses : « Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille », *Beruf und Familie*, Prognos SA, 2005. Les effets positifs significatifs mais non quantifiables n'ont pas été pris en compte (motivation, loyauté et disponibilité des salariés, attractivité de l'entreprise).

(5) « Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analyse », Berlin, 2003, Prognos AG – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (« Effets microéconomiques des mesures favorables à la famille. Analyse coûts-bénéfices », Ministère fédéral allemand de la Famille).

Une politique de ressources humaines favorable à la famille représente plus qu'un engagement social ou une façon de soigner l'image de l'entreprise. Une telle politique permet d'augmenter le sentiment d'appartenance, de bien-être dans l'entreprise, de recruter mais aussi de retenir les personnels compétents. Outre la fidélisation des salariés, l'entreprise peut mieux maîtriser l'absentéisme, les salariés sont plus disponibles et plus productifs.

A contrario, les conséquences d'une absence de conciliation du travail et de la famille se font sentir directement au sein de l'entreprise : démission pour raison familiale, poste de travail à temps partiel, promotion manquée. D'autres effets, qui échappent à toute quantification, concernent la motivation des salariés, leur fidélité à l'entreprise, leur disponibilité et leur productivité : le déséquilibre entre travail et famille perturbe et complique le travail au quotidien, ce qui s'en ressent directement sur la qualité et la productivité.

Les incitations fiscales et sociales ont peu d'effet sur le développement de l'offre d'accueil

Les entreprises qui aident leurs salariés à concilier leurs temps de vie bénéficient des dispositifs d'allégements fiscaux et sociaux suivants :

- le crédit d'impôt famille ;
- le crédit d'impôt CESTU ;
- l'exonération de cotisations et de contributions sociales pour les subventions de fonctionnement des crèches d'entreprise ou interentreprises versées par les employeurs et comités d'entreprise : une instruction ministérielle ⁽¹⁾ prévoit que les subventions donnant aux entreprises un droit potentiel de réservation ne sont pas assujetties à cotisations et contributions sociales.

Crédit d'impôt famille : un dispositif d'incitation fiscale peu utilisé, et notamment pour la création de places de crèches

Afin notamment d'améliorer l'offre d'accueil des jeunes enfants financée par des entreprises privées, un dispositif d'incitation fiscale, le crédit d'impôt famille ⁽²⁾, a été créé à partir du 1^{er} janvier 2004 en faveur des entreprises qui engagent des dépenses afin d'aider leurs salariés ayant des jeunes enfants à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Il est accordé à hauteur de 25 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé à 500 000 euros par an et par entreprise et concerne cinq catégories de dépenses :

- le financement de la création ou du fonctionnement de crèches ou de haltes-garderies accueillant les enfants de moins de trois ans des salariés ;
- la formation des salariés en congé parental ;

(1) DSS n° 7587/06 5B du 23 novembre 2006.

(2) Article 98 de la loi de finances pour 2004, codifié à l'article 244 *quater* F du Code général des impôts (CGI).

- les rémunérations versées aux salariés en congé de paternité, de maternité, parental ou pour enfant malade ;
- l'indemnisation des salariés qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle en dehors des horaires habituels de travail ;
- les dépenses engagées au titre de l'aide financière de l'entreprise accordée pour le CESU.

Sur l'ensemble des entreprises bénéficiaires du crédit impôt famille, seules 2,2 % (soit 26 entreprises) ont engagé en 2005 des dépenses pour la création et le fonctionnement de crèches et de haltes-garderies accueillant les enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise. Le montant déclaré a été de 4,8 M€ (cf. annexe 27).

Au total, pour une entreprise, le coût net par place en crèche du secteur lucratif restant à financer est de 2 164 euros par place (cf. annexe 27). Ce coût peut être réduit de l'ordre de 30 %, lorsqu'il est fait appel aux crèches associatives multi-accueil interentreprises (coût net de 1 500 euros pour une garde à plein temps, exemple de La Souris verte évoqué *supra*).

Le chèque emploi service universel : CESU

Le CESU⁽¹⁾, mis en place par la loi du 26 juillet 2005, est un moyen de paiement qui permet de payer l'ensemble des services à la personne, notamment les services de garde d'enfants en établissement ainsi que les activités de garderies périscolaires, et de simplifier les démarches de déclaration sociale des salariés.

Pour les employeurs, les aides versées sont plafonnées à 1 830 euros par an et par salarié pour le financement des services à la personne et ne supportent pas de cotisations salariales. Les entreprises bénéficient du crédit d'impôt de 25 % des aides versées (cf. *supra*). Ainsi, pour un abondement de 100 euros versé par une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés :

- la dépense est déductible, soit une économie d'impôt de 33 euros (taux de 33,33 %) ;
 - l'entreprise bénéficie d'un crédit d'impôt de 25 % des sommes versées, soit 25 euros ;
- ce qui aboutit à un coût net pour l'entreprise de seulement 42 euros, pour 100 euros versés au salarié.

Pour le salarié bénéficiaire, l'aide n'est pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

En 2007, 12 millions de titres ont été émis pour un montant total de 168 M€, soit un doublement du montant par rapport à l'année précédente. Entre 3 500 et 4 000 entreprises distribuent des CESU à leurs salariés.

(1) Article L. 129-13 du Code du travail.

Propositions

Comment mettre en œuvre un droit de garde ?

Adopter une démarche pragmatique

À l'issue de cette mission, je propose de reprendre l'approche pragmatique adoptée par les pays nordiques qui ont progressivement mis en place un tel droit, notamment la Norvège qui s'est engagée dans cette démarche en 2005 et qui devrait rendre le droit de garde effectif en août 2009. En Suède, la politique de développement de l'accueil de l'enfance est une priorité pour les pouvoirs publics suédois depuis les années 1970 : l'obligation pour les communes de mettre à disposition une place de garde pour les enfants est intervenue seulement vingt-cinq ans après ses débuts.

Je recommande de donner le plus d'effectivité possible au droit de garde, partant du principe que le meilleur des droits est celui que l'on n'est pas contraint d'appliquer. En France, le droit de garde pourrait être mis en place par étapes :

- dans un premier temps (2009-2012), je propose de développer sur l'ensemble du territoire l'offre de garde destinée prioritairement aux enfants âgés de deux à trois ans, en créant des jardins d'éveil dans les structures existantes et les écoles maternelles (*cf. infra*), et de déployer un service d'accompagnement des familles à la recherche d'un mode de garde. Cette mission relèverait de la responsabilité des communes ou des intercommunalités, qui se verraient confier une compétence facultative dans le domaine de la petite enfance ;
- à partir de 2012, si l'état d'avancement du développement de l'offre d'accueil le permet, la garde sera rendue effective pour l'ensemble des enfants âgés de deux à trois ans. Tout parent actif⁽¹⁾ qui en ferait la demande, en situation d'échec dans sa recherche active d'un mode de garde, et au vu de sa situation professionnelle ou familiale pourra bénéficier d'une proposition de mode de garde ;
- dans un second temps, à partir de 2015, le droit de garde pourrait être ouvert progressivement à l'ensemble des enfants, en fonction de l'évolution de l'offre d'accueil.

(1) Actif au sens de l'INSEE : actif occupé ou demandeur d'emploi.

Ce dispositif compléterait celui déjà mis en œuvre au profit des enfants de bénéficiaires de minima sociaux⁽¹⁾ et pour lequel il n'est pas proposé de modification. À l'instar des pays nordiques (*cf. infra*), le droit à une place de garde ne devrait pas être un droit à choisir son mode de garde ou la structure, mais l'obligation pour une commune de faire une proposition raisonnable, adaptée aux besoins des familles (par exemple, en termes de proximité géographique du trajet domicile-travail, contraintes professionnelles du poste de travail, capacité financière des familles).

Le nombre de bénéficiaires potentiels peut difficilement être évalué à l'horizon 2012 : il dépend notamment de l'offre de garde qui aura été développée à cette échéance et de la natalité. En l'état actuel, on estime entre 200 000 et 300 000 le nombre de femmes s'étant arrêté de travailler pour des motifs liés à des difficultés de garde, indépendamment de l'âge de l'enfant.

Les droits de garde en Allemagne et dans les pays nordiques

Les pays nordiques (Finlande, Danemark, Suède, Norvège) et un Land en Allemagne ont prévu, dans leur système législatif, soit un droit subjectif à une place de garde (lié à l'enfant), soit une obligation légale pour les municipalités à fournir une place de garde.

En Norvège, la mise en œuvre du droit de garde s'est traduite, dans un premier temps, par une obligation législative faite aux municipalités en 2005 de proposer une place de garde, puis, dans un second temps, par un droit légal de l'enfant à une place de garde à partir de 2009.

En Suède, une première loi a été adoptée en 1985 stipulant l'obligation pour les communes d'offrir une place pour tous les enfants âgés de un à sept ans (« proposition raisonnable »). L'objectif n'a pu être réalisé : dix ans plus tard, une loi a renforcé cette obligation. Les communes disposent d'un délai de trois mois pour satisfaire la demande des parents. Le délai d'attente est parfois supérieur à trois mois : en réalité, dans la municipalité de Stockholm, les bébés sont plus souvent intégrés à partir de quinze ou dix-huit mois.

En Suède comme en Norvège, seuls les enfants dont les parents travaillent ou font des études ont droit à une place dans les structures communales. Le droit à une place de garde n'est possible qu'à compter du premier anniversaire de l'enfant, à la fin des congés parentaux. La commune n'est pas tenue de respecter les préférences des parents pour une école ou un jardin d'enfants.

(1) Le décret n° 2006-1753 du 23 décembre 2006, en application de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (article L. 214-7 du Code de l'action sociale et des familles), fixe les conditions de mise en œuvre d'une obligation d'accueil à la charge des structures collectives au profit d'un nombre minimal d'enfants de parents bénéficiaires de minima sociaux, qui travaillent ou suivent une formation rémunérée. Ces dispositions n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan de leur application.

En Allemagne, le droit de garde est effectif dans le Land de Saxe-Anhalt à partir de la naissance. Le Land de Rhénanie-Palatinat envisage également d'accorder un droit de garde dans les jardins d'enfants en 2010, mais pour les enfants âgés de deux ans. Au niveau fédéral, le gouvernement a pour objectif d'instaurer un droit à une place de garde pour les enfants de moins de trois ans à partir de 2013.

Le droit de garde en Europe

	Description
Finlande	Les municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. Chaque enfant a un droit subjectif à une place de garde à la suite du congé parental et jusqu'à son entrée en école primaire. Le droit de garde a été mis en place en 1990 pour les enfants de moins de trois ans, en 1996 pour les enfants d'âge préscolaire (sept ans). Ce droit inconditionnel prévoit pour les parents la possibilité de choisir une allocation de garde à domicile au lieu d'une place de garde municipale pour leur enfant jusqu'à l'âge de trois ans. Les municipalités sont dans l'obligation d'organiser l'accueil des enfants pour les parents qui le souhaitent. Le nombre de places, les horaires d'ouverture, les périodes d'ouverture annuelles changent selon la structure, qui peut être publique ou privée. En général, les municipalités gèrent des crèches municipales, des services d'accueil familial et des classes maternelles. Les services d'accueil privés regroupent les crèches privées (7 % du total) et les crèches dont le fonctionnement est délégué au secteur privé. Presque tous les enfants sont gardés par leurs parents jusqu'à l'âge de un an. Près de 30 % des enfants de un à deux ans et 44 % des deux à trois ans sont dans des structures d'accueil de la petite enfance (54 % pour l'accueil familial, 46 % dans des structures collectives). Les services sont ouverts entre dix et douze heures par jour, presque tous les enfants sont gardés à plein temps.
Norvège	19 comtés et 435 municipalités sont compétents pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. Un système d'accueil intégré pour les enfants âgés de zéro à six ans est en place depuis plusieurs années. Depuis 2003, la Norvège s'est engagée dans la mise en place d'un accès universel aux services d'accueil de la petite enfance pour les enfants de moins de six ans. Depuis un amendement législatif en 2005, l'accueil de la petite enfance est une obligation légale pour les municipalités, qui doivent fournir une place de garde à tous les parents habitant la municipalité qui en font la demande. Les parents peuvent indiquer leur préférence pour un jardin d'enfants mais n'obtiennent pas forcément la place qu'ils veulent. La politique de développement des jardins d'enfants a porté ses fruits, la couverture des besoins est presque achevée : près de 16 places pour 100 enfants de moins de six ans ont été créées depuis 2003. Une loi votée en juin 2008 prévoit un droit subjectif à une place de garde pour les enfants. Les enfants qui ont atteint l'âge d'un an avant le mois d'août ont droit à une place d'accueil, au plus tard le mois d'août suivant. Le temps maximal d'attente est de onze mois. S'ils n'obtiennent pas de place, les parents peuvent se prévaloir de leur droit devant les tribunaux. L'objectif est d'arriver à une couverture totale des besoins en août 2009. Chaque jardin d'enfants est conçu pour permettre l'accueil des enfants handicapés. La priorité du gouvernement est désormais la qualité de l'accueil. À Oslo, près de la moitié des jardins d'enfants sont privés, dont 30 % sont gérés par les parents. 80 % des enfants de un à cinq ans sont accueillis à l'école maternelle (2007), 70 % des enfants de un à deux ans, 94 % des enfants de trois à cinq ans.
Danemark	Les municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance. La loi prévoit qu'une place de garde doit être trouvée, après le congé parental, pour chaque enfant dans les trois mois qui suivent la demande. Des listes d'attente existent dans les municipalités.

	Description
Suède	290 municipalités sont compétentes pour le développement des services d'accueil de la petite enfance et pour tous les enfants jusqu'à l'âge de douze ans. La Suède a inventé le concept d'<i>educare</i>, qui lie étroitement les soins à l'éducation et se traduit par l'accès pour les enfants à l'école maternelle à partir de un an (équivalent des crèches). Chaque enfant a droit à une place de garde dans un délai « raisonnable » (pas plus de trois mois). Les parents peuvent demander au sein de leur commune une place dans l'école maternelle de leur choix, et dans une certaine mesure dans les écoles d'autres communes. Les parents n'obtiennent pas toujours une place dans l'école qu'ils ont choisie. S'ils n'obtiennent pas de place à l'issue du délai, les parents peuvent porter plainte auprès de l'Agence nationale de l'éducation qui gère les dossiers contentieux avec les communes. L'Agence nationale de l'éducation évalue la qualité et contrôle la mise en œuvre de ce droit. Ce droit est mis en œuvre dans presque toutes les municipalités. En pratique, pour faire face à la demande que la création de places n'arrive pas à combler, notamment en raison d'une forte natalité, les communes jouent sur la taille des groupes, qui est théoriquement de quatorze enfants pour les enfants âgés de un à trois ans. Lors de mon déplacement dans le quartier de Södermalms à Stockholm, les autorités ont reconnu qu'elles n'arrivaient pas à respecter cette prescription. 80 % des enfants de un à cinq ans sont accueillis à l'école maternelle (2007), 5 % sont dans les crèches familiales (mode de garde équivalant aux assistantes maternelles). Il n'existe pas de disposition particulière pour les enfants handicapés, les crèches doivent s'adapter au besoin de chaque enfant.
Allemagne (Saxe-Anhalt)	Tout enfant résidant habituellement dans le Land de Saxe-Anhalt a, de la naissance jusqu'à sa septième année, le droit à une place de garde à temps complet dans une structure d'accueil (dix heures par jour). De la septième à la quatorzième année, le droit est conditionné à l'existence de places disponibles (six heures par jour). Le droit est opposable à la commune de résidence, ou à l'intercommunalité si cette dernière est compétente. Le droit est considéré rempli lorsqu'une place a été proposée dans une structure à proximité. Les parents peuvent choisir une structure qui n'est pas située sur le territoire de leur commune, à condition que les frais de garde ne soient pas supérieurs pour la commune. C'est la commune qui décide si le droit de garde est un droit au mode de garde (nourrice, jardin d'enfants). Ce Land a le plus fort taux d'accueil des enfants dans les structures collectives publiques (50,2 %).

Source : Starting strong II : *Early childhood education and care*, OCDE, 2006 ; *The cost of childcare in EU countries*, Istituto per la ricerca sociale, janvier 2007 ; déplacements mission.

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

La question du mode de garde et de leur disponibilité se pose souvent dès la grossesse, mais se pose avec d'autant plus d'acuité pour les mères actives que la date de la fin du congé de maternité approche. C'est une cause de stress supplémentaire pour la famille, pour qui l'arrivée d'un nouvel enfant est une source de bouleversements.

D'une façon générale, en l'absence d'interlocuteur unique et clairement identifié et du fait de l'éparpillement des informations entre différents guichets, trouver une place de garde dans une période de temps limitée est vécue comme une épreuve pour les parents qui doivent se « débrouiller » tout seuls. Les initiatives locales et les efforts de la CNAF en matière de coordination n'ont pas apporté jusqu'à présent une réponse satisfaisante à leurs besoins.

Les dispositifs d'information aux familles en Allemagne et au Québec

Certains pays ont mis en place des outils d'information sur Internet, qui sont un lieu de rencontre de l'offre et de la demande. En Allemagne, le ministère de la Famille a développé un logiciel et l'a mis à disposition des collectivités, qui permet aux parents de consulter sur Internet les places de garde disponibles (Kinderbetreuungsboerse, « bourse de la garde d'enfants »⁽¹⁾) et d'avoir des renseignements sur les caractéristiques de chaque prestataire – structure collective ou individuelle (coût, horaires d'ouverture, qualification du personnel, visualisation du lieu d'accueil, qualité, pédagogie, activités proposées, etc.).

Au Québec, un site Internet permet aux parents de recenser l'ensemble des modes de garde existant à proximité d'un lieu (« localisateur »)⁽²⁾. Le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine publie un guide à l'attention des parents qui recherchent un mode de garde, qui recense la liste des renseignements à demander lors d'un appel téléphonique, la liste des points à vérifier lors de la visite sur place (propreté, luminosité, espace, jeux, bruit, existence d'une cour ou d'un espace vert, comportement de l'adulte vis-à-vis des enfants, formation, lettres de référence, activités, mesures de santé, sécurité, etc.)⁽³⁾.

Dans la perspective de la mise en place d'un droit de garde opposable, il convient d'accompagner l'ensemble des familles dans leur effort de recherche en veillant à limiter au maximum les déplacements physiques et les attentes au guichet, étant donné le nombre potentiellement élevé de bénéficiaires.

À cet effet, je propose la mise en place d'un numéro d'appel téléphonique unique et la mise en place d'un site Internet. Les familles devraient avoir la possibilité, que ce soit par Internet ou par téléphone :

- de simuler, en fonction de leurs revenus, du nombre d'enfants à garder et de leurs besoins de garde (temps complet, partiel, heures d'ouverture, etc.), le coût net par mode de garde ;
- de consulter les places disponibles, selon une série de critères tels que modes d'accueil (collectif ou individuel), localité, âge des enfants. Dans cette perspective, je vous propose de mettre en place et de généraliser sur le territoire national un système d'information sur Internet pour les assistantes maternelles. Elles sont ainsi « géolocalisables » sur une cartographie. Ce système d'information est déjà en place dans certains départements ;
- de déposer une demande pour une place de garde et de se voir attribuer un numéro de dossier (consultable par Internet).

(1) <http://www.bmfsfj.de/kinderbetreuungsboerse>. Appliqué à la ville de Düsseldorf : <http://www.duesseldorf.de/jugendamt/ipunkt/kitas/index.shtml>

(2) <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/localisateur/>

(3) http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF_recherche_service_garde.pdf

Des expérimentations sont actuellement réalisées par la branche famille en ce sens :

- la CNAF prévoit la généralisation à l'ensemble du territoire du site Internet « mon-enfant.fr » développé par la CAF du Bas-Rhin à partir du 4^e trimestre 2008. Dans une deuxième phase (2009-2010), le site sera complété par un extranet permettant notamment de connaître les places disponibles. Un téléservice d'inscription en ligne pour l'attribution d'un numéro unique d'enregistrement permettant aux familles d'accéder à un mode de garde collectif ou individuel est également prévu ;
- l'expérimentation d'un numéro unique d'enregistrement devrait débuter au second semestre 2009. L'expérimentation de la base de suivi pour la mise en œuvre de l'information individualisée en direction des familles est opérationnelle depuis avril 2008.

Par ailleurs, la CAF devrait avoir l'obligation d'informer les familles sur les coordonnées du service local responsable de la gestion des dossiers de demande.

Actuellement, les CAF, qui sont destinataires des formulaires de déclaration de grossesse, envoient un courrier à la fin du quatrième mois de la grossesse pour indiquer que le droit à la prime à la naissance est étudié à la fin du septième mois de grossesse. Ce courrier pourrait en outre préciser les informations utiles à la recherche d'un mode de garde (numéro d'appel téléphonique, site Internet, coordonnées du service local responsable, coordonnées du point Info famille et du relais assistantes maternelles les plus proches, etc.).

Dans le but d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et sur la base des expérimentations déjà menées, chaque commune ou intercommunalité aurait l'obligation, en coordination avec la CAF et la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, de mettre en place un dispositif d'information globale des parents sur l'offre d'accueil disponible, selon des modalités qu'elle fixerait librement, le cas échéant en partenariat avec la CAF. En l'absence de prise en charge par les communes ou intercommunalités de cette compétence, l'obligation de mise en place de ce dispositif échoirait à la CAF.

Les communes et les intercommunalités devraient être responsables de la mise en œuvre du droit de garde

Dans un contexte d'insuffisance de l'offre et de la mise en place d'un droit de garde opposable, le pilotage de l'offre d'accueil appelle une clarification des responsabilités des acteurs locaux et nationaux, tant du point de vue du développement des structures d'accueil que de la satisfaction des demandes des familles.

Il ressort des auditions et de mon expérience d'élue locale que le maire est l'interlocuteur naturel des parents à la recherche d'un mode de garde sécurisé et de qualité, à un coût financier supportable. Les familles de toutes catégories sociales s'adressent le plus souvent au maire pour obtenir une place en structure collective ou des informations sur les assistantes maternelles, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

La gestion des établissements d'accueil collectif relève actuellement pour l'essentiel des collectivités territoriales, principalement les communes ou des associations de type loi 1901. D'autres organismes tels que les caisses d'allocations familiales, les organismes privés à but lucratif, les mutuelles, les comités d'entreprise peuvent intervenir dans ce domaine, mais beaucoup plus rarement.

Enfin, dans l'ensemble des pays européens, les municipalités ou les autorités locales sont compétentes en matière de développement de structures d'accueil de la petite enfance (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, etc.). Suite à ma demande aux conseillers sociaux des ambassades, il n'a pas été trouvé d'exemple de pays faisant appel aux partenaires sociaux pour développer une telle compétence, et en particulier dans les pays ayant mis en œuvre un droit de garde.

Je propose donc de confier aux communes et intercommunalités une compétence facultative en matière de développement de l'offre de garde et la responsabilité de l'accueil de la petite enfance. Pour les communes et intercommunalités qui n'ont pas atteint la taille critique et qui ne souhaitent pas s'en saisir, par exemple en zone rurale, plusieurs options sont possibles :

- les communes pourraient déléguer cette compétence aux CAF. Cette option conduirait à désengager complètement les CAF du financement de cette partie de l'action sociale et à transférer les moyens correspondants aux communes ou aux intercommunalités. En effet, dès lors que les CAF seraient compétentes pour gérer la politique d'accueil de la petite enfance sur certains territoires, elles ne pourraient plus jouer le rôle qui leur est actuellement assigné de cofinancier des projets des collectivités (contrats enfance-jeunesse, PSU, fonds propres, aides à l'investissement), au risque d'être à la fois juge et partie. En outre, ce système serait relativement difficile à mettre en œuvre : le transfert de la gestion des structures municipales actuelles aux CAF serait compliqué (statut des personnels, modalités de gestion). De la même manière, sauf à remettre en cause la légitimité politique des maires à conduire une politique de petite enfance, une majorité municipale qui souhaiterait reprendre la compétence déléguée à la CAF se heurterait aux mêmes problèmes de transfert des structures existantes ;
- une autre option consisterait à maintenir le système de cofinancement actuel avec les CAF en limitant leur marge d'intervention et de permettre aux communes et intercommunalités, suivant leur taille, de déléguer la compétence aux conseils généraux. Cette option aurait notamment pour avantage, dans l'hypothèse où les communes souhaiteraient rappeler ou déléguer leur compétence, de simplifier le transfert des structures collectives existantes (statut des personnels).

Une option de clarification forte, qui supprime l'imbrication actuelle des compétences et des financements, consisterait à transférer les moyens correspondants de cette partie de l'action sociale aux collectivités chargées de mettre en œuvre le droit de garde opposable. En annexe 28 est jointe une note sur les modalités possibles de mise en œuvre d'un tel transfert. La branche famille pourrait se recentrer sur son rôle de gestionnaire des prestations familiales et de conseils aux collectivités. L'action publique y gagnerait en lisibilité.

Cette clarification des compétences est cohérente avec le rôle d'opérateur et la fonction de proximité des communes et des intercommunalités. La création de places d'accueil dans les structures collectives répond à des enjeux territoriaux, dont les communes et intercommunalités sont les plus à même d'évaluer la pertinence.

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

Actuellement, l'adéquation géographique de l'offre à la demande n'est pas connue. Si le constat est fait d'une couverture très inégale selon les départements (de 20 à 76 places en 2006, école maternelle à deux ans non comprise), le besoin de garde est par définition un besoin de proximité. La méconnaissance des besoins est un handicap dans la perspective d'un pilotage territorial effectif. Au stade actuel, les acteurs concernés n'ont qu'une vision partielle des besoins.

Avant de s'engager dans le développement d'une offre d'accueil, il me paraît indispensable de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre et de la demande sur l'ensemble des territoires. Un recensement systématique des besoins et de la structuration de l'offre territoriale est une étape nécessaire afin d'orienter efficacement les investissements.

Les CAF disposent de la base d'information territoriale la plus riche sur les familles : plus de 400 données sont disponibles par allocataire. De ce fait, elles peuvent être sollicitées par les élus locaux, lorsqu'ils décident de l'implantation de nouvelles structures (par exemple, centre social), ou lorsqu'ils souhaitent connaître les besoins en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants : les CAF peuvent par exemple déterminer un taux de service de l'accueil de la petite enfance au niveau intercommunal, communal ou infracommunal (voir en annexe 29 les cartes réalisées par la CAF à la demande de la mairie de Bordeaux). De même, au niveau local, des rencontres peuvent avoir lieu avec les élus pour dresser un bilan des actions menées sur le territoire, les besoins et les perspectives d'accueil.

L'analyse globale et locale des besoins devrait être de la responsabilité de la branche famille. Par rapport au schéma actuel, les CAF devraient intégrer une vision globale de l'équilibre des modes d'accueil (collectif, familial, préscolarisation) – le développement des relais d'accueil familial, à partir des relais assistantes maternelles, devraient leur permettre d'avoir une vue d'ensemble de l'offre d'accueil familial (assistantes maternelles, employées à domicile, seniors). De même, les CAF devraient être à même d'évaluer la demande dès lors qu'elles participeront, dans un cadre partenarial avec les communes, à la démarche d'accompagnement des familles (numéro de téléphone, système d'information).

En tant que garantes de l'équilibre territorial de l'offre, les CAF devraient présider les commissions d'accueil des jeunes enfants, à la place du conseil général. L'Éducation nationale devrait en faire partie à égalité, afin d'anticiper les effets de la non-scolarisation des enfants de deux ans en école maternelle et de déterminer les écoles maternelles qui disposent de locaux disponibles pour accueillir les jardins d'éveil.

La convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 a permis la création de l'Observatoire de la petite enfance qui fonctionne actuellement comme une instance technique permettant le rapprochement de données de différentes sources. Par ailleurs, dans certains départements, des observatoires se sont déjà constitués.

Je propose de prévoir dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion l'institution des observatoires départementaux de l'enfance et de la

jeunesse, sous la responsabilité des CAF, afin d'éclairer les politiques locales et nationales. Ces observatoires seront chargés de recueillir les informations et de mettre en place des indicateurs de suivi de cette politique, tant au niveau national sous l'égide de la CNAF, qu'au niveau départemental sous l'égide des CAF.

Dans l'hypothèse où la CAF se verrait confier une compétence en matière de mise en œuvre du droit de garde opposable, y compris par délégation, la CAF ne serait plus un acteur neutre, tant s'agissant du diagnostic à porter sur les besoins territoriaux, ou de la présidence de la commission départementale.

Un observatoire départemental de l'accueil de la petite enfance dans la Manche

Un observatoire départemental de l'accueil de la petite enfance a été créé en novembre 2003, dans le cadre d'un contrat enfance expérimental de deux ans (2003-2004) signé par le conseil général et la CAF du département de la Manche. Cet observatoire a pour ambition d'être un outil de pilotage et d'aide à la décision des décideurs (commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, élus, gestionnaires, partenaires...). Il se compose :

- d'un comité de pilotage, organe « politique » constitué des décideurs des institutions adhérentes (conseil général, Caisse d'allocations familiales, Fédération des MSA Côtes normandes, direction départementale Jeunesse et Sports, inspection académique) et de la direction régionale de l'INSEE, en qualité d'expert ;*
- d'un groupe technique, composé de techniciens des organismes représentés au sein de l'observatoire.*

L'observatoire réalise un bilan annuel de la situation de l'accueil de la petite enfance par canton et communauté de communes et conduit également des enquêtes complétant l'information sur les zéro à trois ans sur les modes de garde des plus de trois ans (garderie après l'école et centre aérés). Les données proviennent de l'INSEE, des caisses versant des prestations (CAF, MSA, Caisse des marins) qui permettent de tenir compte des populations migrantes, de la PMI (assistantes maternelles agréées et établissements). L'inspection académique fournit le nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés, la DRDJS fournit des informations sur les places en centres aérés, colonies de vacances. Le nouveau recensement de la population fournira un taux d'activité féminine actualisé. Une enquête complémentaire a été lancée par l'observatoire pour la première fois en 2007 sur les garderies périscolaires.

Des expériences analogues existent dans d'autres départements. Ces initiatives restent cependant limitées.

Développer prioritairement l'offre d'accueil pour les deux à trois ans dans le cadre de la mise en œuvre de la première étape du droit de garde en créant les jardins d'éveil

Sans entrer dans le débat sur les bienfaits ou les méfaits de la scolarisation à deux ans, qui ne font pas consensus, un constat semble partagé : la scolarisation précoce ne convient pas à tous les enfants de moins de trois ans (développement, apprentissage de la propreté) et ne peut être développée dans les écoles que lorsque les conditions d'accueil, les locaux, l'encadrement, la pédagogie sont adaptés.

Cette situation a pour conséquence que, pour la classe d'âge des enfants de deux à trois ans, le taux d'encadrement varie sensiblement selon le mode de garde : il est de 1 pour 3 si l'enfant est gardé par une assistante maternelle ou en micro-crèche, de 1 pour 8 en crèche, et 1 pour 15 à l'école maternelle (compte tenu des postes d'ATSEM financés par les communes) et dans les jardins d'enfants.

Surtout, le manque de structure intermédiaire se traduit, pour ces enfants, par une moins bonne gestion des temps. Il est rapporté le cas d'enfants qui s'ennuient dans les crèches, qui, comparativement à une école maternelle, proposent plus de jeux libres. Inversement, si l'école propose davantage d'activités pédagogiques (le graphisme, les activités logiques, le langage, les explications, les repères spatio-temporels), elle sait moins bien gérer les temps d'attente.

Il existe une structure de transition entre la crèche, la famille et l'école maternelle : le jardin d'enfants, qui correspond historiquement à l'émergence de courants pédagogiques, de représentations et de pratiques différentes à l'égard des jeunes enfants. Cependant, les jardins d'enfants sont devenus très marginaux avec la généralisation de l'école maternelle. On ne compte plus que 187 jardins d'enfants pour 7 800 places, à peine 3 % de l'offre d'accueil collective en 2006, très concentrés dans quelques départements.

En outre, la scolarisation à l'école maternelle n'est pas une panacée pour les parents actifs, qui doivent souvent cumuler plusieurs modes de garde : garderie périscolaire, assistante maternelle, baby-sitter, et une solution à trouver pour les mercredis et les vacances scolaires.

Je propose la création d'un mode de garde innovant, adapté aux besoins des enfants âgés de deux ans : les jardins d'éveil.

L'éveil préscolaire des enfants est une nécessité. Les spécialistes de la petite enfance insistent sur l'importance des apprentissages de la langue comme élément essentiel d'accès à la lecture. La maîtrise des mots à l'oral préfigure la capacité à apprendre à lire. En ce sens, faciliter l'augmentation d'un capital de mots est primordial. Cette dimension est explicitement reconnue à l'école et implicitement choisie par les parents quand ils recherchent un mode de garde collectif.

Cette perspective éducative pour les enfants de deux à trois ans doit structurer les réflexions : le jardin d'éveil aura pour principale mission de

préparer leur préscolarisation à l'école maternelle. Outre la stimulation des capacités linguistiques, les jardins d'éveil faciliteront la socialisation des enfants et la découverte de nouvelles expériences (mouvement, créativité, environnement, nombres, espaces, formes, etc.).

Le jardin d'éveil s'inscrit dans la continuité des dispositifs existant en matière d'accueil des jeunes enfants. Il contribue à un accroissement de l'offre de garde des tout-petits en libérant des places occupées par les enfants de deux ans dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles. Il répond aux besoins croissants des familles qui résultent de la diminution de la scolarisation de ces enfants à l'école maternelle, et de ceux consécutifs à la réduction de la durée du congé parental (voir proposition *infra*).

La souplesse et l'adaptation aux besoins de l'enfant et des familles sont les principes qui devraient guider la mise en œuvre de ce mode de garde innovant.

Le jardin d'éveil pourra être ouvert dans les locaux de l'école maternelle, dans les locaux d'une crèche, ou créé *ex nihilo*. En fonction de sa localisation, il pourra être dirigé soit par un directeur d'école – moyennant une indemnité compensatrice –, soit par un coordonnateur petite enfance chargé du suivi technique et administratif du jardin d'éveil, soit par un éducateur de jeunes enfants, ou un directeur de crèche en poste dans un autre établissement multi-accueil.

Les jardins d'éveil accueillent les enfants en cours d'année, à partir de leur deuxième anniversaire, et jusqu'à leur entrée en école maternelle, l'année de leurs trois ans.

Les professionnels de la petite enfance seront chargés de le faire fonctionner. Le matin auront lieu les activités d'apprentissage et d'éveil. L'Éducation nationale sera chargée d'assurer la coordination entre enseignants de maternelle et éducateurs des jardins d'éveil quant aux objectifs et méthodes pédagogiques. Il sera tenu compte des difficultés d'apprentissage observées, en lien avec les enseignants des ZEP. Après le repas, l'après-midi, auront lieu des séquences de jeux respectant le rythme de repos.

Exemple d'une journée type en jardin d'éveil, à adapter en fonction des besoins locaux

7 h 30 à 9 h : arrivée progressive des enfants
9 h à 12 h : éveil-apprentissage
12 h à 17 h : repas, sieste, activités
17 h à 19 h (ou 18 h 30) : départ progressif des enfants

Les plages horaires d'ouverture sont suffisamment larges pour éviter le recours par les parents à deux, voire trois modes d'accueil dans la semaine (7 h-18 h 30 ou 19 h, du lundi au vendredi et lors des congés scolaires).

Le taux d'encadrement est adapté suivant les activités des enfants. Un taux d'encadrement de 1 pour 12 semble un bon compromis, qui favorise l'autonomie et respecte le rythme de vie des enfants. Ce taux pourra varier sensiblement en cours d'année, du fait de l'accueil rendu possible des enfants en cours d'année. C'est la raison pour laquelle, pendant la période de mars à juin, qui concentre

l'effectif maximal, je recommande de faire appel aux seniors («papy-sitters et mamy-sitters») en appui du personnel d'encadrement.

Ce mode d'accueil inclurait une participation financière des familles. Il convient d'envisager une tarification en fonction du revenu, comme en crèche ou à l'école maternelle privée. Ces dernières pourront bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile.

Son coût brut de fonctionnement pour la collectivité, pour 620 000 enfants accueillis en année pleine, est estimé à 3,8 Md€. Le coût unitaire par enfant a été estimé à 6 200 euros (cf. annexe 30)⁽¹⁾.

L'accès au jardin d'éveil dès deux ans pourrait devenir possible, à terme, pour la quasi-totalité des enfants âgés de deux ans, y compris les enfants handicapés. Ce mode de garde innovant est une alternative de qualité à l'école maternelle, qui devrait constituer une première étape de la mise en œuvre du droit de garde.

Une formule développée en Allemagne (Rhénanie-Palatinat)

En Allemagne, le Land de Rhénanie-Palatinat développe, depuis 2005, l'accès aux jardins d'enfants dès deux ans dans le cadre du programme « Une chance pour l'avenir : la formation dès le plus jeune âge »⁽²⁾. 49 % des enfants âgés de moins de trois ans ont une place en jardin d'enfants en 2007⁽³⁾. Ce Land prévoit d'instaurer un droit de garde pour les enfants à partir de deux ans dans les jardins d'enfants à partir de 2010.

En Allemagne, les jardins d'enfants sont en général payants pour les familles. La participation des familles varie selon les Länder de 0 à 216 euros selon les revenus de la famille pour un enfant de quatre ans⁽⁴⁾.

En outre, je propose de maintenir la possibilité pour les enfants âgés de deux ans d'être accueillis à l'école maternelle, si tel est l'intérêt de l'enfant et en fonction des places disponibles.

La France et la Belgique sont les seuls pays au monde à offrir la possibilité d'une scolarisation pour les enfants âgés de moins de trois ans. À l'heure où les travaux internationaux sur l'éveil et l'éducation des jeunes enfants

(1) Données de la mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale.

(2) *Zukunftschance Kinder-Bildung am Anfang.*

(3) *Deutsches Jugendinstitut : Zahlenspiegel, 2007.*

(4) www.insm-kindergartenmonitor.de

montrent que le développement des structures qui associent garde et éducation est une nécessité, car il permet de lutter contre l'exclusion et d'enrichir la formation de capital humain dès le plus jeune âge, il me semble nécessaire de maintenir la possibilité pour les enfants âgés de deux ans d'entrer à l'école maternelle, si tel est leur intérêt, en fonction de leurs capacités (apprentissage de la propreté, notamment), et si des places sont disponibles.

Recourir à des modes de garde innovants

Incitation au développement de crèches et de services de garde d'entreprise

Les entreprises sont le principal terrain d'une conciliation réussie entre la vie professionnelle et la vie familiale. En dépit des avantages pour les entreprises à mettre en œuvre des mesures favorables à la famille – y compris en termes de retour sur investissement⁽¹⁾, peu d'employeurs tiennent systématiquement compte de la vie familiale des salariés dans l'organisation du travail et des horaires, et encore moins proposent une place de crèche à leurs salariés (moins de 2 % des établissements d'au moins 20 salariés).

Le même constat de la faible implication des employeurs en matière de garde d'enfants vaut à l'échelle européenne : de par leur nature, seules les grandes entreprises ont suffisamment de ressources pour organiser des services de garde d'enfants dans leurs locaux mais peu d'entre elles le font (13 %)⁽²⁾.

L'entreprise a d'autant plus intérêt économiquement à créer des conditions de travail favorables à la famille qu'il lui est difficile et onéreux de remplacer son personnel. Le principal point fort en faveur du développement des crèches d'entreprises, par rapport aux autres mesures favorables à la famille, est la fidélisation des salariés : les salariés qui disposent d'une place en crèche pour leur enfant sont moins sensibles aux propositions d'embauche des concurrents. Disposer d'une crèche d'entreprise peut également être un argument dans le processus de recrutement de nouveaux salariés, notamment des femmes.

Enfin, les crèches d'entreprise permettent aux salariés d'être plus longtemps présents à leur poste de travail : en général, la plage horaire d'ouverture des crèches d'entreprise est adaptée pour diminuer au maximum les contraintes : ouverture dès 7 heures le matin, fermeture à 21 heures, ouverture le samedi (exemple de la crèche du pôle aéroportuaire de Roissy). L'emplacement de la crèche, généralement située à proximité des entreprises, voire dans les locaux pour les grandes entreprises, permet un gain de temps appréciable sur les trajets.

(1) Les analyses coûts-bénéfices récemment réalisées en Suisse (2005) et en Allemagne (2003) font ressortir un retour sur investissement de 8 % et 25 %.

(2) EFILWC, 2006.

Les dispositifs fiscaux et sociaux incitatifs au développement de l'offre d'accueil semblent mal connus : le crédit d'impôt famille est peu utilisé pour la création de places de crèches (2,2 % des bénéficiaires du crédit d'impôt famille en 2005).

Certains pays incitent les entreprises à développer une politique favorable à la famille

En Autriche, le programme d'audit « famille et travail » permet d'accorder des aides financières aux entreprises qui réalisent un audit sur leurs besoins en matière de pratiques favorables à la famille. 90 % du coût de l'audit est remboursé aux entreprises comptant jusqu'à 20 salariés, et 25 % pour celles de plus de 500 salariés. L'audit se concentre sur les besoins individuels des entreprises sans chercher à leur imposer un modèle universel. Son point fort réside dans la possibilité d'effectuer un suivi régulier par un auditeur externe.

Au Royaume-Uni, entre 2000 et 2003, le fonds pour l'équilibre travail-vie personnelle (« Work life challenge fund »), a versé des aides financières à plus de 400 entreprises publiques et privées pour financer le recours à des consultants en ressources humaines, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à équilibrer travail et vie personnelle.

La province canadienne de Québec soutient les entreprises de moins de 2000 employés en les mettant en rapport avec les consultants en management ou avec des spécialistes en ressources humaines privées. Elle prend en charge jusqu'à la moitié des coûts des employeurs afin de les inciter à développer pour leurs employés des stratégies de conciliation travail-vie personnelle.

Source : *Bébés et employeurs*, OCDE, 2007.

Créer un crédit d'impôt crèche, indépendant du crédit d'impôt famille

Le crédit d'impôt pour les entreprises finançant des places de crèches serait identifié en tant que tel et non inclus dans un crédit d'impôt famille comprenant des dépenses de formation ou de rémunération. Il apparaît plus efficient, si l'objectif de soutenir le financement privé de crèche est poursuivi, d'adopter un mécanisme de crédit d'impôt servant exclusivement aux entreprises qui financent des crèches. Le mécanisme actuel incite certaines entreprises à arbitrer entre les différentes catégories de dépenses dans un objectif d'optimisation fiscale.

Un crédit d'impôt crèche individualisé, avec un plafond de 500 000 euros, soit le plafond actuel du crédit d'impôt famille, mais avec un taux de prise en

compte des dépenses de 50 % au lieu des 25 % actuels peut permettre de développer le financement privé des crèches. En échange de ce nouveau dispositif, les entreprises bénéficiaires ne pourraient plus bénéficier du dispositif des contrats enfance et jeunesse des CAF.

Ce crédit d'impôt devrait être étendu aux dépenses liées à l'aménagement des locaux pour favoriser le développement des maisons d'assistantes maternelles d'entreprises.

Ouvrir le crédit d'impôt famille à de nouvelles catégories de dépenses

Je propose d'ajouter deux nouvelles catégories de dépenses dans l'assiette des dépenses du crédit d'impôt famille, accordé à hauteur de 25 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond fixé à 500 000 euros par an et par entreprise :

- afin d'inciter les employeurs à mettre en place une politique de mesures favorables à la famille, le crédit devrait s'appliquer aux dépenses de prestations de conseils visant l'adoption de mesures favorables aux familles sur le lieu de travail et leur réévaluation ;
- afin d'inciter les entreprises à financer des services de garde à domicile, le crédit devrait s'appliquer à l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de l'organisation de leur travail (travail posté, la nuit, le dimanche), incompatibles avec un mode de garde traditionnel.

Enfin, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion État-CNAF 2009-2012, je propose de prévoir une nouvelle enveloppe nationale en faveur du développement des crèches d'entreprises.

Favoriser le regroupement d'assistantes maternelles au sein de maisons d'assistantes maternelles

Permettre le regroupement des assistantes maternelles s'inscrit dans le cadre de la recherche de modes de garde innovants pour permettre une diversification de l'offre d'accueil. Cette nouvelle structure d'accueil pourrait prendre le nom de maison d'assistantes maternelles (MAM).

À l'instar des micro-crèches, ce mode de garde serait adapté :

- aux besoins des enfants, qui bénéficient des points forts de la collectivité (éveil, socialisation) tout en étant dans un espace protégé du fait de la petite taille de la structure et du nombre de professionnelles. Le local pourrait être adapté plus facilement aux besoins des enfants handicapés que le domicile de l'assistante maternelle ;
- aux besoins des territoires ruraux, qui peuvent difficilement offrir aux habitants les services d'une crèche ou d'une halte-garderie ;
- aux besoins des assistantes maternelles vivant dans les zones urbaines sensibles, qui ne peuvent pas exercer en raison des réticences des parents (en Seine-Saint-Denis, 4 000 places sont vacantes chez les assistantes maternelles) ;

– aux besoins des assistantes maternelles, lorsque leur logement n’offre pas les garanties suffisantes d’accueil, ou pour des convenances personnelles (souhait du conjoint, etc.).

Comparativement aux micro-crèches, les maisons d’assistantes maternelles sont une formule d’accueil adaptée aux besoins des entreprises, qui peuvent mettre des locaux à disposition.

Les maisons d’assistantes maternelles permettraient aux assistantes maternelles qui ne supportent pas l’isolement lié à l’exercice de la garde à leur domicile de partager leurs expériences par un travail mené en commun, et de rendre ce métier plus attractif grâce à une modalité d’exercice différente.

Les maisons d’assistantes maternelles consisteraient à regrouper des assistantes maternelles au sein d’un même local. Ces regroupements peuvent être pilotés soit par une ou plusieurs communes, soit par une ou plusieurs entreprises, soit par les assistantes maternelles elles-mêmes.

Comme pour une micro-crèche, il n’y aurait pas d’obligation de nommer un directeur mais le gestionnaire doit désigner une personne chargée du suivi technique, de l’élaboration et de la mise en œuvre du projet d’accueil. Le local de la maison d’assistantes maternelles pourrait être une maison ou un appartement, soit loué, soit mis à disposition par une collectivité locale. Mais il pourrait également s’agir d’un local d’activité, mis à disposition de l’entreprise, pour les assistantes maternelles de leurs salariés.

Les assistantes maternelles étant agréées au préalable, l’agrément porterait sur le seul local et le nombre d’enfants susceptibles d’être accueillis. Ceci conduit à créer un second type d’agrément pour les assistantes maternelles, *intuitu personae*, qui n’est plus fonction de la configuration de leur domicile. Il conviendrait également de prévoir dans l’agrément la possibilité d’un surnombre ou l’accueil d’urgence.

Les assistantes maternelles conserveraient leur statut, les avantages qui y sont attachés (fiscaux ou aides de la CAF) et les conditions tarifaires du gré à gré.

Dans le cadre d’un plan de développement de l’offre de garde, je propose de réserver des fonds pour financer l’aménagement des maisons d’assistantes maternelles, notamment dans les entreprises. En outre, les entreprises qui souhaitent aménager une maison d’assistantes maternelles dans leurs locaux pourraient bénéficier d’un crédit d’impôt crèche spécifique (*cf. infra*).

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

Je souhaite permettre à tous les parents qui souhaitent garder leur enfant de prendre un congé parental plus court et mieux rémunéré.

Les congés parentaux devraient permettre aux parents de s’occuper de leurs enfants à l’âge où ils sont les plus vulnérables, lorsque les liens d’attachement sont importants, et, ce faisant, contribuer à leur bon développement sans

obliger les parents à sacrifier leur carrière. D'après la littérature, du strict point de vue du marché du travail, la durée optimale des congés semble être d'environ quatre à six mois.

Après le congé maternité, durant le congé parental d'éducation, le salarié peut percevoir une des deux prestations suivantes, dans le cadre de la PAJE : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA).

Le complément libre choix d'activité est une prestation qui ne permet pas à l'ensemble des familles d'exercer leur libre choix. Son montant, de par son caractère modeste, est désincitatif pour les mères actives à hauts revenus, ou les pères, qui auraient souhaité s'arrêter de travailler pour garder leur enfant, ne serait-ce que pour une période courte. Seulement 2,5 % des bénéficiaires du CLCA sont des hommes. Pourtant, plusieurs enquêtes montrent cependant une évolution des mentalités sur le rôle des pères : sept pères sur dix déclarent être prêts à interrompre leur activité professionnelle pour garder et éduquer leur enfant⁽¹⁾.

Le CLCA, sous sa forme actuelle, s'adresse en priorité aux demandeuses d'emploi indemnisées et aux femmes peu qualifiées en situation de précarité. La perception de cette allocation peut constituer une désincitation à la reprise d'activité (cf. annexe 10) et la durée du congé peut compromettre leur réintégration sur le marché du travail.

Accessible seulement à partir de la naissance du troisième enfant, le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), créé en 2006, est peu choisi (2 300 bénéficiaires en 2007).

Près de 10 % des pères allemands font une demande de congé parental depuis sa réforme

Depuis 2007, l'Allemagne s'est dotée d'un congé parental dont les modalités de rémunération sont similaires à celles des congés parentaux dans les pays nordiques, qui prévoient le versement d'un revenu de remplacement proportionnel au salaire antérieur – contrairement à la prestation versée dans le système français, dont le montant est forfaitaire (CLCA).

En Allemagne, pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2007, le père ou la mère qui s'arrête de travailler pour élever les enfants nés après cette date touche 67 % de son salaire net, plafonné à 1 800 euros mensuels, pendant un an. Le montant minimum de la prestation est de 300 euros (y compris pour ceux qui ne travaillent pas).

(1) Enquête « Congés autour de la naissance » de la DREES menée en avril-juin 2004 auprès de 2 000 pères et 2 000 mères ayant eu des enfants en novembre-décembre 2003.

Cette réforme constitue une incitation pour les pères à se retirer très provisoirement du marché du travail pour garder leur enfant. Le second parent peut demander à bénéficier de deux mois supplémentaires, ce qui porte la durée totale de versement de l'allocation à quatorze mois. Un des objectifs de la ministre de la Famille est que 27 % des pères fassent une pause dans leur carrière pour s'occuper de leur enfant, contre seulement 5 % avant la réforme.

La formule a connu un grand succès dès son entrée en application. Elle était principalement pensée pour les femmes, mais les autorités ont été étonnées de constater que 9,6 % sur le total des demandes de salaire parental concernaient des pères. Parmi eux, 41,1 % ont choisi de s'arrêter entre trois et douze mois. Pour l'instant, ce sont les Berlinoises et les Bavaroises qui sont les plus nombreuses à faire usage de cette législation, principalement des hommes diplômés de l'université ou des travailleurs qualifiés qui choisissent d'interrompre pendant quelques mois leur travail. L'apport financier, par rapport au système précédent, a été un élément décisif pour de nombreux pères.

La réforme du congé parental islandaise a permis des avancées en matière d'égalité hommes-femmes

L'évolution des mentalités en Islande a été à l'origine de la réforme du congé maternel et paternel en 2000. Son objectif est de « permettre aux enfants l'accès à ses deux parents [...] et de permettre aux hommes et aux femmes de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale ». Des droits identiques en matière de congé parental sont considérés comme une étape nécessaire pour donner la possibilité d'un équilibre entre famille et travail (cf. annexe 31).

Dans cette perspective, chaque parent a droit à un congé parental individuel d'un maximum de trois mois suite à une naissance ou une adoption. Ce droit est incessible. De plus, les parents ont tous les deux droit à trois mois supplémentaires, qu'ils sont libres de partager. Le droit aux congés parentaux échoit quand l'enfant a dix-huit mois.

En 2001, le taux d'utilisation du congé parental par les pères en Islande était de 3,3 %, soit la proportion la plus faible des pays nordiques. Cette réforme a entraîné une très forte hausse des taux d'utilisation : en 2001, les pères prenaient en moyenne 39 jours de congés, soit 17 % du total ; et en 2004, 96 jours, soit 35 % du total. Au sein des pays nordiques, les pères islandais sont ceux qui prennent le plus de congés parentaux, suivis par les suédois.

Des travaux pour déterminer les effets de la nouvelle législation sur les congés parentaux maternels et paternels ont montré une évolution

favorable en termes d'égalité hommes-femmes tant du point de vue du travail que des soins donnés aux enfants de moins de trois ans⁽¹⁾.

Lors de mon déplacement en Norvège, les représentants du ministère norvégien de la Famille ont indiqué que leur pays envisage de s'inspirer de l'expérience islandaise. D'une manière générale, de nombreux pays européens encouragent les pères à passer davantage de temps avec leurs enfants en réservant un congé légal rémunéré à leur usage exclusif, à des taux plus ou moins avantageux.

Parallèlement à l'entrée en vigueur du droit de garde, je propose de changer les modalités de financement du congé parental, et de remplacer la prestation forfaitaire actuelle (CLCA) par un revenu de remplacement, fiscalisé, qui répond mieux aux besoins des familles : cette prestation, proportionnelle au salaire antérieur, permettrait de donner à tous les parents, quel que soit le montant de leurs revenus, le libre choix s'agissant de la garde de leur enfant.

En contrepartie d'une meilleure rémunération, la durée du congé parental serait fortement réduite, passant de trois ans à un an. Cette durée est conforme à l'intérêt de l'enfant : d'après la littérature, il est souhaitable qu'un nourrisson reçoive des soins personnels à plein temps pendant au moins les six à douze premiers mois de sa vie.

Cette prestation serait versée **dès le premier enfant**. La durée du congé parental serait identique, quel que soit le rang de l'enfant. En effet, la différenciation de la durée du congé parental suivant le rang des enfants⁽²⁾ me paraît plus répondre à une conception nataliste de la politique familiale française, selon laquelle il n'y a pas lieu d'encourager la naissance du premier enfant car « il vient toujours », qu'à l'intérêt des enfants eux-mêmes.

En pratique, pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2009, le père ou la mère qui s'arrêterait de travailler pour élever les enfants nés après cette date toucherait 67 % de son salaire brut, plafonné à 1 800 euros mensuels, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (soit potentiellement une durée de versement de 50 semaines, une fois déduites les 10 semaines du congé de maternité).

Sur le modèle islandais, je préconise une individualisation partielle des régimes de congés, de manière à répartir uniformément les droits entre les deux partenaires pour inciter les parents à partager les responsabilités familiales durant les premiers mois de l'enfant. Sur la durée du CLCA, un congé de **deux mois** consécutifs **serait réservé à chaque parent**, qui, s'il n'en demande pas le bénéfice, serait perdu. Les parents seraient libres de partager la durée du congé restant, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (soit potentiellement 34 semaines).

(1) G. B. Eydal, *Gendering in early childhood : policies promoting care from both parents – The case of Iceland*.

(2) Actuellement, il est possible de prendre un congé parental d'une durée maximale de six mois pour le premier enfant.

La France se doterait ainsi d'un système s'inspirant des congés parentaux en vigueur dans les pays nordiques et en Allemagne.

Droits et pourcentage des jours de congé parental

	France (proposition)	Allemagne	Islande	Suède	Norvège	Danemark	Finlande
Nombre maximal de semaines de congé parental rémunéré	50	56	39	69	42-52	50-64	44
Dont :							
– réservé à la mère	8	0	13	8	9	18	18
– réservé au père	8	8	13	8	6	0	2 *
% du revenu précédent **	67	67	80 ***	80	100/80	100	70
Plafond hebdomadaire ****	450	450	1 193	513	619	340	596

Notes de lecture :

* Si deux ou trois semaines de congé sont prises avec la mère.

** Les parents qui ne sont pas salariés à temps plein – ex. : étudiants et inactifs – ont droit à une allocation égale à un montant minimal qui varie selon les pays.

*** Depuis juillet 2008, les parents suédois qui partagent le congé parental à parité reçoivent une prime mensuelle de 3 000 SEK (Westlund 2007).

**** En euros pour la France et l'Allemagne, en PPP-€ pour les pays nordiques.

Source : NOSOSCO (2007), mission.

L'entrée en vigueur d'une telle réforme devrait s'articuler avec celle relative à la mise en œuvre du droit de garde, de manière à éviter le report des demandes de garde dues à la réduction de la durée du congé parental sur l'offre de garde existante.

Je propose en outre d'étendre l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) aux parents qui sont en recherche d'emploi ou qui suivent une formation de plus de 40 heures pour reprendre une activité après avoir assuré la garde de leurs enfants.

Permettre aux seniors qui le souhaitent de garder des enfants

La mise en place d'un droit de garde ne doit pas avoir pour effet de créer un « appel d'air » pour les parents qui font garder leurs enfants par un membre de la famille. Au contraire, l'arrivée massive des seniors à l'âge de la retraite peut être l'occasion, pour ceux qui le souhaitent, non seulement de garder de manière occasionnelle ou régulière leurs petits-enfants, mais également de trouver une activité d'appoint – la garde d'autres enfants – qui vienne accroître leurs revenus.

Les moments d'échanges intergénérationnels sont enrichissants pour les tout-petits comme pour les seniors. Ces derniers, retraités ou non, représentent un gisement potentiel de main-d'œuvre important, dans un contexte où les besoins pour satisfaire le développement de l'offre d'accueil sont considérables.

D'une manière générale, je souhaite encourager l'implication des seniors dans le secteur de la petite enfance, soit dans l'optique d'une reconversion

professionnelle, soit, pour les seniors retraités, dans le but de majorer leurs revenus tout en conservant une activité, en leur permettant de garder les enfants à temps partiel, quelques heures pendant la semaine.

Les seniors actifs ont d'ores et déjà la possibilité de travailler dans les crèches, qui peuvent accueillir jusqu'à 25 % de personnel non qualifié, faisant l'objet d'un accompagnement. S'agissant des assistantes maternelles, l'amélioration des conditions de rémunération et de statut, suite à la loi de 2005, devrait permettre la poursuite de la croissance des effectifs. Valoriser le métier d'assistant maternel auprès des seniors à la retraite qui souhaitent cumuler emploi et retraite est une des pistes qui pourrait contribuer à réduire les tensions en effectif prévisibles pour ce secteur.

Le plan gouvernemental de mobilisation en faveur de l'emploi des seniors prévoit, à partir de 2009, d'autoriser le cumul emploi-retraite sans restriction dès l'âge de 60 ans lorsque les assurés ont eu une carrière complète, c'est-à-dire qu'ils ont cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein du régime général, et au-delà de soixante-cinq ans dans tous les cas.

Je propose que le cumul emploi-retraite soit possible sans limite pour tous les assurés ayant atteint l'âge de soixante ans, dès lors qu'ils prennent un emploi dans le secteur de la petite enfance (filière sociale, médico-sociale et animation) ou dont l'activité est la garde d'enfants, à temps partiel ou à temps complet.

Je propose d'accompagner ces mesures dérogatoires d'une campagne de communication afin que les acteurs du secteur (associations ou entreprises de crèche, collectivités territoriales) soient incités à recruter les seniors et que les seniors soient informés de ces nouveaux débouchés.

Je propose de constituer au sein de chaque relais d'accueil familial un réseau de seniors (« papy-sitters ou mamy-sitters ») : les seniors à la retraite qui souhaitent être mobilisés sur certaines périodes de la journée dans les jardins d'éveil pendant les périodes où l'accueil des enfants s'effectue en surnombre (de mars à juin), pourraient se faire connaître auprès du relais d'accueil familial le plus proche de leur domicile, à charge pour le relais de les solliciter suivant leurs disponibilités. À cet effet, je propose que la prochaine convention d'objectifs et de gestion prévoit le financement de ces services.

Desserrer les normes

L'objectif est d'assouplir les conditions d'encadrement des lieux d'accueil de la petite enfance tout en assurant la sécurité et l'épanouissement des enfants. Dans un premier temps, la création des jardins d'éveil au sein des crèches permettra d'assouplir le taux d'encadrement des enfants âgés de deux ans, qui passera ainsi de 1 pour 8 à 1 pour 12 (1 pour 15 en jardin d'enfants ou en école maternelle). Dans un second temps, les mesures présentées ci-dessous visent toutes à apporter plus de souplesse dans la gestion des différents lieux d'accueil.

Augmenter le taux d'encadrement des assistantes maternelles

En France, le taux d'encadrement des enfants confiés à une assistante maternelle est de 1 pour 3 au maximum. Il s'avère que cette norme est plus sévère par rapport à d'autres pays européens, notamment les pays nordiques.

Pays	Taux d'encadrement des enfants par service d'accueil familial
Australie	Variable
Royaume-Uni	1 pour 6 (0-7 ans mais seulement 3 de moins de 5 ans)
États-Unis	Variable
Danemark	1 pour 5
Finlande	1 pour 4 (enfant n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire)
Norvège	1 pour 5
Suède	1 pour 5 (2005) *
Belgique (communauté flamande)	1 pour 5 (moins de 6 ans)
Belgique (communauté wallonne)	1 pour 3
France	1 pour 3
Italie	Pas de normes
Allemagne	1 pour 3
Portugal	1 pour 4
Espagne	Pas de normes

* *Descriptive Data on pre-school activities in Sweden*, 2006.

Source : *European childcare network*, 1996 ; Karlsson, 1995.

J'ai pu constater lors de mes déplacements en Norvège et en Suède que dans les jardins d'enfants familiaux, qui sont un mode de garde équivalant à celui de nos assistantes maternelles, le taux d'encadrement est de 1 pour 5, sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité ou au bien-être des enfants.

En Suède, l'accueil des enfants par une assistante maternelle (jardins familiaux) est un mode de garde complémentaire des écoles maternelles, notamment dans les communes rurales où il n'y a pas d'autres structures d'accueil, ou lorsque les écoles maternelles sont très éloignées. Les assistantes maternelles accueillent entre quatre et cinq enfants. En 2007, 5 % des enfants de un à cinq ans avaient une place chez une assistante maternelle.

La réglementation française prévoit la possibilité de déroger au taux de 1 pour 3, mais en pratique, les dérogations accordées par la PMI sont rares. Or, la profession d'assistante maternelle est souvent associée à la reprise d'activité de la part des mères de familles nombreuses (38 % des assistantes maternelles de 35 à 44 ans ont au moins trois enfants à charge en 2005). Ce taux paraît dès lors trop restrictif, par exemple, pour une mère de famille nombreuse qui disposerait d'une maison ou d'un appartement d'une taille suffisante, suite au départ de ses propres enfants, et qui souhaiterait exercer le métier d'assistante maternelle. En outre, il n'est pas adapté à l'âge des enfants, alors que leurs besoins sont différents selon leurs apprentissages (marche, propreté, etc.).

Je propose de s'inspirer de la pratique de la Norvège et de faire varier ce taux selon le développement des enfants, afin de prendre en compte leurs besoins : le taux d'encadrement maximum serait de 1 pour 4 enfants, dont deux enfants au maximum qui ne marchent pas. Cette proposition permettrait aux assistantes maternelles d'accueillir plus facilement un enfant en période périscolaire, par exemple le mercredi après-midi.

Cette proposition permet potentiellement d'augmenter l'offre de garde, sans porter préjudice à l'intérêt et à la sécurité des enfants : au final, le nombre des enfants que l'assistante maternelle peut accueillir chez elle demeure, comme cela est actuellement prévu, fixé lors de la délivrance de l'agrément. Il est actuellement de 2,6 enfants par assistante maternelle en moyenne.

Valoriser l'expérience des personnels en crèche

Les difficultés de recrutement dans le secteur de la petite enfance sont avant tout liées à une insuffisance de professionnels qualifiés. Celle-ci s'explique moins par une crise des vocations (on enregistre en moyenne dix candidats pour une place offerte en formation) que par la faiblesse de la formation en cours d'emploi ou par un taux élevé de sortie de ces professions, en partie lié à un manque de perspectives de carrière et de possibilités d'évolution entre les différents métiers. On observe ainsi sur la période 1990-2000 un écart entre le nombre de places en crèche créées (+ 33 %) et le nombre de diplômes délivrés (+ 14 %), les éducateurs de jeunes enfants étant moins concernés que les puéricultrices et les auxiliaires de puériculture.

Je souhaite, dans les structures collectives, assouplir les conditions de qualification en facilitant la valorisation de l'expérience des personnels titulaires d'un CAP petite enfance.

Selon les règles d'encadrement en vigueur⁽¹⁾, la moitié au moins des personnels travaillant en crèche doit être titulaire d'un diplôme de puéricultrice, d'infirmier, d'auxiliaire de puériculture ou d'éducateur de jeunes enfants. En y ajoutant les personnels titulaires d'un CAP petite enfance, la proportion de ces professionnels diplômés doit atteindre au moins 75 % des effectifs. La part des personnels titulaires d'autres diplômes, expérimentés ou sans qualification – mais bénéficiant d'un accompagnement – représente au plus 25 % des effectifs.

Les difficultés de recrutement sont presque généralisées sur les métiers les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), ce qui a actuellement pour effet de retarder l'ouverture des structures collectives. Des dérogations peuvent être accordées par le président du conseil général en cas d'absence de candidats aux conditions de qualification requises, mais ce dispositif dérogatoire semble dans les faits peu utilisé, du fait notamment des réticences des médecins de PMI chargés de délivrer l'agrément. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit de garde, cette situation est un obstacle à l'extension de l'offre d'accueil.

(1) Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Parallèlement, les personnes titulaires de CAP petite enfance connaissent des difficultés pour trouver un emploi sur le marché du travail. Leur expérience n'est par ailleurs pas reconnue à l'embauche : une personne titulaire d'un CAP petite enfance ayant plusieurs années d'expériences sur le terrain n'a pas les mêmes opportunités d'emploi qu'une auxiliaire de puériculture débutante. Une réponse possible réside dans le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE). En l'état actuel, ce processus de validation est trop lent à se mettre en place pour apporter une réponse rapide aux besoins en personnel, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du droit de garde. Plusieurs mois s'écoulent parfois avant la présentation devant un jury.

Je propose de modifier les règles d'encadrement pour pouvoir compter les personnels titulaires d'un CAP petite enfance ayant acquis un minimum de cinq années d'expérience avec les personnels les plus qualifiés (éducateur de jeunes enfants, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), de manière systématique dès lors que le gestionnaire rencontre des difficultés de recrutement.

Cette proposition aurait pour avantage :

- de donner aux personnels les plus qualifiés qui disposent de l'expérience requise la possibilité d'accéder plus rapidement à des postes à responsabilité ;
- de donner aux personnels titulaires d'un CAP petite enfance une perspective de promotion, en leur donnant la possibilité de dérouler une carrière et d'accéder éventuellement à un poste de direction *via* la VAE ;
- d'apporter une réponse rapide à la pénurie de personnels dans les structures collectives, sans remettre en cause la nécessité d'engager une procédure de validation des acquis de l'expérience ;
- de leur permettre d'accéder à des postes actuellement occupés par des auxiliaires de puériculture.

Assouplir les conditions de qualification des directeurs des établissements

Le décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le Code de la santé publique a assoupli la réglementation des modes d'accueil : la direction d'un lieu d'accueil de la petite enfance était jusqu'alors réservée à un médecin (ce qui est rare, en pratique) ou à une puéricultrice avec au moins cinq années d'expérience. Il a réduit cette durée à trois ans et a ouvert sous certaines conditions la fonction de direction à d'autres professionnels, comme les éducateurs de jeunes enfants (dans les établissements de plus de 40 places) ou aux infirmières diplômées d'État (dans les établissements de moins de 40 places).

Il a également ouvert la possibilité de créer une direction unique pour trois sites disposant chacune d'une capacité inférieure à 20 places.

Je propose d'élargir la possibilité ouverte par le décret de février 2007 en confiant la direction des établissements à des professionnels non issus des métiers de la petite enfance, dont la compétence ou l'expérience requises sont dans la gestion administrative et financière d'une structure d'accueil de la petite enfance, dans la gestion de projets et la connaissance de la réglementation liée aux établissements accueillant du public. Plus la taille de l'établissement est grande,

plus les fonctions de gestion sont lourdes et requièrent des qualités qui ne sont pas forcément celles des professionnels de la petite enfance, dont par ailleurs on constate la pénurie. Cette réforme s'inspirerait de l'exemple des autres établissements médico-sociaux (par exemple, les maisons de retraite) dans lesquels les fonctions de gestion sont souvent distinctes.

Dans ce cas, l'établissement devrait comprendre dans son effectif au moins une puéricultrice diplômée d'État ou, à défaut, un infirmier ou une infirmière diplômée d'État justifiant au moins d'une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants, ou un éducateur de jeunes enfants.

L'objectif est de pallier les graves difficultés de recrutement – incompatibles avec l'objectif de mise en œuvre du droit de garde fixé à l'horizon 2012 – en diversifiant les profils. Cette proposition peut favoriser les évolutions de carrière entre établissements médico-sociaux, mais également renforcer la qualité de la gestion des établissements d'accueil de la petite enfance en soulageant les professionnels de la petite enfance de tâches de gestion, non directement liées à leur formation.

Plus de souplesse pour l'accueil des enfants en surnombre

Je recommande d'élargir les possibilités d'accueil des enfants en surnombre, dans la limite de 2 pour 10. En l'état actuel de la réglementation, dans les établissements, les enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10 % de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

Les assistantes maternelles ne peuvent accueillir plus de trois enfants simultanément. Comme pour les structures collectives, les assistantes maternelles devraient avoir la possibilité d'accueillir des enfants en surnombre quelques heures par jour, sans avoir à prévenir le service de la PMI, afin de leur permettre de gérer plus sereinement les périodes d'arrivée et de départ des enfants, qui peuvent en pratique se chevaucher, notamment lorsque les parents ont des horaires décalés. Par exemple, le fait de déposer un enfant à 6 heures et de le reprendre à 10 heures (cas d'une famille dont la mère est infirmière) est incompatible avec un agrément délivré pour trois enfants à temps plein, accueillis de 9 heures à 18 heures.

Les assistantes maternelles devraient être également habilitées à accueillir des enfants en cas d'urgence, pour dépanner les familles dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, accueil d'un enfant malade, grèves, etc.).

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

Il ressort des auditions que la procédure d'agrément ne semble pas satisfaire les acteurs de terrain, qu'il s'agisse de l'avis d'ouverture des structures collectives ou de l'agrément des assistantes maternelles.

Les conditions d'élaboration de l'avis d'ouverture varient considérablement suivant les pratiques des PMI dans les départements. L'absence de norme réglementaire nationale, en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux, donne lieu à la formulation de prescriptions départementales plus ou moins exigeantes selon les services de la protection maternelle et infantile. Ces pratiques retardent dans certains cas l'ouverture des structures collectives, notamment celle des micro-crèches.

D'un strict point de vue de bonne gestion, il n'est pas sain que le service chargé de l'agrément des assistantes maternelles et des structures collectives, du suivi et de la formation des assistantes maternelles soit également celui en charge du contrôle, comme c'est actuellement le cas des services de la PMI. En effet, en cas de dysfonctionnement, il est toujours plus difficile pour les responsables du service de se remettre en cause. Cette situation peut expliquer le fait que les prescriptions normatives de la PMI semblent parfois excessives.

La procédure d'agrément n'est pas une garantie de qualité dans le temps, mais un préalable qui rend possible une prestation de qualité. Le suivi régulier des assistantes maternelles paraît bien plus déterminant pour permettre des soins de qualité aux enfants et améliorer la relation d'accueil avec l'assistante maternelle. Or, tant la mission de l'IGAS réalisée en 2006 que les assistantes maternelles elles-mêmes⁽¹⁾ déplorent les insuffisances de la PMI en matière de suivi (absence de contact avec le référent de la PMI, suivi réalisé uniquement au cas par cas suite à une plainte ou un signalement des parents...) et de formation.

Parfois en difficulté et isolées dans la relation d'accueil ou les tâches administratives, les assistantes maternelles souhaiteraient bénéficier d'un soutien plus structuré, s'agissant notamment des parents d'enfants en détresse, ou des situations familiales complexes (maladie, alcoolisme, maltraitance). Il a été rapporté lors des auditions que certaines assistantes maternelles hésitent à prendre l'attache du service de PMI lorsqu'elles ont besoin d'un conseil pour résoudre les soucis quotidiens (un enfant qui semble régresser, qui refuse de manger, de faire la sieste), parce qu'elles craignent de faire l'objet d'un contrôle à la suite de leur demande. Les assistantes maternelles recherchent des lieux ressources, c'est-à-dire des lieux de socialisation. Lorsqu'ils existent, les relais assistantes maternelles satisfont cette demande à des degrés divers⁽²⁾.

Je propose de conforter la fonction de contrôle des services de la PMI, de recentrer la PMI sur cette compétence, au lieu de diversifier ses missions. La valeur ajoutée de la protection maternelle et infantile réside dans la

(1) DREES, *Études et Résultats*, n° 636, mai 2008.

(2) DREES, *Études et Résultats*, n° 636, mai 2008.

dénomination même de ces services, qui ont actuellement en charge la surveillance et le contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle et la surveillance des assistantes maternelles. Les missions de l'agrément et de la formation n'ont été rattachées à la PMI qu'en 1992, et le suivi des pratiques professionnelles en 1995. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit de garde, qui va voir croître l'offre d'accueil de manière conséquente (*cf.* jardins d'éveil), il ne faut pas prendre le risque que cette fonction devienne la variable d'ajustement des disponibilités des puéricultrices ou du médecin de PMI, après la procédure d'agrément, qui mobilise un temps de travail administratif considérable⁽¹⁾.

Il ressort de mon déplacement en Norvège et en Suède que les municipalités, qui ont la compétence en matière de développement et de gestion de l'offre d'accueil, et qui ont l'obligation de proposer une place de garde aux parents qui en font la demande, sont également l'autorité qui agréé et contrôle les structures collectives et les modes de garde individuels. La France pourrait s'inspirer de cette pratique, en transférant la procédure d'agrément et d'avis de la PMI aux communes ou aux intercommunalités qui souhaitent se saisir de cette compétence facultative⁽²⁾ : l'article L. 5210-4 du Code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 151 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permet aux EPCI de demander aux conseils généraux à exercer pour le compte de ces derniers certaines de leurs compétences (*cf.* annexe 32).

Le transfert concernerait la procédure d'agrément des assistantes maternelles et la procédure d'avis rendu pour les structures collectives municipales, pour lesquelles le maire a la maîtrise des projets : le maire ou le président de l'EPCI donnerait l'autorisation d'ouverture après avis de leurs services.

Un référentiel national à destination des services de PMI devrait être publié à la fin de l'année 2008 pour favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de critères d'agrément des assistantes maternelles.

Je recommande également l'élaboration d'un référentiel national d'ici la fin de l'année 2008, s'agissant des critères d'ouverture des établissements d'accueil. Les services de la PMI devraient préciser dans leur avis les points sur lesquels ils dérogent à ce référentiel, soit dans le sens d'un assouplissement, soit d'une aggravation.

(1) Cf. Mission IGAS, 2006.

(2) Il existe d'autres professions que les puéricultrices des services de la PMI qui peuvent réaliser l'agrément et qui sont compétentes pour intervenir dans le domaine sanitaire : assistants sociaux, éducateurs de jeunes enfants, anciennes assistantes maternelles, ou tout autre professionnel formé. En outre, le critère sanitaire n'est qu'un des critères de l'agrément, qui comptent également la sécurité, l'épanouissement des enfants, la capacité éducative, la maîtrise du français oral.

Améliorer la qualité de la relation d'accueil à l'enfant

Étendre et faire évoluer le réseau des relais assistantes maternelles en relais d'accueil familial, ouverts à l'ensemble des professionnels de la garde d'enfants

Je propose de rendre effective l'ouverture du réseau des 1 977 relais assistantes maternelles à l'ensemble des professionnels employés par les particuliers pour garder leurs enfants. Ce lieu de socialisation pour les enfants bénéficiant d'un mode de garde individuel (assistante maternelle, employée à domicile), pourrait permettre d'organiser des activités d'éveil qui ne peuvent être réalisées au domicile.

L'objectif est également d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants à domicile en donnant l'occasion d'un temps d'échanges et de conseils pour l'ensemble des intervenants à domicile. Ce réseau de « relais d'accueil familial » aurait en charge :

- la mise à disposition d'un lieu de rencontre pour les enfants bénéficiant d'un mode de garde individuel payant ;
- la réalisation de visites régulières au domicile des assistantes maternelles ;
- un rôle de conseil, de soutien structuré en cas de difficultés, d'échange de pratiques pour éviter l'isolement de ces professionnels exerçant à domicile, à l'instar des bureaux coordonnateurs mis en place au Québec ;
- l'organisation de formations des professionnels en charge de la garde d'enfants ;
- la coordination du réseau des « papy-sitters et mamy-sitters » : inscription, mise à jour des disponibilités ;
- un rôle d'alerte des services de la PMI pour intervenir préventivement ou très rapidement en cas de problème particulier au domicile d'une assistante maternelle ou des particuliers. À cet égard, il a été évoqué lors des auditions la nécessité de développer les relations de travail entre les relais assistantes maternelles et des services de la PMI.

La création des relais pourrait conduire à la création de 1 200 nouveaux relais pour un coût de 68 M€⁽¹⁾, si chacun emploie un agent en équivalent temps plein. À cet effet, il conviendrait de réserver une enveloppe financière du FNAS dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

(1) Mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale, 2008.

SOS dépannage garde d'enfants (Deux-Sèvres)

Afin de répondre aux demandes des familles à la recherche d'un mode de garde en cas d'imprévu ou d'urgence, un réseau d'une vingtaine de parents volontaires et bénévoles a été constitué sur plusieurs communes, en tant que solution de dernier recours, quand les autres modes de garde ne peuvent pas être utilisés. L'inscription au réseau est réalisée auprès du référent de la commune, qui remet au parent une liste comportant les coordonnées et les disponibilités de tous les inscrits. Ce service est gratuit.

Au Québec, les assistantes maternelles sont suivies par un bureau coordonnateur

Les responsables de services de garde en milieu familial, qui sont l'équivalent au Québec des assistantes maternelles en France, peuvent offrir leurs services de garde et d'éducation à un maximum de six enfants, dont deux au plus peuvent avoir moins de dix-huit mois. Si cette personne est assistée d'un autre adulte, elle peut recevoir de sept à neuf enfants, dont quatre au plus peuvent avoir moins de dix-huit mois.

Ces responsables sont reconnues par un bureau coordonnateur. Au total, 165 bureaux coordonnateurs sont chargés, sur leur territoire, de coordonner les services de garde et d'éducation offerts par près de 15 000 responsables de services de garde en milieu familial, de surveiller l'application des normes et de maintenir un service d'information destinée aux parents. La garde en milieu familial représente 90 000 places (2007).

Effectuer un suivi des employées à domicile effectuant une garde d'enfant

Les familles choisissent davantage un mode de garde pour des raisons de qualité que pour d'autres raisons. Le travail des employées à domicile a une incidence sur la sécurité, l'éveil et le développement affectif et éducatif de l'enfant, ce qui nécessite un encadrement.

Je recommande d'instituer une procédure de déclaration obligatoire pour les familles faisant garder des enfants à leur domicile, auprès du relais d'accueil familial le plus proche. En l'absence de déclaration, les familles recourant à ce mode de garde ne pourraient plus bénéficier du complément libre choix du mode de garde – garde à domicile.

Cette déclaration permettrait de proposer un suivi régulier des employées gardant des enfants aux familles qui le souhaitent, et aux employées à domicile de bénéficier, comme les assistantes maternelles, des conseils pour résoudre leurs soucis de garde et pour les aider dans leur pratique professionnelle.

Pour les familles qui le souhaitent, je recommande de proposer une formation de leur employée aux gestes de premiers secours et à l'enseignement

des règles générales de sécurité, de la même durée que celle proposée aux assistantes maternelles (dix heures). Cette proposition s'inscrit dans la perspective de poursuivre la politique de prévention initiée par la loi de santé publique du 9 août 2004, et qui a pour objectif de réduire de moitié la mortalité par accidents de la vie courante des enfants de moins de 14 ans d'ici à la fin 2008. Les enfants de zéro à quatre ans représentent la classe d'âge de la population la plus touchée par les accidents de la vie courante : c'est à un an, avec l'apprentissage de la marche, que le nombre d'accidents est le plus élevé, il décroît progressivement par la suite.

Cette formation devrait permettre aux personnels chargés de la garde d'un enfant au domicile d'adopter les bons gestes pour ne pas créer de situations à risques (chaise près d'une fenêtre, produits toxiques transvasés dans une bouteille d'eau minérale, appareils branchés sans surveillance) et de faire preuve de pédagogie pour expliquer le danger à l'enfant.

Je propose de s'inspirer de l'expérience des « mamans mobiles » en Autriche pour envisager, toujours sur la base du volontariat des familles, la mise en place d'une formation continue minimale (une journée ou deux par an) pour les employées qui effectuent une garde d'enfants à domicile, non plus seulement sur les gestes d'urgence, mais sur l'éveil des comportements pour les enfants et leur acquisition, dès les tout premiers mois de la vie, des éléments fondamentaux, dont le langage.

Pour les parents employeurs, s'engager dans une procédure de formation de leur employée à domicile se révèle trop souvent complexe : pour faciliter ces démarches, je propose d'engager un partenariat et une réflexion avec le fonds d'assurance formation (AGEFOS), par exemple pour éviter l'avance de frais par les familles et aider au remplacement de la salariée pendant la formation.

Le service des « mamans mobiles »⁽¹⁾

L'organisation Hilfswerk (7 730 employés) est l'un des fournisseurs de services sociaux les plus importants d'Autriche (1 400 baby-sitters, qui gardent environ 8 400 enfants). Une branche locale gère les mamans mobiles dans le sud de l'Autriche, avec deux autres associations non lucratives. Le service a été initié en 2002 après qu'une étude a montré un fort besoin de garde d'enfant en milieu familial. Les mamans mobiles vont au domicile des familles prendre en charge les enfants, les emmènent et les ramènent de la crèche, de l'école, etc. En 2006, ce service concernait 88 mamans mobiles et 220 enfants par mois.

Les mamans mobiles sont formées : cette formation inclut des modules de communication, les besoins spécifiques des enfants, sciences de l'éducation et psychologie, rappel du rôle du gardien, aide les mamans mobiles à gérer les conflits (par exemple lorsque les parents leur demandent de participer aux tâches domestiques). Les mamans mobiles sont également obligées de mettre à jour régulièrement leurs connaissances, jusqu'à vingt sessions de formation par an.

(1) *Foundation focus*, n° 4, décembre 2007.

Enfin, les relais d'accueil familial pourraient également aider les employées à domicile à valoriser leurs parcours professionnels et leurs compétences acquises dans le cadre de l'accueil d'enfants au domicile des familles, par la voie de la validation des acquis de l'expérience, pour répondre en partie aux besoins de création d'emplois dans le secteur de la petite enfance d'ici 2015.

Évolution des effectifs des métiers de la petite enfance

	Effectifs en 2015	Créations nettes	Taux de croissance annuelle (en %)
Assistantes maternelles	377 800	59 700	1,7
Auxiliaires de crèches	51 700	9 500	2
Agents de service en crèche	9 800	1 800	2
Auxiliaires de puériculture	45 700	8 400	2
Puéricultrices	9 100	1 700	2
Éducateurs et aides-éducateurs en crèche	22 100	4 000	2
Ensemble	594 600	84 800	1,6

Source : CAS, DARES, 2007.

Étendre la mise en place de lieux d'accueil enfants-parents et enfants-grands-parents en libre accès

Le jeu est à la base des activités d'accueil de l'enfance : il aide l'enfant à comprendre son environnement, développe son imagination et sa créativité, l'entraîne à coopérer. En outre, le développement social de l'enfant a lieu au sein du groupe. C'est pourquoi, sur le modèle des écoles maternelles ouvertes en Suède ou de certaines initiatives locales, j'encourage la création de lieux d'accueil pour les enfants gardés par leurs parents, leurs grands-parents ou un membre de la famille.

Ces lieux, d'accès libre, ont pour objectif de proposer des activités pédagogiques en groupe aux enfants accompagnés par leurs parents. Dans certains quartiers, ces lieux peuvent coopérer avec les services sociaux et les services de protection maternelle infantile. Ces lieux d'accueil peuvent bénéficier de financements de la CAF.

Les écoles maternelles ouvertes en Suède

Ces écoles maternelles s'adressent aux parents qui ne travaillent pas et n'ont pas de place en crèche. Elles proposent des activités pédagogiques, encadrées par un instituteur, aux enfants de moins de six ans, accompagnés par leurs parents. Aucune inscription n'est requise et la participation est gratuite. Il s'agit donc à la fois d'un lieu de rencontre pour les parents et d'une occasion pour les enfants gardés au domicile de jouer avec d'autres enfants, sous forme de visites spontanées.

La ludothèque (Alpes-Maritimes)

Ouverte en 2005 au Cannet, la ludothèque est un lieu d'accueil, d'échanges, de découverte, pour les parents et les enfants, centré autour du jeu. Les enfants peuvent jouer sur place, accompagnés par leurs parents. Des ateliers permettent de développer la relation parent-enfant. Une halte-jeux, qui peut accueillir dix enfants, permet une solution de garde occasionnelle pour les parents dont les enfants fréquentent la ludothèque (par exemple, pour se rendre à un entretien d'embauche). Cette structure est encadrée par une éducatrice et deux personnels titulaires d'un CAP petite enfance.

Privilégier l'accueil des enfants handicapés dans les établissements ordinaires

La France est en retard en matière d'accueil des tout-petits enfants handicapés. Le nombre d'enfants handicapés de moins de trois ans est estimé à environ 7 000. Leur accueil dans les structures collectives est prévu par les textes⁽¹⁾ mais se concrétise rarement. Plus d'une mère de famille sur deux ayant un tout-petit handicapé s'arrête de travailler faute d'accompagnement et de place de garde. Près des deux tiers des enfants bien portants de moins de trois ans ont recours à un ou plusieurs modes de garde à l'extérieur du domicile, comparativement à seulement 4,13 % des enfants handicapés du même âge⁽²⁾.

La France pourrait s'inspirer des pratiques nordiques. En Suède, les petits enfants qui ont des besoins spécifiques jouissent de droits particuliers dans les services d'accueil. Ils ont le droit d'être accueillis dans un établissement, que leurs parents travaillent ou non. Il peut s'agir d'enfants handicapés, mais aussi d'enfants souffrant de problèmes plus diffus tels que des troubles de la concentration ou des difficultés psychosociales. En Norvège, les jardins d'enfants sont conçus pour permettre l'accueil des enfants handicapés.

La loi du 11 février 2005 prévoit de favoriser la vie en milieu ordinaire, à tous les âges de la vie. Les besoins de l'enfant doivent être pris en compte en premier lieu dans le cadre des établissements d'accueil de la petite enfance ordinaires et non pas par le recours à des modes de garde spécifiques. La prise en charge précoce des enfants permet d'optimiser leurs chances d'autonomie et d'intégration. Il conviendrait dès lors de favoriser l'accueil des petits enfants dans les structures collectives et d'adapter en ce sens le plan autisme 2008-2010.

Pour les enfants porteurs de handicaps qui nécessitent une prise en charge spécifique, je recommande de prévoir, dans le cadre du plan du 10 juin 2008

(1) Décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants de moins de six ans modifiant le Code de la santé publique.

(2) Chiffre FEGAPEI.

annonçant la création de 50 000 places d'accueil pour les personnes handicapées, des places d'accueil pour les tout-petits.

Enfin, je recommande, dans le cadre du plan métiers de la dépendance et du handicap en cours d'élaboration, de prévoir une qualification spécifique pour les assistantes maternelles qui souhaitent prendre en charge les enfants handicapés, ainsi qu'une prime incitative à l'accueil des enfants handicapés.

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

Pour compléter le bouquet des services offerts en matière de mode de garde, je propose d'inciter les collectivités à passer des conventions avec les structures agréées de services à la personne du territoire, titulaires d'un agrément qualité, leur permettant d'exercer auprès des enfants de moins de trois ans.

Deux solutions sont envisageables :

- Le conventionnement de structures mandataires : les parents sont les employeurs d'une garde à domicile qui devient leur salariée. C'est l'association mandataire qui assume les formalités administratives d'emploi (contrat, recrutement, fiche de paie). En contrepartie, les parents paient des frais de gestion à la structure mandataire et rémunèrent leur aide à domicile. Ils disposent ainsi d'un appui à leur fonction d'employeur.

- Le conventionnement de structures prestataires : les parents achètent une prestation de service. Ils ne sont pas employeurs. Cette solution permettrait de répondre à des besoins ponctuels ou à des horaires atypiques en dehors des ouvertures des établissements collectifs, par exemple.

Ces conventions auraient pour objectif d'apporter une garantie de qualité aux parents en respectant des critères particuliers établis dans le cadre d'une charte de qualité. Elles permettraient de « labelliser » ces organismes qui deviendraient ainsi des partenaires à part entière de l'offre de garde de proximité.

Cette proposition ne nécessite pas de moyens financiers de la part des collectivités.

Profiter des fonds du FSE pour améliorer la qualité de l'offre

Dans le cadre de la programmation du FSE 2007-2013, des aides, d'un montant total de 390 M€, peuvent venir financer la mise en œuvre de dispositifs permettant une meilleure articulation des temps sociaux, notamment l'expérimentation de modes de garde innovants et des démarches locales pour concilier les temps de vie.

Le FSE participe au cofinancement des projets qui améliorent la qualité et l'accessibilité de l'offre d'accueil de la petite enfance, tels que la formation professionnelle des assistantes maternelles.

L'Allemagne bénéficie des financements du Fonds social européen pour financer la formation des assistantes maternelles

Le gouvernement fédéral souhaite développer l'accueil des enfants par les assistantes maternelles. Dans son programme d'action 2007-2010, 10 M€ du FSE sont prévus pour la qualification des assistantes maternelles, afin d'améliorer la qualité de ce mode de garde et d'accroître la confiance des parents.

En Bavière, le FSE a financé un programme de qualification des nourrices et la création d'un service petite enfance innovant (échanges d'informations sur l'offre et la demande pour les parents et les nourrices, services de garde pour les entreprises – pendant les vacances scolaires et les périodes de formation continue). Depuis 2004, 200 contrats de garde ont été signés, 70 nourrices ont été formées. 50 sont sur liste d'attente (avant qualification). Des contrôles de qualité sont réalisés à l'improviste par le service petite enfance. Le premier bilan est positif, ce programme devrait être repris par d'autres Länder.

L'investissement dans les infrastructures ne peut pas être l'objectif d'un projet cofinancé par le FSE. Cependant, un cofinancement limité du FSE demeure possible en partenariat avec le FEDER, à hauteur de 10 % des fonds. Ainsi, les projets cofinancés par le programme du FSE visant à améliorer le taux d'emploi des femmes peuvent financer la rénovation d'un bâtiment pour le transformer en crèche⁽¹⁾. Par exemple, le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales du Land de Westphalie-Rhénanie du Nord (Allemagne) a soutenu un projet cofinancé par le FSE pour promouvoir le taux d'activité des femmes par le développement d'une offre d'accueil destinée aux enfants de moins de trois ans. Un cofinancement du FSE a été obtenu en 2005 et 2006, à hauteur de 25 M€. Ces fonds ont participé au financement de près de 7 000 places de garde.

Enfin, si le FSE n'a pas vocation à prendre en charge les frais liés au fonctionnement des structures, il peut participer aux frais d'ingénierie, de conseil, de mise en place de politique d'articulation des temps, d'actions relatives à un meilleur partage des tâches domestiques et familiales. Il intervient, en outre, pour soutenir l'insertion sociale et professionnelle des parents isolés ou des personnes précaires pendant le temps de formation ou les premiers mois de reprise d'un emploi. Il favorise la création, l'adaptation et le développement de modes de garde innovants (exemple du réseau GEPETTO) ou les initiatives qui ont pour objectif de répondre aux besoins des parents travaillant en horaires décalés.

La prochaine communication de la Commission, attendue à l'automne, devrait faire le point sur tous les instruments qui s'offrent aux États membres pour augmenter l'offre de services d'accueil à l'enfance abordables et de qualité.

(1) Commission européenne, «How to obtain support from the european structural funds».

D'une manière générale, j'encourage les collectivités et les associations à faire un meilleur usage des fonds structurels dans le cadre du développement de l'offre d'accueil et de la mise en œuvre du droit de garde. J'invite notamment les départements et les régions – en cohérence avec les formations aux métiers sanitaires et sociaux d'accompagnement des différents âges de la vie, à se saisir de l'opportunité des financements du Fonds social européen (FSE) pour accroître l'offre de formation et la qualification des assistantes maternelles et des employées à domicile.

Ainsi, suite à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le Centre national de la fonction publique territoriale s'est engagé en 2008 à développer des formations interprofessionnelles et interinstitutionnelles pour l'ensemble des agents en contact avec les enfants, ainsi que des formations sur l'axe de la prévention. Un centre de formation d'apprentis pour le métier d'auxiliaire de puériculture devrait ouvrir en 2008 en partenariat avec le conseil régional d'Île-de-France.

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

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

L'existence d'une offre de garde universelle n'est pas une condition suffisante pour permettre aux parents de rééquilibrer leurs responsabilités en matière d'éducation et de soins aux enfants, puisque faire garder son enfant requiert une certaine organisation. Les enfants doivent être déposés et repris sur le lieu d'accueil, et pris en charge les heures qui ne sont pas couvertes par les structures d'accueil, y compris si ces dernières se recoupent avec les heures de travail des parents.

Il ressort des auditions que les partenaires sociaux ne semblent pas mobilisés par l'obligation qui leur est faite de négocier sur l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales. D'une manière générale, les employeurs accordent rarement les aménagements d'horaires lorsqu'ils doivent être réguliers.

Dans ce contexte, il me semble nécessaire pour faciliter le rééquilibrage des responsabilités en matière de soins et d'éducation des enfants entre les parents de promouvoir une approche favorable aux parents salariés par les entreprises et les employeurs, notamment en ce qui concerne la flexibilité des horaires de travail.

Je recommande d'instituer un entretien obligatoire, qui aurait pour objectif de trouver une solution aux besoins de conciliation du salarié et aux besoins d'organisation du travail de l'employeur. Cet entretien pourrait avoir lieu avant la naissance, à la demande du parent salarié.

Cet entretien permettrait aux parents salariés de faire le point sur leurs besoins respectifs – en leur permettant de gérer en tandem l'organisation liée aux horaires de garde – et inciterait les employeurs à proposer des mesures de conciliation vie familiale/vie professionnelle. Dans l'hypothèse où les deux parents ont des horaires de travail décalés, il serait souhaitable que les employeurs contribuent à l'effort de garde, par exemple en proposant le bénéfice de CESU.

Encourager le partage de la garde à domicile

Pour les parents de jeunes enfants, le développement du travail sur des horaires décalés se traduit par des difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale, notamment lorsque les horaires décalés ne sont pas planifiés et sont imprévisibles. Les services de garde aux horaires « classiques » sont alors dans l'incapacité de répondre aux besoins des parents. La garde à domicile est un mode de garde adapté aux familles dont les horaires de travail sont décalés. Ce mode de garde permet de prendre en compte l'intérêt de l'enfant en évitant la multiplication des lieux d'accueil et des intervenants, en respectant son rythme et les besoins des parents – notamment par la prise en charge de la fratrie, pour pallier les horaires décalés. Près de deux millions d'enfants de moins de sept ans seraient concernés par des horaires irréguliers ou décalés.

Ce mode de garde permet aux structures collectives de concentrer l'accueil des enfants sur les plages horaires habituelles et donc de limiter les coûts de fonctionnement.

Cependant, la garde à domicile est un mode de garde coûteux à la fois pour la collectivité et pour les parents. Ainsi, le coût d'une garde à domicile pour un enfant est estimé à près de 25 000 euros, dont près de la moitié est prise en charge par la famille⁽¹⁾. Dès lors, ce mode de garde est inaccessible pour les familles à modestes ou bas revenus, qui sont pourtant celles directement concernées par le développement du travail à horaires décalés (travail posté, travail le dimanche ou la nuit).

Il est nécessaire, étant donné la forte proportion d'usagers à revenus modestes parmi les usagers de ces services, de repenser les dispositifs dans une logique de cohésion sociale.

Plus le nombre d'enfants augmente, moins la garde à domicile est coûteuse : ainsi, pour deux familles ayant deux enfants, le coût de la garde à domicile partagée est estimé à près de 13 000 euros. C'est la raison pour laquelle la garde à domicile partagée peut être une solution pour les familles à revenus intermédiaires. 42 % des familles bénéficiaires du CMG-garde à domicile

(1) Mission de Révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale, 2008.

utilisent actuellement une garde partagée avec d'autres familles. Je propose d'encourager le recours à la garde au domicile partagée en accordant un bonus de 10 % aux bénéficiaires du CMG-garde à domicile, dès lors que la garde partagée concerne deux ou trois enfants. Le coût est estimé à 181 K€ si elle est accordée à l'ensemble des bénéficiaires du CMG-garde à domicile ayant au moins trois enfants⁽¹⁾.

L'absence de financements *ad hoc* maintient les services de garde à domicile dans une forme de précarité. Je reprends pour partie les propositions du groupe de travail pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés⁽²⁾ :

- inciter les CAF, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, à soutenir le fonctionnement de ces services ;
- étudier l'opportunité technique et financière d'élargir le bénéfice des crédits d'action sociale des CMSA et des CAF (PSU, PS contrat enfance et jeunesse) aux services d'accueil fonctionnant en horaires décalés ;
- ouvrir la possibilité d'intégrer les services d'accueil fonctionnant en horaires décalés dans les contrats « enfance et jeunesse », avec des financements réévalués ;
- intégrer la question de l'articulation des temps professionnels et familiaux dans le volet emploi des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour permettre le financement de services de garde sur horaires décalés.

En outre, le crédit d'impôt famille pourrait être étendu à une autre catégorie de dépenses : l'indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de leurs horaires de travail décalés, incompatibles avec un mode de garde traditionnel.

Il a été rapporté lors des auditions que les gestionnaires de structures collectives ou de services d'aide à la personne rencontrent des difficultés lorsqu'ils veulent mettre en place une structure offrant des services de garde à domicile. Je recommande d'autoriser la gestion des services d'accueil sur horaires décalés par une structure pivot existante (structure collective ou service d'aide à la personne).

D'une manière générale, je recommande de mieux articuler l'offre d'accueil en structure collective avec l'offre d'accueil individuel et de prévoir l'expérimentation d'offres d'accueil intégrées (groupements d'employeurs enfance/jeunesse).

Rendre la garde par une assistante maternelle agréée indépendante accessible aux familles à bas revenus

Paradoxalement, ce ne sont pas les modes de garde les moins coûteux pour la collectivité qui sont les moins chers pour les parents. Ainsi, bien que le coût d'une place chez une assistante maternelle soit moins élevé qu'une place en

(1) Chiffre CNAF à partir du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2006 ayant au moins trois enfants et le montant du CMG-garde à domicile en vigueur actuellement.

(2) Mis en place par le Service du droit des femmes et de l'égalité et la Délégation interministérielle à la famille, septembre 2007.

crèche, le recours à la crèche s'explique notamment pour des raisons financières pour les familles modestes. Pour ces familles, le recours à une assistante coûte plus cher qu'une place en crèche. Ainsi, le conseil général de Seine-Saint-Denis, prenant acte que le choix de recourir à une assistante maternelle n'est pas possible pour certaines familles, en raison de son coût, accorde à partir de septembre 2008 une allocation versée sous conditions de ressources de 50, 70 ou 120 euros par enfant aux familles qui font le choix d'une assistante maternelle indépendante pour faire garder leur enfant de moins de trois ans.

Je recommande de revaloriser le montant du complément mode de garde-assistante maternelle pour les familles à bas revenus. La loi de financement de la Sécurité sociale en 2008 a permis de majorer de 50 euros le complément, ce qui ne suffit pas pour combler les disparités existantes sur le reste à charge en fonction des modes de gardes choisis.

Une revalorisation sensible du complément pour les familles à bas revenus pourrait faciliter le recours à une assistante maternelle plutôt que d'opter pour une place en crèche.

En effet, pour ces familles à très bas revenus (un SMIC), une place en établissement collectif demeure deux fois moins chère qu'une garde par une assistante maternelle. C'est à partir de trois SMIC qu'une famille a un intérêt financier à faire appel à une assistante maternelle.

Taux d'effort et reste à charge mensuel pour une famille avec un enfant de moins de trois ans gardé en établissement collectif

	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en euros
1 SMIC	4,3 %	49 €
3 SMIC	6,4 %	197 €
6 SMIC	5,5 %	323 €

Source : PQE famille – Calculs CNAF-DSS.

Un relèvement du montant du complément en faveur des familles à bas revenus pourrait faciliter l'arbitrage en faveur d'une assistante maternelle plutôt que celui en faveur de la place en crèche.

En l'état actuel de la réglementation, une revalorisation supplémentaire de 50 euros n'inciterait pas plus les familles à bas revenus à recourir à la garde par une assistante maternelle, du fait des mécanismes qui viennent limiter la réduction de la prise en charge. Je recommande de revoir la règle qui limite le complément apporté à la famille à 85 % de la dépense engagée (articles L. 531-6 et D. 531-23 du Code de la sécurité sociale) dans le sens d'un assouplissement pour les familles à bas revenus. Lorsque la modification des articles L. 531-6 et D. 531-23 du Code de la sécurité sociale sera intervenue, je recommande une revalorisation du CMG en faveur des familles à bas revenus. Au total, cette mesure induit un coût budgétaire annuel de 39 M€ (hausse de 50 euros) à 78 M€ (hausse de 100 euros)⁽¹⁾ selon le montant de la revalorisation retenu.

(1) Calculs DREES et INSEE, enquête « Revenus fiscaux 2004 » actualisée en 2006 – Champ : ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas étudiante – Métropole.

Évolution du taux d'effort et du reste à charge mensuel pour une famille avec des revenus de 1 SMIC pour une garde par un(e) assistant(e) maternel(le)

	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en euros
Après réforme	8 %	94 €
2006	9,1 %	103 €
2005	11,9 %	131 €
2004	12,3 %	130 €

Source : calculs DSS pour mission de Révision générale des politiques publiques – Politique familiale – Programme de qualité et d'efficacité Famille LFSS, 2008.

Par ailleurs, concernant l'octroi du complément libre choix du mode de garde, je recommande de passer d'une tarification par jour du salaire brut des assistantes maternelles (maximum cinq SMIC par jour et par enfant) à une tarification maximale par heure : cette évolution n'inciterait plus, sur les territoires en tension, les assistantes maternelles à réduire leurs plages horaires de garde et à augmenter leurs taux horaires. Cela permettrait en outre à celles qui travaillent plus du fait d'une amplitude horaire plus large, d'être rémunérées en conséquence, ce qui n'est pas forcément le cas actuellement.

Modalités de financement d'une réforme de l'offre d'accueil

Dans la perspective de la mise en œuvre d'un droit de garde, je propose d'engager le processus d'une recomposition du paysage de l'accueil des jeunes enfants autour d'une clarification des compétences des acteurs locaux et nationaux et de la création d'une offre nouvelle de garde pour les enfants à partir de deux ans et jusqu'à leur entrée à l'école maternelle (jardins d'éveil).

Je propose qu'une loi de programmation relative au développement de l'offre d'accueil de la petite enfance soit le vecteur de la recomposition de l'offre. Elle pourrait notamment déterminer un indicateur du développement de l'offre de garde fixant un objectif national de places d'accueil pour 100 enfants. Le droit de garde ne pourrait être rendu opposable qu'une fois l'objectif atteint. Compte tenu des éléments disponibles, je propose de fixer un taux d'objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans (soit 9 places de plus pour 100 enfants par rapport à la situation actuelle), avec un taux plus élevé de 65 % pour les enfants à partir de deux ans.

Pour ce qui est des financements par la branche famille, je propose d'affecter les surplus dégagés par cette branche pour financer la mise en place d'un droit de garde. Cette branche de la Sécurité sociale a pour perspective plusieurs années d'excédents structurels, du fait de son mode de financement. Au total, entre 2009 et 2012, les excédents prévisionnels cumulés sur la période sont estimés entre 13,5 Md€ et 15,9 Md€.

Comptes de la branche famille (en Md€)

Scénario économique bas

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	52,9	54,7	57,1	59,3	61,7	64,3	67,0
Dépenses	53,7	55,2	56,8	57,7	58,9	60,3	61,9
Solde	- 0,8	- 0,5	0,3	1,6	2,8	4,0	5,1

Scénario économique haut

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	52,9	54,7	57,1	59,5	62,2	65,0	68,0
Dépenses	53,7	55,2	56,8	57,7	58,9	60,3	61,9
Solde	- 0,8	- 0,5	0,3	1,8	3,3	4,7	6,1

Note de lecture :

Scénario économique bas : croissance du PIB en volume de 2,25 %, croissance de la masse salariale de 4,4 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).

Scénario économique haut : croissance du PIB en volume de 3 %, croissance de la masse salariale de 5,2 % et inflation hors tabac de 1,75 % (en moyenne sur quatre ans).

Source : annexe B du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008.

Par ailleurs, la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF (2009-2012) devrait permettre de dégager les moyens suffisants pour accompagner la création de structures nouvelles et pérenniser les structures existantes.

S'agissant des structures nouvelles, dans la perspective de la mise en œuvre du droit de garde à partir de 2012 pour les enfants âgés de deux ans, les financements devraient être quasi exclusivement affectés au financement des jardins d'éveil et aux mesures visant à développer l'offre d'accueil des assistantes maternelles, notamment la généralisation des relais d'accueil familial. Je propose également de prévoir un fonds « innovation » en faveur du développement :

- des crèches d'entreprise ;
- des maisons d'assistantes maternelles ;
- des services de garde sur horaires décalés, s'ils s'inscrivent dans une complémentarité avec l'offre d'accueil existante ;
- des services « papy-sitters et mamy-sitters », mis en place dans les relais d'accueil familial ;
- des lieux d'accueil parents-enfants et grands-parents-enfants en accès libre.

D'autres sources de financement de la réforme de l'offre d'accueil ont été évoquées lors des auditions (contrat d'épargne spécifique, livret).

* * *

La politique familiale française est souvent citée en exemple par nos pays voisins. Cependant, les mutations sociologiques de ces dernières années, et celles à venir, telles que la mise en œuvre du droit de garde, doivent conduire, non seulement à redéfinir la répartition des rôles entre les acteurs, mais également à repenser ses actions. Une évolution possible consisterait à s'inspirer des politiques familiales menées dans les pays nordiques pour rééquilibrer les dépenses de la

politique familiale en direction des services, au lieu des prestations. Une telle évolution me semble répondre aux attentes de sept Français sur dix, qui, dans les enquêtes d'opinion, depuis dix ans, déclarent préférer les services ou les équipements collectifs au versement de prestations. Elle conforterait les bons résultats enregistrés en matière de fécondité, pour lesquels il est probable que la politique familiale ne soit pas étrangère.

Table des annexes

Nous ne présentons dans cet ouvrage que la table des annexes du rapport, qui seront intégralement à la disposition du public sur le site de La Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000479/index.shtml>

Annexe 1 : Liste des auditions et remerciements

Annexe 2 : Principaux résultats des travaux de recherche sur les bénéfices des modes de garde collectifs

Annexe 3 : Taux d'emploi et d'activité des femmes

Annexe 4 : L'emploi tout au long de la vie

Annexe 5 : Taux de fécondité et nombre d'enfants en projet

Annexe 6 : Temps partiel

Annexe 7 : L'offre de services d'accueil à l'enfance dans les pays européens en 2005

Annexe 8 : Familles qui n'ont pas de solution de garde

Annexe 9 : Incitations financières à travailler une fois déduit le coût de la garde des enfants

Annexe 10 : Caractéristiques du complément libre choix du mode de garde

Annexe 11 : Comparatif des coûts nets de la garde selon les pays

Annexe 12 : Taux d'effort et reste à charge mensuel selon le mode de garde

Annexe 13 : 4 Français sur 10 ayant un enfant en bas âge souhaitent voir développés les services d'accueil collectif

Annexe 14 : Opinions sur les modes de garde

Annexe 15 : La participation des pères

Annexe 16 : Notes des conseillers sociaux et éléments relatifs aux pays visités

16.1 : Allemagne

16.2 : Autriche

16.3 : Belgique

16.4 : Canada

16.5 : Espagne

16.6 : États-Unis

16.7 : Irlande

16.8 : Italie

16.9 : Norvège

16.10 : Pays-Bas

16.11 : Royaume-Uni

16.12 : Suède

16.13 : Typologie des services de garde d'enfants (OCDE)

Annexe 17 : Typologie des établissements collectifs

Annexe 18 : Le développement du partenariat avec les entreprises

Annexe 19 : Les entreprises de crèche

Annexe 20 : La mesure de la qualité

Annexe 21 : La direction des établissements et services

Annexe 22 : Qualification des personnels de la petite enfance certifiés et principal lieu de travail

Annexe 23 : Les tout-petits, principales victimes des accidents de la vie courante

Annexe 24 : Dépenses publiques de la politique familiale dans les pays de l'OCDE

Annexe 25 : Une participation des employeurs insuffisante

Annexe 26 : Incitations sociales et fiscales

Annexe 27 : Transfert aux communes/intercommunalités des financements issus de la branche famille

Annexe 28 : Exemples de cartes réalisées par la CAF

Annexe 29 : Chiffrage des jardins d'éveil

Annexe 30 : En Islande, la volonté des pères de participer à la vie de leurs enfants a été à l'origine de la réforme du congé parental

Annexe 31 : Les délégations de compétence

Liste des sigles utilisés

AEI	Aide exceptionnelle à la petite enfance
AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGEFOS	Association Gestion formation des salariés
APE	Allocation parentale d'éducation
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BEP	Brevet d'études professionnelles
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAS	Centre d'analyse stratégique
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESU	Chèque emploi service universel
CLCA	Complément libre choix d'activité
CMG	Complément libre choix du mode de garde
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSP	Code de la santé publique
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DAIPE	Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DIPE	Dispositif d'investissement petite enfance
DNS	Déclaration normale simplifiée
DOM	Département d'outre-mer
DRDJS	Direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports

DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPPE	Effective Provision of Pre-School Education
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEGAPEI	Fédération nationale des associations de parents, amis, employeurs et gestionnaires d'établissements et de services pour les personnes handicapées
FIPE	Fonds d'investissement petite enfance
FNAS	Fonds national d'action sociale
FSE	Fonds social européen
GRETA	Groupement d'établissements
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MSA	Mutualité sociale agricole
NICHD	National Institute on Child Health and Daycare
NOSOSCO	Nordic Social Statistical Committee
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
PQE	Programmes de qualité et d'efficience
PS	Prestation de service
PSU	Prestation de service unique
RAM	Relais assistantes maternelles
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TPE/PME	Très petites entreprises/Petites et moyennes entreprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance

Annexes

Sommaire

1. ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS ET REMERCIEMENTS	5
2. ANNEXE 2 : PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LES BÉNÉFICES DES MODES DE GARDE COLLECTIFS	10
3. ANNEXE 3 : TAUX D’EMPLOI ET D’ACTIVITÉ DES FEMMES.....	11
4. ANNEXE 4 : L’EMPLOI TOUT AU LONG DE LA VIE.....	13
5. ANNEXE 5 : TAUX DE FÉCONDITÉ ET NOMBRE D’ENFANTS EN PROJET	15
6. ANNEXE 6 : TEMPS PARTIEL	17
7. ANNEXE 7 : L’OFFRE DE SERVICES D’ACCUEIL À L’ENFANCE DANS LES PAYS EUROPÉENS EN 2005	18
8. ANNEXE 8 : FAMILLES QUI N’ONT PAS DE SOLUTION DE GARDE.....	19
9. ANNEXE 9 : INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER UNE FOIS DÉDUIT LE COÛT DE LA GARDE DES ENFANTS	20
10. ANNEXE 10 : CARACTÉRISTIQUES DU COMPLÉMENT LIBRE CHOIX DU MODE DE GARDE	21
11. ANNEXE 11 : COMPARATIF DES COÛTS NETS DE LA GARDE SELON LES PAYS.....	25
12. ANNEXE 12 : TAUX D’EFFORT ET RESTE À CHARGE MENSUEL SELON LE MODE DE GARDE	27
13. ANNEXE 13 : 4 FRANÇAIS SUR 10 AYANT UN ENFANT EN BAS ÂGE SOUHAITENT VOIR DÉVELOPPÉS LES SERVICES D’ACCUEIL COLLECTIF	28
14. ANNEXE 14 : OPINIONS SUR LES MODES DE GARDE	29
15. ANNEXE 15 : LA PARTICIPATION DES PÈRES	31
16. ANNEXE 16 : NOTES DES CONSEILLERS SOCIAUX ET ÉLÉMENTS RELATIFS AUX PAYS VISITÉS ...	32
16.1. <i>Allemagne</i>	32
16.2. <i>Autriche</i>	38
16.3. <i>Belgique</i>	42
16.4. <i>Canada</i>	45
16.5. <i>Espagne</i>	53
16.6. <i>États-Unis</i>	55
16.7. <i>Irlande</i>	58
16.8. <i>Italie</i>	60
16.9. <i>Norvège</i>	67
16.10. <i>Pays-Bas</i>	74
16.11. <i>Royaume-Uni</i>	78
16.12. <i>Suède</i>	87
16.13. <i>Typologie des services de garde d’enfants (OCDE)</i>	96
17. ANNEXE 17 : TYPOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS COLLECTIFS	98
18. ANNEXE 18 : LE DÉVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES.....	100
19. ANNEXE 19 : LES ENTREPRISES DE CRÈCHES	104

20. ANNEXE 20 : LA MESURE DE LA QUALITÉ	106
21. ANNEXE 21 : LA DIRECTION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES	108
22. ANNEXE 22 : QUALIFICATION DES PERSONNELS DE LA PETITE ENFANCE CERTIFIÉS ET PRINCIPAL LIEU DE TRAVAIL	110
23. ANNEXE 23 : LES TOUT-PETITS, PRINCIPALES VICTIMES DES ACCIDENTS DE LA VIE COURANTE	114
24. ANNEXE 24 : DÉPENSES PUBLIQUES DE LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LES PAYS DE L'OCDE	115
ANNEXE 25 : UNE PARTICIPATION DES EMPLOYEURS INSUFFISANTE	116
26. ANNEXE 26 : INCITATIONS SOCIALES ET FISCALES	119
27. ANNEXE 27 : TRANSFERT AUX COMMUNES/INTERCOMMUNALITÉS DES FINANCEMENTS ISSUS DE LA BRANCHE FAMILLE	121
28. ANNEXE 28 : EXEMPLES DE CARTES RÉALISÉES PAR LA CAF	125
29. ANNEXE 29 : CHIFFRAGE DES JARDINS D'ÉVEIL	127
30. ANNEXE 30 : EN ISLANDE, LA VOLONTÉ DES PÈRES DE PARTICIPER À LA VIE DE LEURS ENFANTS A ÉTÉ À L'ORIGINE DE LA RÉFORME DU CONGÉ PARENTAL	138
31. ANNEXE 31 : LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE	140

1. ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS ET REMERCIEMENTS

Présidence de la République

- Monsieur Julien SAMSON, conseiller technique protection sociale

Gouvernement

Cabinet de François FILLON, Premier ministre :

- Monsieur Éric AUBRY, conseiller social
- Monsieur Pierre MAYEUR, conseiller technique finances sociales

Cabinet d'Éric WOERTH, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique :

- Madame Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseiller
- Madame Marianne KERMOAL-BERTHOME, conseiller technique

Cabinet d'Alain MARLEIX, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales :

- Monsieur Denis Bruel, conseiller technique chargé des compétences et des institutions locales

Assemblée nationale

- Groupe d'études Famille et Adoption

Collectivités territoriales

Association des maires de France (AMF) :

- Madame Françoise MARTIN, adjointe au maire de Garches
- Madame Isabelle VOIX, chargée d'études

Association des départements de France (ADF) :

- Monsieur RAPINAT, chef du service Politiques sociales
- Madame Marylène JOUVIEN, attachée parlementaire

Conseil général du Maine-et-Loire :

- Madame Marie-Pierre MARTIN, vice-présidente déléguée à l'enfance et à la famille
- Monsieur Michel PERANZI, directeur général adjoint chargé du développement social et de la solidarité

Conseil général du Pas-de-Calais :

- Madame Nicole BUCHALSKI, adjointe PMI

Administrations

Centre d'analyse stratégique :

- Monsieur Julien DAMON, Co-auteur du rapport sur le service public de la petite enfance

Délégation interministérielle à la famille :

- Monsieur Olivier PERALDI, adjoint

- Madame Sylvia JACOB, chargée de mission

Direction générale de l'action sociale (DGAS) :

- Monsieur Jean-Jacques TREGOAT, directeur
- Madame Florence LIANOS, sous-directrice des âges de la vie

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) :

- Monsieur Paul-Edmond MEDUS, chef de la mission du développement de l'emploi et des compétences
- Madame Natacha DJANI-CAILLEAU, chargée de mission

Direction de la Sécurité sociale :

- Monsieur Dominique LIBAUT, directeur
- Monsieur Jean-Luc IZARD, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Inspection générale des affaires sociales :

- Monsieur Thierry DIEULEVEUX, chef de la mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale

Service Droits des femmes et égalité :

- Madame Joëlle VOISIN, chef du service

Partenaires sociaux

CFDT :

- Monsieur Yves VEROLLET, secrétariat confédéral
- Madame Eliane FORESTIER, chargée de mission

CFTC :

- Madame Pascale COTON, vice-présidente confédérale
- Monsieur Noël BARBIER

CGPME :

- Monsieur Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales

Fédération des entreprises de services à la personne :

- Madame Sandra KUNTZMANN, présidente de la commission garde d'enfant à domicile
- Madame Corinne CHAUTEMPS, directrice de l'animation du réseau et de la coordination

Fédération des particuliers employeurs (FEPEM) :

- Madame Béatrice LEVAUX, présidente

Force Ouvrière :

- Monsieur David RIBOH, assistant confédéral – secteur Protection sociale

Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM) :

- Madame Sandra ONYSKO, chargée de communication
- Madame Marie-Noëlle PETITGAS

UPA :

- Madame Roselyne LECOULTRE, présidente de la commission des conjoints
- Madame Agnès HAUTIN, chargée de mission au service des Affaires juridiques et sociales à la CAPEB

- Madame Caroline DUC, chargée des relations avec le Parlement de l’UPA

Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI) :

- Docteur Evelyne WANNEPAIN
- Docteur Laurence DESPLANQUES

Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (SPAMAF) :

- Madame Monique DUFOURNY, secrétaire générale
- Madame Liliane DELTON, administratrice

Caisses d’allocations familiales

Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) :

- Monsieur Jean-Louis DEROUSSEN, président
- Monsieur Philippe GEORGES, directeur
- Madame Sylvie LE CHEVILLIER, sous-directrice du département vie familiale et cadre de vie

Caisse d’allocations familiales de Douai :

- Monsieur Philippe CUVILLIER, directeur
- Monsieur Hervé QUIGNON, conseiller technique

Associations

Assmat 22 :

- Madame Véronique DELAITRE

Fédération nationale des associations employeurs gestionnaires d’établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI) :

- Madame Anne-Valérie DOMMANGET, responsable du département Gestion, évaluation et financement
- Monsieur Thierry WEISHAUPT, responsable du département Communication et relations publiques

Urgence Papa :

- Monsieur Christian DESSERT, président

Une Souris verte :

- Monsieur Nathanaël SILVERT, directeur général

Union nationale des associations familiales (UNAF) :

- Monsieur François FONDARD, président
- Madame Guillemette LENEVEU, directrice générale

UNIOPSS :

- Madame Christine AUBERGER, présidente de la commission Petite enfance
- Madame Karine METAYER, conseiller technique au pôle Enfance, famille, jeunesse

Entreprises

Cabinet Équilibres :

- Madame Claire BEFFA, directrice associée

CP3Vie :

- Monsieur Bertrand LHERMINIER

Fédération française des entreprises de crèches :

- Madame Soline GRAVOUIL, présidente, directrice générale d’Iziy – Les enfants d’abord
- Madame Anne-Charlotte ROUSSEAU, associée de Crèche attitude
- Monsieur Rodolphe CARLE, co-fondateur de Babilou

Réseau GEPETTO :

- Madame Anne-Karine STOCHETTI, Coordinatrice nationale

Suez :

- Madame Valérie BERNIS, directrice générale adjointe
- Madame Valérie ALAIN, directrice des relations institutionnelles

Norvège

Ministère de l’Éducation :

- Madame Lisbet RUGTVEDT, secrétaire d’État chargée de l’accueil de l’enfance

Ministère de l’Enfance et de l’Égalité :

- Madame Gerd VOLLSET, directrice de la division de la politique de la famille et de l’égalité

Commune d’Oslo :

- Madame Stine RIKTER-SVENDSEN, division de l’enfance
- Madame Hege Therese SKARBO, chef d’unité à la crèche Fridtjofsgate

Suède

Agence nationale de l’Éducation :

- Madame Karin NILSSON, directrice
- Madame Ulla NORDENSTAM, conseillère de la division des statistiques

Municipalité de Stockholm, arrondissement de Södermalm :

- Madame Marianne NATEUS, directrice
- Madame Agneta FORSBERG, chef du développement, division de l’accueil de l’enfance de l’arrondissement de Södermalm
- Équipe pédagogique de la Crèche de Urvädergränd

Contributions reçues des interlocuteurs qui n’ont pu être auditionnés

- Contribution de la CGT pour un service public de la petite enfance, juin 2008
- Contribution de l’Association des maires des grandes villes sur le développement de l’accueil de la petite enfance et le droit opposable dans ce domaine et contribution de la ville de Besançon, juin 2008

REMERCIEMENTS

Mme Carole LÉPINE, rapporteur, inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales ;

M. Julien SAMSON, conseiller technique protection sociale à la présidence de la République ;

Le Cabinet de M. François FILLON, Premier ministre ;

Le Cabinet de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ;

Le Cabinet de M. Alain MARLEIX, secrétaire d'État chargé de l'Intérieur et des Collectivités territoriales ;

M. Frédéric AMAR, directeur du cabinet de Mme Nadine MORANO, secrétaire d'État chargée de la Famille ;

Mme Chantal POIRET, ambassadrice de France en Norvège ;

M. Bernard BEDAS, conseiller social à l'ambassade de France en Suède ;

Mme Danièle DESENS, présidente de la Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes ;

Les **participants à la Table ronde** organisée le 14 juin 2008 au Cannet.

Je tiens à remercier également ceux qui ont contribué, par leurs notes écrites, à alimenter ma réflexion en matière d'offre de garde :

Les **membres de la mission de révision générale des politiques publiques** relative à la politique familiale, notamment :

Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice à l'Inspection générale de l'administration ;

Mme Monique SASSIER, inspectrice générale à l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche ;

Mme Isabelle YENI, inspectrice générale à l'Inspection générale des affaires sociales ;

L'Association des maires de grandes villes de France.

Mes remerciements vont enfin à ceux qui ont participé à sa mise en forme et sa relecture, notamment :

Mme Muriel BARASCUD, conseiller municipal subdélégué à la Petite enfance à la Ville du Cannet ;

La direction et l'équipe du **service Petite enfance** du CCAS de la Ville du Cannet ;

La **Direction des statistiques, des études et de la recherche** de la CNAF.

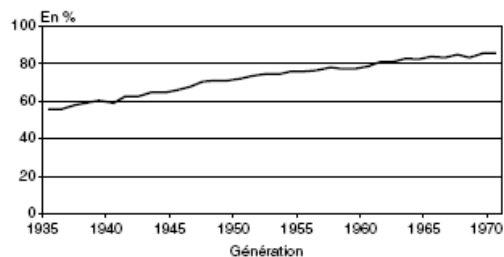
2. ANNEXE 2 : PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LES BÉNÉFICES DES MODES DE GARDE COLLECTIFS

Études en faveur des structures d'accueil collectives	Les enfants dont les parents travaillent à temps partiel ont des meilleurs résultats cognitifs s'ils sont gardés par un professionnel que par un parent (Étude longitudinale Avon des parents et des enfants, Université de Bristol, Royaume-Uni, 2005).
	Le recours à un mode de garde payant semble protéger les enfants d'effets négatifs sur leur développement ; fréquenter une crèche peut conduire à de meilleurs résultats cognitifs que les enfants qui restent à la maison avec leurs parents. Seuls les enfants dont la mère travaille à plein temps connaissent des effets négatifs significatifs sur leur développement si la garde non parentale n'est pas rémunérée (parent, ami, grand-parent, voisin) (projet ALSPAC, Université de Bristol, Royaume-Uni, 2003). L'emploi maternel à temps complet durant les 18 premiers mois de la vie de l'enfant peut avoir un léger effet négatif sur son développement cognitif, mais uniquement dans le cas d'une garde à longue durée assurée gratuitement à un ami, un proche ou un voisin. (Gregg, P. et L. Washbrook, université de Bristol, 2003).
	Bénéficier de structures d'accueil de la petite enfance de haute qualité accroît les chances de réussite scolaire et apporte des gains tout au long de la vie (Abecedarian Early childhood Intervention Project, États-Unis, 2003).
	Une expérience préscolaire, comparé à son absence, stimule le développement de l'enfant. La qualité de la préscolarité est directement liée à un meilleur développement intellectuel, cognitif, social et comportemental des enfants (Effective Provision of Pre-School Education Project, EPPE, UK Department of Education and Skills, 2003).
	Comparativement à la garde parentale, la préscolarisation à l'âge de 3 ans n'a pas d'effet significatif sur le développement de l'enfant à l'âge de 7 ans, quel que soit le niveau d'éducation de la mère. La garde par la famille, au contraire, semble avoir des effets négatifs particulièrement sur les garçons dont la mère a un niveau d'éducation faible. En outre, accroître le temps passé dans la famille ou dans des structures préscolaires de 30-40 h à plus de 40-50 h par semaine a des effets négatifs significatifs. ("Non-cognitive childcare outcomes and universal high quality child care", N. Datta Gupta, M. Simonsen, 2007).
	Selon une étude récente sur le Danemark, aucune donnée ne corrobore la thèse selon laquelle l'emploi maternel a un effet négatif sur le devenir de l'enfant, ou que l'emploi maternel est plus préjudiciable au cours des premières années de la vie des enfants. (« Does child welfare depends on parent's employment ? », A. Andersen, M. Dedering, M. Lausten, 2006).
	Rien ne permet de démontrer que l'emploi maternel durant les trois premières années de la vie de l'enfant a un effet durable sur le développement de l'enfant, de même l'emploi maternel est sans incidence sur la probabilité que les jeunes adolescents adoptent des comportements à risque (« Maternal employment and adolescent risky behaviour », Aughinbaugh et Gittleman, US Department of Labour, 2003).
Études en défaveur des structures d'accueil collectives	Les enfants de moins de 2 ans qui bénéficient des soins de leur mère à plein temps ont de meilleurs résultats que leurs pairs, quel que soit le mode de garde. Le niveau de qualité globale des soins offert dans les crèches était inférieur au niveau qualitatif de tous les autres modes de garde, y compris les nourrices « informelles », tels que les grands-parents (<i>Families, children and childcare study</i> , Royaume-Uni, 2005).
	Les effets à court terme de la reprise d'un emploi maternel dans les premiers mois de la vie sont un développement émotionnel plus lent et des résultats cognitifs plus faibles ; les effets à long terme sont un niveau d'études moins élevé, ainsi qu'une efficacité moindre sur le marché du travail, un plus fort taux de chômage et un risque accru de grossesse précoce (Institute of Social and Economic Research, Royaume-Uni, 2003).
	Plus les enfants passent du temps confiés à la garde dans leurs premières années, plus ils sont susceptibles d'être moins appréciés par leurs pairs et d'être plus agressifs. Les enfants confiés à la garde à plein temps ont 3 fois plus de chances de développer des problèmes comportementaux que ceux gardés par leur mère. (The National Children's Study, US Institute of Child Health and Human Development, 2004).
	Les enfants de moins de deux ans confiés pendant de longues heures à la garde sont susceptibles d'adopter des comportements asociaux au début de leur scolarité (EPPE Project, UK Department of Education and Skills, 2003, 2005).
	Le temps passé dans les structures d'accueil est associé à des effets négatifs sur la santé (affections respiratoires et infections ORL), (Gordon, Kaester et Korenman, 2007).

Source : Eurofound, "the childcare services sector – visions of the future" (2006), OCDE – "bébés et employeurs" (2007)

3. ANNEXE 3 : TAUX D'EMPLOI ET D'ACTIVITÉ DES FEMMES

Taux d'activité selon la génération (moyenne entre 25 et 59 ans)

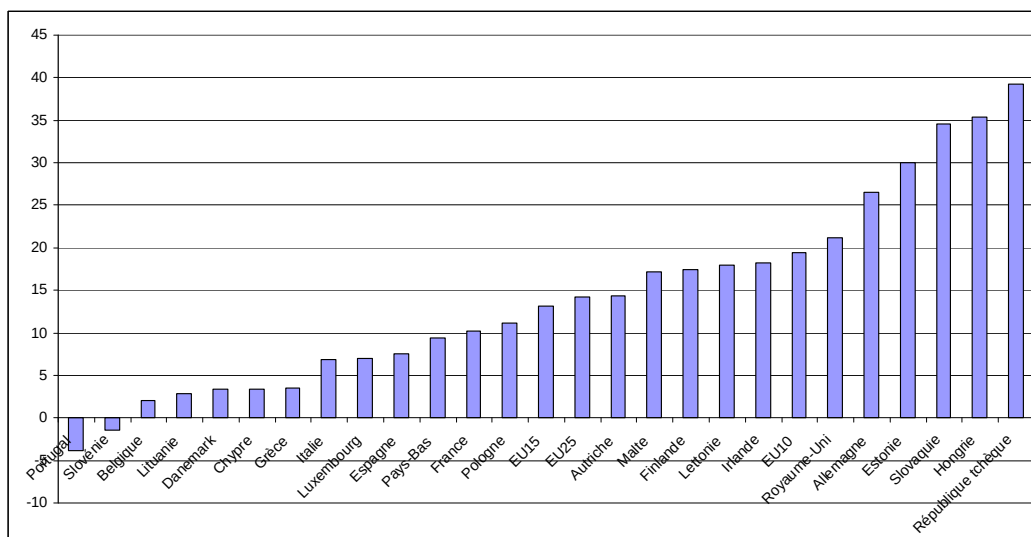


Lecture : à 30 ans, 50 % des femmes nées en 1935 étaient actives (graphique V-A). Le taux d'activité moyen entre 25 et 59 ans des femmes nées en 1945 est estimé à 65 %.

Champ : femmes des générations 1935 à 1970 âgées de 25 à 59 ans.

Source : enquêtes annuelles Emploi, 1982 à 2002, Insee.

Différence observée entre le taux d'emploi des femmes ayant des enfants âgés de moins de 6 ans et le taux d'emploi des femmes sans enfants (groupe d'âge de 20 à 50 ans)



Source : Enquête sur les forces de travail, Eurostat – données de printemps, LU 2003, 2004 et 2005 : moyennes annuelles. Données non disponibles pour la Suède.

Activité, emploi et chômage selon le type de ménage et le nombre d'enfants

En 2005, en %			Dont :					
	Taux d'activité		à temps complet		à temps partiel		au chômage	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
En couple	75,7	91,4	46,3	82,8	22,8	3,3	6,6	5,3
Sans enfant	74,4	84,2	51,4	74,2	16,5	4,3	6,5	5,7
1 enfant de moins de 3 ans	80,2	96,5	54,1	86,6	16,1	2,7	10,0	7,1
2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	59,8	96,3	29,9	86,7	25,6	3,8	4,4	5,9
3 enfants ou plus dont au moins 1 de moins de 3 ans	37,1	96,4	15,9	84,7	17,0	2,7	4,2	8,9
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	81,1	91,2	51,5	83,4	23,1	3,3	6,4	4,6
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	83,9	95,9	47,9	89,8	29,7	2,1	6,2	3,9
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	68,2	94,8	30,6	85,1	29,3	3,7	8,3	6,0
Non en couple	79,5	82,8	53,9	67,5	15,0	5,1	10,6	10,1
Sans enfant	77,6	82,4	55,6	66,9	13,4	5,2	8,6	10,3
1 enfant ou plus	82,1	86,3	51,6	74,7	17,1	4,0	13,3	7,6
Ensemble	76,5	89,8	47,9	79,9	21,1	3,7	7,5	6,2

Source : Insee, enquêtes emploi. Ce tableau est issu de l'ouvrage Femmes et Hommes - Regards sur la parité - Édition 2004 Mis à jour : 03/2006.

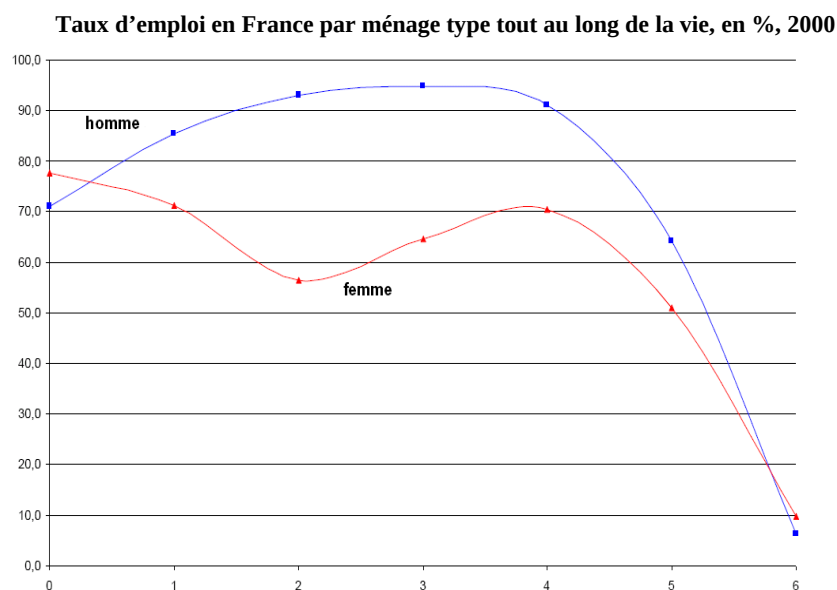
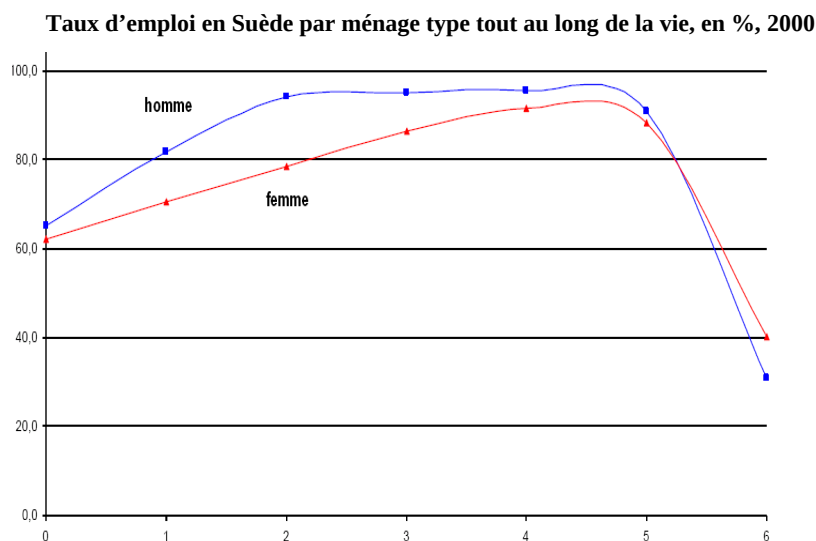
Le taux d'activité des femmes varie selon la configuration familiale, l'âge des enfants et le niveau de diplôme. Les mères isolées avec un enfant de moins de trois ans sont moins souvent actives que celles vivant en couple. Au contraire, dès que les enfants sont plus âgés, les taux d'activité sont plus élevés pour les mères vivant seules que pour les femmes vivant en couple (entre 5 et 10 points de plus selon le nombre d'enfants), ce qui s'explique par la nécessité pour elles de subvenir aux besoins de leur famille en l'absence de conjoint (voir chiffres en annexe).

Les mères les moins diplômées sont moins présentes sur le marché du travail. Les écarts de taux d'activité entre les plus diplômées et les moins diplômées ont tendance à s'accroître avec le nombre d'enfants présents au domicile¹.

¹ INSEE Première, n° 1171, janvier 2008, « L'activité des femmes est toujours sensible au nombre d'enfants ».

4. ANNEXE 4 : L'EMPLOI TOUT AU LONG DE LA VIE

Les travaux menés par Dominique Anxo, Colette Fagan, Inmaculada Cebrian and Gloria Moreno² montrent, dans 7 pays européens, la diversité des modèles d'intégration au marché du travail à partir de ménages types correspondant à différentes étapes de la vie familiale.



Source : *European Community Household Panel, D. Anxo, I. Cebrian, C. Fagan et M. Gloria (2007).*

Ménages type : 0 : célibataires sans enfant, 1 : jeunes couples sans enfant, 2 : couples avec enfants de moins de 7 ans, 3 : couples avec enfants âgés de 7 à 12 ans, 4 : couples avec enfants de plus de 13 ans, 5 : couples sans enfants, femmes de plus de 45 ans, 6 : couples sans enfants, femmes de plus de 60 ans.

Note de lecture : le taux d'emploi des femmes vivant en couple avec des enfants âgés de 7 à 12 ans s'élève à moins de 60 % en 2000.

² *Patterns of labour market integration in Europe—a life course perspective on time policies*, Oxford Journals, *Socio-Economic Review* 2007 5(2) : 233-260.

Les auteurs caractérisent le modèle nordique (Suède) comme celui du « gagne-pain universel », avec une forte participation des hommes et des femmes au marché du travail tout au long de leur vie, à temps plein ou à temps partiel long.

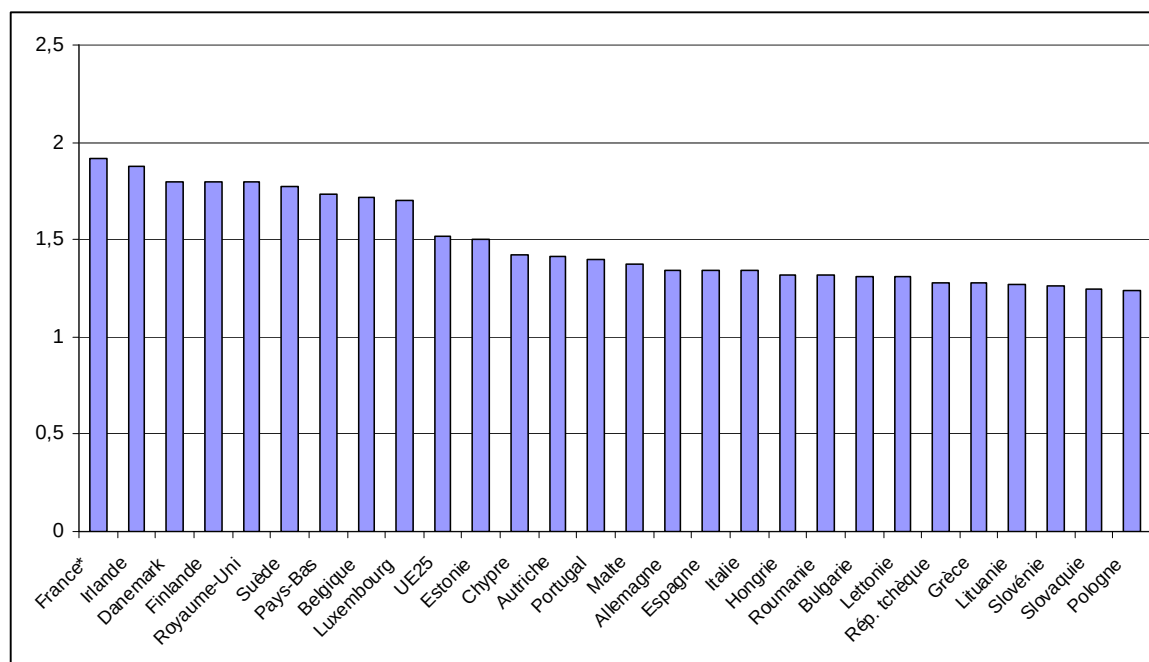
D'une certaine manière, la France et la Belgique peuvent être identifiées aux pays nordiques. Les auteurs caractérisent le cas de la France comme un modèle de « gagne-pain dégradé », associant le retrait d'une partie des femmes du marché de l'emploi quand elles ont des enfants en bas âge, pendant que la majorité continue de travailler à plein temps ou à temps partiel long. Ce modèle se différencie de celui des pays nordiques par le fait que la maternité et la formation d'une famille sont toujours associées au retrait du marché du travail pour certains groupes de femmes.

Le modèle méditerranéen associe un taux d'emploi faible des femmes avec des emplois généralement à temps plein (Italie, Espagne). Enfin, différents modèles de travail maternel à temps partiel (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) associent la maternité à une réduction du taux d'emploi, dans des proportions moindres que pour le modèle méditerranéen ou français, mais où le travail à temps partiel est la norme pour les femmes, même lorsque les enfants ont grandi.

Au total, la conciliation de la vie familiale et professionnelle se traduit, au niveau européen, par des profils d'activité des mères très variables. Il serait souhaitable que la France s'inspire du modèle nordique, où les inégalités hommes femmes sont les moins prononcées dans une perspective d'emploi tout au long de la vie, et qui combine également le plus fort niveau d'emploi parmi les travailleurs âgés. Ce modèle est rendu possible par l'existence de politiques cohérentes, qui intègrent la gestion des temps et des revenus tout au long de la vie, par opposition aux autres modèles aux mesures plus éparpillées.

5. ANNEXE 5 : TAUX DE FÉCONDITÉ ET NOMBRE D'ENFANTS EN PROJET

Taux de fécondité, 2005



p :

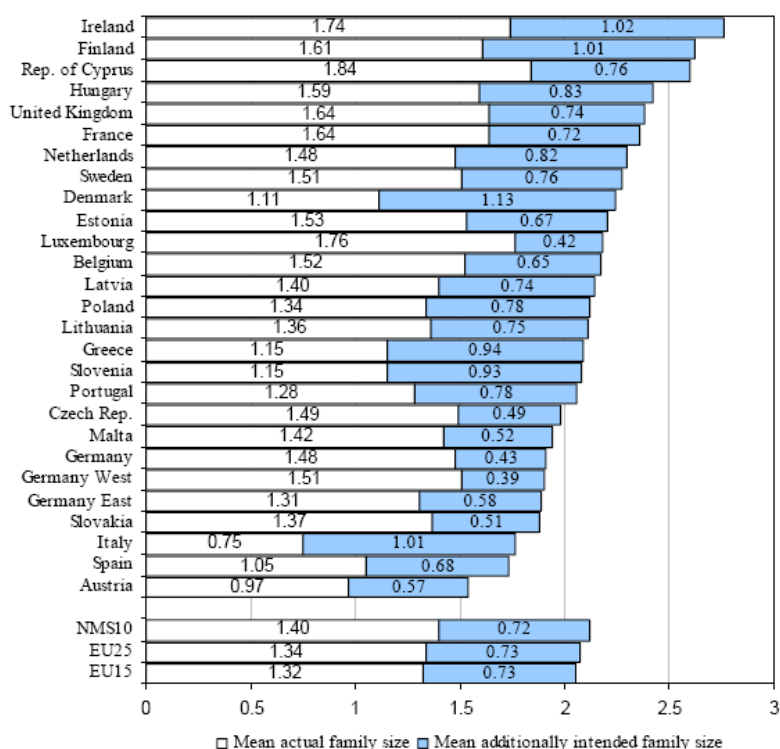
provisoire

* à l'exclusion des départements d'outre-mer

** sur la base d'hypothèses démographiques

Source : Eurostat, graphique mission.

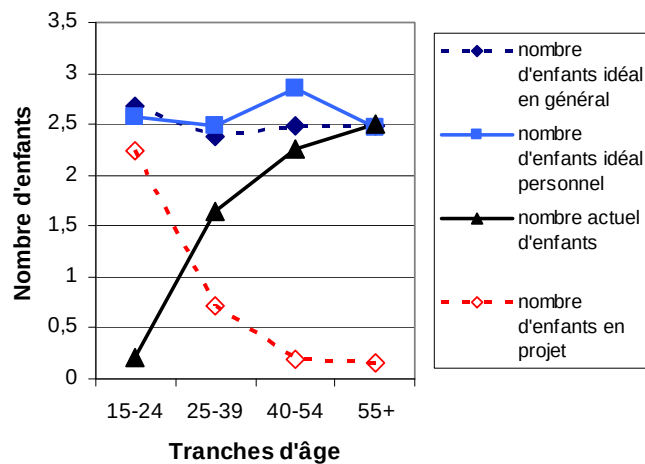
Taille moyenne de la famille envisagée à terme par les femmes âgées de 25 et 39 ans, par État membre



Source : Maria Rita Testa, Childbearing preferences and family issues in Europe : evidence from the Eurobarometer 2006 Survey.

Note : En blanc, la taille moyenne actuelle de la famille. En bleu, la taille additionnelle de la famille envisagée à terme.

Nombre moyen d'enfants actuel, idéal et en projet (femmes, France, 2006)



Source : Eurobarometer 2006, Childbearing preferences and family issues in Europe, graphique mission

La possibilité d'avoir une place d'accueil pour la garde d'enfant est un élément très important pour 39 % des femmes et 29 % des hommes dans le projet d'avoir un enfant. L'emploi maternel joue également dans la décision pour 25 % des femmes et 15 % des hommes.

Opinion sur les facteurs qui sont « très importants » dans la décision d'avoir un enfant

Personnes âgées de 15 à 39 ans, en %, France

	Femmes	Hommes
Partenaire favorable	70	58
Santé de la mère	66	62
Santé du père	61	54
Conditions de logement	59	48
Situation financière	53	50
Emploi du père	50	49
Congé parental	46	37
Coût de l'enfant	44	35
Accès à un mode de garde	39	29
Emploi de la mère	25	15

Source : Eurobarometer 2006, Childbearing preferences and family issues in Europe

Cependant, l'offre d'accueil n'est pas un élément décisif : pour 6 familles sur 10, la possibilité de recours à un mode de garde non parentale n'empêche « pas du tout » les couples d'avoir des enfants.

Opinion sur le fait qu'« avoir un enfant ou un 2^e enfant dépend du mode d'accueil » (en %)

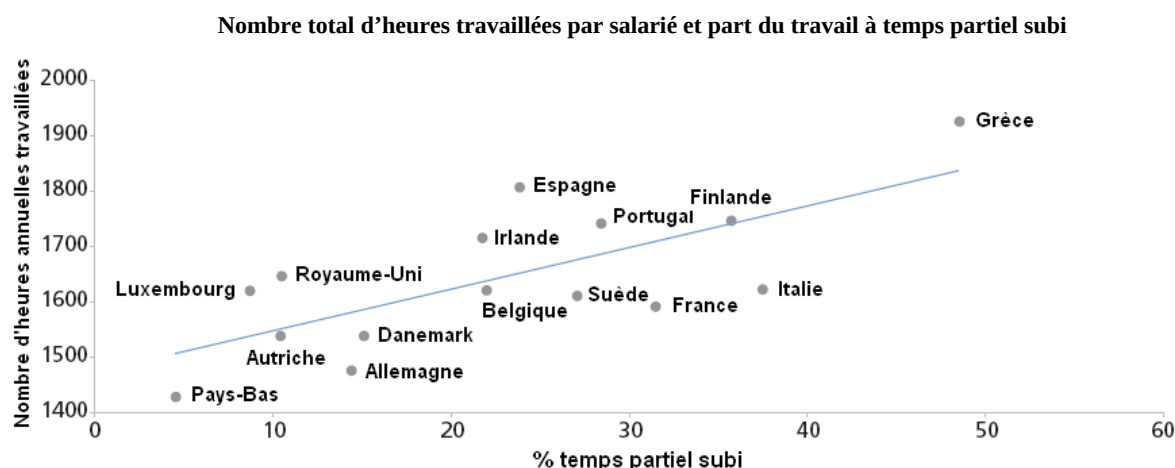
En %	Ensemble des familles	Familles de 1 enfant
Pas du tout	58,8	57,9
Un peu	18,2	20,1
Beaucoup	12,0	12,8
Énormément	6,1	4,9
Non concerné	4,9	4,3

Source : INED - INSEE, ERFI-GGS1, 2005 - Champ : familles avec enfant de moins de 20 ans

6. ANNEXE 6 : TEMPS PARTIEL

Le travail à temps partiel représente 30 % de l'emploi des femmes en 2003, 6 % de l'emploi des hommes. Le temps partiel est l'une des causes de l'écart de salaires constaté entre hommes et femmes. Les employeurs ont tendance à confier moins de responsabilités aux travailleurs à temps partiel, ce qui a des répercussions sur la carrière de ces travailleurs, et sur leur salaire.

Le travail à temps partiel est soit choisi, soit contraint, selon qu'il correspond à une volonté de l'employé ou qu'il répond aux besoins de flexibilité des entreprises. Comparativement aux autres pays de l'Union, la France se distingue par un fort taux de temps partiel subi, et des emplois à temps partiels courts.



Source : Groningen growth and development centre, Eurostat – rapport Commission européenne sur l'emploi (2007)

La conciliation représente la principale raison du travail à temps partiel, avec près des deux tiers des motifs : les familles avec deux ou trois enfants et plus sont surreprésentées.

Raison pour travailler à temps partiel

En %	Répondant	Conjoint
N'a pas trouvé de travail à temps plein	17,1	12,5
Le temps partiel est imposé par l'employeur	12,6	11,9
Pour concilier vie professionnelle et vie familiale	61,3	64,8
Pour une autre raison	10,0	10,0
Ne sait pas	-	0,8

Source : INED -INSEE, ERFI-GGS1, 2005

Champ : familles avec enfants de moins de 20 ans

Lorsque l'arrivée du deuxième enfant rend la conciliation entre un emploi à temps plein et la vie familiale trop difficile, elle se traduit par un retrait de la mère du marché du travail, total ou partiel – rarement du père. Ce sont celles qui tireraient le plus d'avantages à avoir une activité qui restent à l'écart du marché du travail ou s'en excluent : les femmes sous-qualifiées et aux ressources les plus faibles ou dont le conjoint est lui-même inactif ou chômeur.

En Suisse, comme en Irlande et aux Pays-Bas, avoir des enfants et travailler à temps partiel marque un coup d'arrêt à la carrière et aux gains futurs des mères. L'expérience néo-zélandaise, où la durée du travail s'accroît avec l'âge et où la part de femmes dans les postes de direction (près de 40 %) est importante, semble suggérer que les femmes peuvent plus aisément poursuivre une carrière si la période de travail à temps partiel est limitée.

7. ANNEXE 7 : L'OFFRE DE SERVICES D'ACCUEIL À L'ENFANCE DANS LES PAYS EUROPÉENS EN 2005

Enfants pris en charge (par des dispositifs officiels* autres que par la famille) jusqu'à 30 heures/30 heures ou plus pour une semaine ordinaire, en pourcentage de l'ensemble des enfants du même groupe d'âge

Pays		0 – 2 ans
		1-30 h ou +
États membres de l'UE		
Danemark	DK	73 %
Suède	SE	53 %
Belgique	BE	42 %
Pays Bas	NL	40 %
Espagne	ES	39 %
France	FR	32 %
Royaume Uni	UK	30 %
Portugal	PT	29 %
Finlande	FI	27 %
Italie	IT	25 %
Slovénie	SI	24 %
Luxembourg	LU	22 %
Irlande	IE	20 %
Chypre	CY	19 %
Lettonie	LV	18 %
Allemagne	DE	16 %
Estonie	EE	12 %
Lituanie	LT	11 %
Grèce	EL	7 %
Hongrie	HU	7 %
Malte	MT	5 %
Autriche	AT	4 %
Slovaquie	SK	3 %
République tchèque	CZ	2 %
Pologne	PL	2 %
Bulgarie	BG	
Roumanie	RO	
Pays de l'AELE		
Islande	IS	37 %
Norvège	NO	33 %

Source : Eurostat, EU-SILC 2005

8. ANNEXE 8 : FAMILLES QUI N'ONT PAS DE SOLUTION DE GARDE

Le principal motif du recours à un mode de garde est « l'épanouissement des enfants » (44 %). L'absence d'une solution de garde est la seconde raison principale évoquée par les familles (18 % des cas).

Pour 25 % des parents qui se sont arrêtés pour garder leur enfant, l'absence d'autre solution de garde est la principale raison pour laquelle ils ont choisi de garder leur enfant. Toutes raisons confondues, l'absence d'alternative est citée par 31 % des familles.

Les autres raisons principales du recours sont la qualité de l'intervenant et de l'accueil (15 % des cas), l'aspect pratique (15 % des cas), le coût modéré dans seulement 8 % des cas. Le coût modéré reste la raison la moins citée.

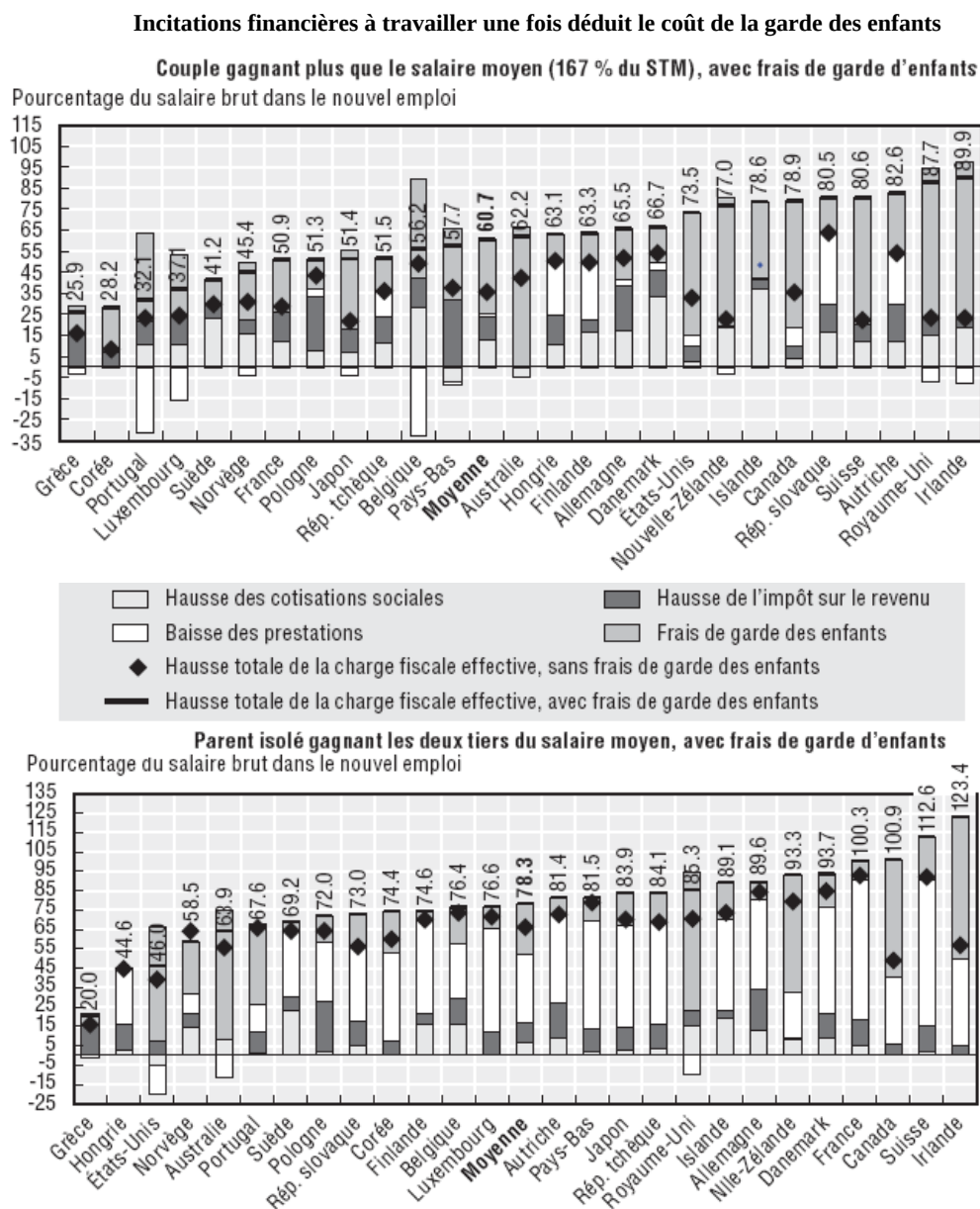
Pourcentage des familles qui n'ont pas eu d'autre solution de garde par mode de garde

	En % des raisons principales	En % de toutes les raisons invoquées
Mère seule	13	17
Mère seule ou père et mère	25	31
Parent autre que la mère	17	27
Assistante maternelle agréée	26	40
Crèches	12	23
Garde à domicile	25	30
Accueil individuel payant	29	44
Accueil collectif (garderie, centre)	9	17
École	1	6
Autres	62	65
Ensemble	18	35

Source : Enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES 2002, calculs Centre d'études de l'emploi Diversité des modes de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les mères de jeunes enfants, n° 94, décembre 2007.

Champ : Enfants âgés de 3 mois à 3 ans où la mère est présente.

9. ANNEXE 9 : INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER UNE FOIS DÉDUIT LE COÛT DE LA GARDE DES ENFANTS



Note : Passage d'une situation d'inactivité vis-à-vis du marché du travail à un emploi à plein temps rémunéré 67 % du salaire du travailleur moyen pour le second parent dans une famille ayant deux enfants âgés de 2 et 3 ans. Passage d'une situation d'inactivité vis-à-vis du marché du travail à un emploi à plein temps rémunéré 67 % du salaire du travailleur moyen pour un parent isolé ayant deux enfants âgés de 2 et 3 ans. Les prestations englobent les prestations de revenu minimum / aide sociale, allocations logement, prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, allocations familiales, allocation pour parent isolés, allocation de garde à domicile, allocation parentale d'éducation, allocations au titre de la garde.

Source : OCDE, 2007

10. ANNEXE 10 : CARACTÉRISTIQUES DU COMPLÉMENT LIBRE CHOIX DU MODE DE GARDE

Le versement du complément est conditionné par la poursuite d'une activité professionnelle minimum, sauf exceptions³.

La prestation se décompose en deux éléments :

- 1/ la prise en charge partielle de la rémunération de l'assistant(e) maternel(le) ou de l'employé(e),
- 2/ la prise en charge totale ou partielle des cotisations sociales.

1/ Prise en charge de la rémunération

La rémunération par enfant gardé par un(e) assistant(e) maternel(le) ou de l'employé(e) à domicile, quel que soit le nombre d'enfants gardés, est partiellement prise en charge par la branche famille sous certaines conditions :

- Le salaire brut de l'assistant(e) maternel(le) ne doit pas dépasser par jour de garde et par enfant 5 fois le montant du Smic horaire brut, soit au maximum 42,20 €,
- La famille ne doit pas bénéficier de l'exonération des cotisations sociales dues pour la personne employée,
- L'association ou l'entreprise habilitée⁴ ne doit pas recevoir directement de la CAF une subvention de fonctionnement.

Le montant de la prise en charge varie selon les ressources, l'âge des enfants, et le statut de la personne employée par l'association ou l'entreprise :

Montant du complément selon les revenus

Nombre d'enfants à charge	Revenus 2006		
	Inférieurs à	Ne dépassant pas	Supérieurs à
1 enfant	19 225 €	42 722 €	42 722 €
2 enfants	22 135 €	49 188 €	49 188 €
3 enfants	25 626 €	56 947 €	56 947 €
4 enfants	29 118 €	64 706 €	64 706 €
EMPLOI DIRECT (assistant(e) maternel(le) ou garde à domicile) : montant mensuel de la prise en charge au 1^{er} juillet 2007 :			
Enfant moins de 3 ans	374,75 €	267,69 €	160,60 €
Enfant de 3 à 6 ans	187,39 €	133,86 €	80,30 €
1 enfant	19 225 €	42 722 €	42 722 €
2 enfants	22 135 €	49 188 €	49 188 €
3 enfants	25 626 €	56 947 €	56 947 €
4 enfants	29 118 €	64 706 €	64 706 €
RECOURS A UNE ASSOCIATION OU ENTREPRISE : montant mensuel de la prise en charge au 1^{er} juillet 2007⁵ :			
- Assistant(e) maternel(le) :			
Enfant moins de 3 ans	642,40 €	535,33 €	428,28 €
Enfant de 3 à 6 ans	321,20 €	267,67 €	214,15 €
- Garde à domicile :			
Enfant moins de 3 ans	776,25 €	669,16 €	562,10 €
Enfant de 3 à 6 ans	388,13 €	334,58 €	281,05 €

En cas de recours à une association ou à une entreprise, le montant du complément versé est plus élevé car le prix payé par la famille inclut les cotisations sociales.

³ Demandeur d'emploi, bénéficiaire d'un minima social, étudiant.

⁴ Par le conseil général si elle emploie des assistantes maternelles, par le préfet si elle emploie des gardes d'enfant à domicile.

⁵ Y compris prise en charge des cotisations sociales.

Un minimum de 15 % du salaire versé reste à la charge de la famille (articles L. 531-6 et D. 531-23 du code de la Sécurité sociale).

2/ Prise en charge des cotisations sociales

La branche famille prend en charge la totalité des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par un(e) assistant(e) maternel(le), et 50 % des cotisations sociales pour chaque enfant gardé par un(e) employé(e) à domicile dans la limite d'un plafond⁶.

Depuis 2007, le bénéfice du complément est ouvert aux familles qui recourent à une « microcrèche »⁷ pour assurer la garde de leurs enfants, selon le même barème que pour l'emploi d'une garde à domicile⁸.

3/ Les règles de cumul

Il est possible sous certaines conditions de cumuler différents compléments, notamment en cas de recours à un(e) assistant(e) maternel(le) et à une garde d'enfant à domicile, ou en cas d'activité à temps partiel. Dans ce cas, le complément de libre choix du mode de garde est versé :

- à taux divisé par moitié si le parent bénéficie d'un complément de libre choix d'activité (CLCA) pour une activité ou une formation professionnelle rémunérée à temps partiel au plus égale à 50 %,
- à taux plein si le parent bénéficie d'un CLCA pour une activité comprise entre 50 et 80 %.

En revanche, le CMG n'est pas cumulable avec le CLCA à taux plein.

4/ Bénéficiaires

Le nombre de familles ayant recours à une assistante maternelle est en augmentation, du fait d'un nouveau barème plus favorable aux revenus modestes ou intermédiaires que l'ancien barème de l'AFEAMA.

**Évolution du nombre de familles bénéficiaires des composantes de la PAJE
selon le mode de garde de 2004 à 2007 (en milliers)**

	Effectifs en milliers au 31/12			
	2004	2005	2006	2007
CLCA	186	415	611	578
COLCA			1	2
CMG-assistant(e) maternel(le)	104	296	480	566
CMG-garde à domicile	7	21	35	46

Source : CNAF, 2007.

Champ : tous régimes, France métropolitaine.

Précisions : PAJE : le cumul des composantes est possible dans certains cas (ex. CLCA taux partiel et CMG, AB et CLCA, AB et CMG).

⁶ 402 € par mois, jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant, 201 € par mois, pour un enfant de 3 à 6 ans.

⁷ En pratique, les microcrèches regroupent au sein d'un local trois professionnels accueillant au maximum 9 enfants de moins de 6 ans.

⁸ Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007, décret n° 2007-959 du 9 mai 2007.

Il ressort d'une enquête réalisée en 2005 que le CMG répond aux besoins des parents :

Impact du complément sur le choix des parents

Les parents interrogés...	CMG – assistant(e) maternel(le) (en %)	CMG – garde à domicile (en %)
...n'auraient pas souhaité d'autre mode de garde mais ne l'auraient pas choisi sans la prestation : la prestation leur a permis d'exercer leur libre choix.	21	65
...n'auraient pas choisi d'autre mode de garde, en l'absence de la prestation. La prestation a eu pour seul effet de diminuer la charge financière.	66	24
...auraient préféré un autre mode de garde, mais n'auraient pas fait le même choix sans le complément.	4	9
...auraient préféré un autre mode de garde mais aurait fait le même choix sans le complément.	9	3

Source : enquête allocataire PAJE, CREDOC / CNAF / DREES, septembre 2005

La majorité des familles bénéficiaires ont un seul enfant. Des distinctions apparaissent toutefois selon le mode de garde : la taille des familles qui bénéficient du CMG-assistant(e) maternel(le) se limite le plus souvent à un seul enfant (56 %), et celle des familles bénéficiant du CMG-garde à domicile est plus facilement de deux ou trois enfants (respectivement 38 % et 29 %), du fait du coût croissant de l'assistant(e) maternel(le) avec le nombre d'enfants.

Nombre de familles bénéficiaires du complément mode de garde selon la taille et la structure (France entière, 2006)

Familles bénéficiaires	Nombre	En %
1 enfant	257 311	52
2 enfants	187 396	38
3 enfants	43 354	9
4 enfants et plus	6 252	1
Total	494 313	100

Source : CNAF, résultats au 31 décembre 2006.

En valeur absolue, les deux tiers des bénéficiaires du CMG ont des revenus mensuels compris entre 0 et 3 Smic.

Nombre de familles bénéficiaires du complément mode de garde selon leurs revenus mensuels (France entière, 2006)

	Nombre	En %
0 à 1 Smic	21 457	4
1 à 2 Smic	103 625	21
2 à 3 Smic	206 152	42
3 à 5 Smic	117 046	24
5 à 7 Smic	22 592	5
+ 7 Smic	23 441	5
Total	494 313	100

Source : CNAF, résultats au 31 décembre 2006, calculs mission RGPP famille.

Les bénéficiaires sont principalement des familles aux revenus élevés, situées dans les deux derniers quintiles de revenus.

Répartition des bénéficiaires du CMG de la PAJE selon les revenus par unité de consommation et type de prestation⁹

	CMG – assistant(e) maternel(le) (en %)	CMG – garde à domicile (en %)
1 ^{er} quintile	2	1
2 ^e quintile	10	2
3 ^e quintile	20	1
4 ^e quintile	32	10
5 ^e quintile	37	86
Total	100	100

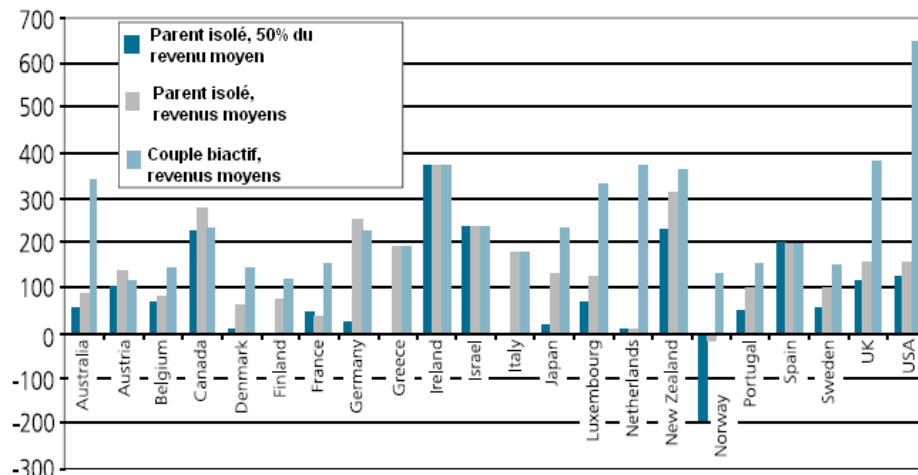
Source : enquête allocataire PAJE 2005 – CREDOC / CNAF / DREES.

Les bénéficiaires du CMG sont seulement 8 % à utiliser un autre mode de garde que celui leur donnant droit à la prestation. Ce taux est toutefois plus élevé (15 %) parmi les bénéficiaires du CMG-garde à domicile. Par ailleurs, 42 % de ces derniers utilisent une garde partagée avec d'autres familles.

⁹ CNAF, *Recherche et prévisions*, n° 88, juin 2007.

11. ANNEXE 11 : COMPARATIF DES COÛTS NETS DE LA GARDE SELON LES PAYS

Coût net d'une garde d'enfant à plein temps avec le mode de garde le plus répandu dans chaque pays après transferts sociaux et fiscaux directs et indirects (en £ppp par mois)



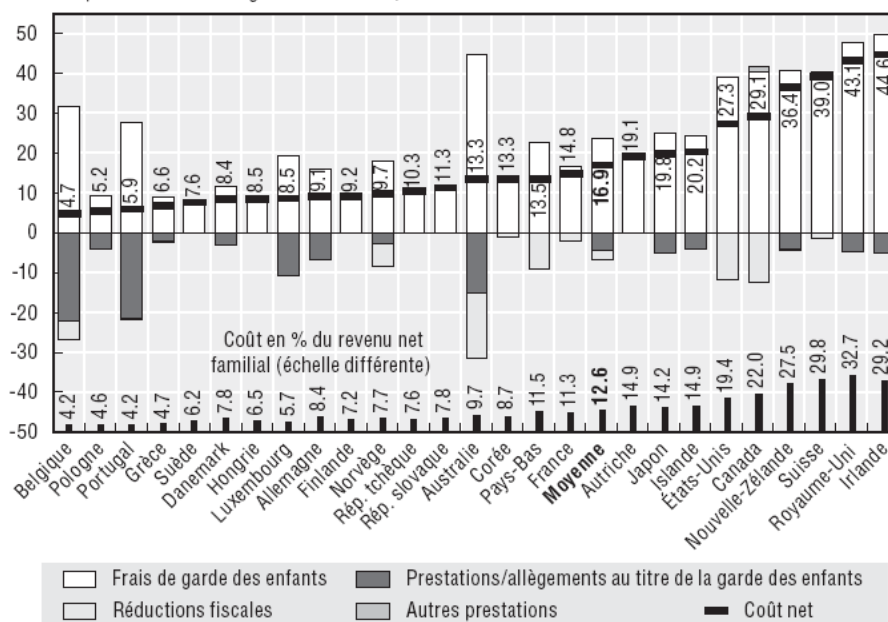
Source : "A comparison of child benefit packages in 22 countries", J. Bradshaw & N. Finch, Department for work and pensions, rapport de recherche n° 174.

En termes de coût de la garde exprimée en fonction des revenus, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : pour un couple actif gagnant 167 % du salaire du travailleur moyen, la moyenne des dépenses restant à charge pour la garde à temps plein de deux enfants est d'environ 15 % du salaire moyen, soit 11 % du budget de la famille.

S'agissant des familles monoparentales, le coût net de la garde (5 % du salaire moyen) est près de 3 fois inférieur à celui supporté par les familles biparentales, mais les sommes déboursées pour la garde des enfants absorbent près de 9 % du budget d'une famille monoparentale.

Coûts nets de garde pour une famille avec 2 enfants de 2 et 3 ans, à deux apporteurs de revenu travaillant à temps plein et gagnant 167 % du salaire du travailleur moyen, 2004

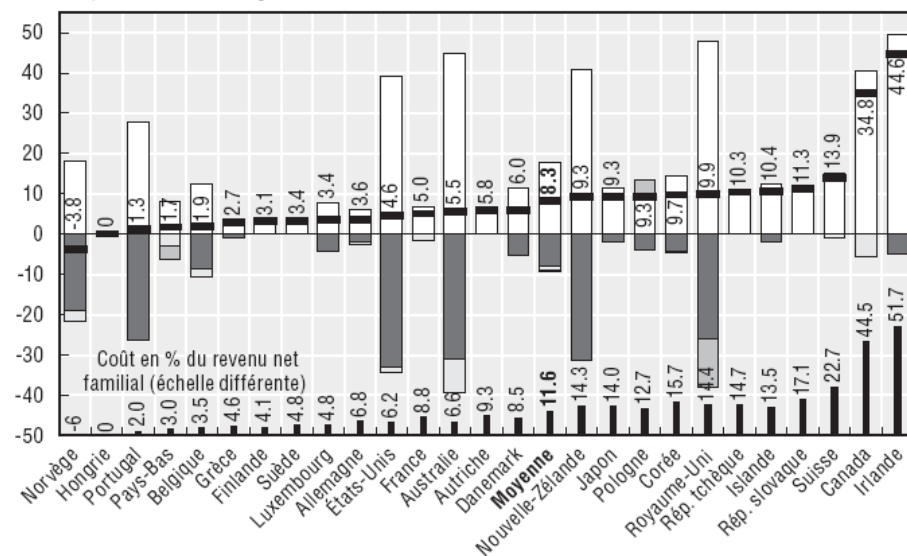
Coûts et prestations liés à la garde des enfants, % du STM



Source : OCDE, « Bébés et employeurs », 2007.

**Coûts nets de garde pour une famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 3 ans,
travaillant à temps plein et gagnant 67 % du salaire du travailleur moyen, 2004**

Coûts et prestations liés à la garde des enfants, % du STM



Source : OCDE, « Bébés et employeurs », 2007.

12. ANNEXE 12 : TAUX D'EFFORT ET RESTE À CHARGE MENSUEL SELON LE MODE DE GARDE

Les tableaux ci-dessous présentent le taux d'effort et le reste à charge des familles en 2006 selon le mode de garde. Cet indicateur, extrait du programme de qualité et d'efficience consacré à la famille (indicateur n° 3-3), reflète, pour chaque mode de garde, le coût associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques, dont le complément libre choix du mode de garde fait partie. Le taux d'effort est le rapport entre les dépenses restant à la charge des parents et leur revenu net, allocation de base de la PAJE incluse.

Taux d'effort et reste à charge mensuel selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale (2006)

	Assistant(e) maternel(le)		Garde à domicile		Place en établissement collectif	
	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en €	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en €	Taux d'effort (en %)	Reste à charge en €
<i>Pour une famille avec 1 enfant de moins de 3 ans</i>						
1 Smic :	9,2 %	105 €	106,1 %	1 209 €	4,3 %	49 €
1 Smic :	9,2 %	105 €	106,1 %	1 209 €	4,3 %	49 €
2 Smic :	7,5 %	158 €	61,4 %	1 296 €	4,7 %	99 €
3 Smic :	5,0 %	158 €	37,8 %	1 190 €	6,5 %	203 €
5 Smic :	5,3 %	261 €	20,9 %	1 037 €	6,5 %	323 €
7 Smic :	3,8 %	261 €	12,4 %	857 €	4,7 %	323 €
<i>Pour une famille avec 2 enfants de moins de 3 ans</i>						
1 Smic :	18,4 %	210 €	106,1 %	1 209 €	7,1 %	81 €
2 Smic :	14,9 %	315 €	62,3 %	1 314 €	7,7 %	163 €
3 Smic :	10,0 %	315 €	39,4 %	1 239 €	9,8 %	306 €
5 Smic :	10,5 %	522 €	22,0 %	1 089 €	10,2 %	507 €
7 Smic :	7,5 %	522 €	11,5 %	795 €	7,3 %	507 €
<i>Pour une famille avec 1 enfant de moins de 3 ans et 1 enfant de 3 à 6 ans</i>						
1 Smic :	29,8 %	339 €	106,1 %	1 209 €	7,1 %	81 €
2 Smic :	21,1 %	445 €	62,3 %	1 314 €	7,7 %	163 €
3 Smic :	14,1 %	445 €	39,4 %	1 239 €	9,8 %	306 €
5 Smic :	12,1 %	601 €	22,0 %	1 089 €	10,2 %	507 €
7 Smic :	8,7 %	601 €	11,5 %	795 €	7,3 %	507 €

Source : calculs DSS. Le reste à charge correspondant à une garde utilisée l'année N inclut par anticipation l'avantage fiscal que le ménage obtient l'année N+1.

Note : Calculs réalisés pour une garde d'enfant à temps plein pendant un mois sur la base des montants de la PAJE et plafonds en vigueur au 1^{er} juillet de l'année 2006 :

- par un(e) assistant(e) maternel(le) rémunérée 3,5 Smic / jour, calculée dans le cas d'un emploi direct (au complément versé s'ajoute l'exonération totale des cotisations sociales). En pratique, le niveau de salaire de l'assistant maternel peut évoluer dans une fourchette comprise entre 2,25 et 5 Smic.

- pour une garde à domicile rémunérée 1,2 Smic dans le cas d'un emploi direct (au complément versé s'ajoute l'exonération partielle des cotisations sociales).

Mode de garde des enfants de moins de 3 ans par quintile de niveau de vie (2004)

	1 ^{er} quintile	2 ^{ème} quintile	3 ^{ème} quintile	4 ^{ème} quintile	5 ^{ème} quintile	Total
Plafond du quintile (en €)	748	950	1 197	1 496	-	-
Assistante maternelle agréée	7	10	22	31	27	19
Crèche	5	8	13	13	8	9
Salarié à domicile	0	0	0	0	8	2
APE (ex-CLCA)	31	42	28	9	9	24
Un des deux parents inactifs	33	16	7	5	3	13
Autre	24	23	31	42	45	33
Total	100	100	100	100	100	100

Légende : le plafond du quintile est le niveau de vie exprimé en € par mois. Dans la catégorie APE sont considérés uniquement les bénéficiaires de la prestation, en sont exclus ceux qui bénéficient en plus de l'API (allocation parent isolé). L'APE a été intégrée à la PAJE (CLCA).

Source : Recherches et prévisions, CNAF, mars 2004. Revue de l'OFCE n° 90.

13. ANNEXE 13 : 4 FRANÇAIS SUR 10 AYANT UN ENFANT EN BAS ÂGE SOUHAITENT VOIR DÉVELOPPÉS LES SERVICES D'ACCUEIL COLLECTIF

Les bénéficiaires de la PAJE, représentatifs des parents des jeunes enfants, préféreraient pour 40 % d'entre eux que soit privilégié le développement des services d'accueil collectif. Un peu plus de 30 % souhaitent que soient développées les aides financières pour compenser une réduction ou un arrêt de travail parental. Enfin, un peu moins de 30 % préfèrent l'octroi d'aides financières pour recourir à une garde d'enfants¹⁰.

L'opinion des parents concernant le type d'aide à privilégier pour permettre aux parents de faire garder leur enfant montre que les allocataires ont tendance à privilégier les modalités d'intervention la plus proche de leur situation personnelle. Ainsi, les parents les plus nombreux à préférer le développement des services d'accueil collectif (46 %) sont ceux qui ne perçoivent pas l'allocation de base. Ils appartiennent majoritairement aux classes sociales les plus de favorisées, qui ont recours le plus fréquemment à un mode de garde collectif, comme le montre l'enquête sur les modes de garde les jeunes enfants de moins de 3 ans réalisée par la DREES en 2002. Les parents qui ne reçoivent que l'allocation de base seule constituent une population socialement plus hétérogène mais qui privilégie également le développement des services d'accueil collectif (41 %).

Comme les cadres, les professions intermédiaires sont moins nombreuses à valoriser les aides financières pour la garde individuelle. Les ouvriers sont très partagés entre les trois solutions proposées. Les indépendants, les artisans, ainsi que les inactifs sont moins nombreux à valoriser les aides pour compenser une réduction ou un arrêt du temps de travail.

Les familles monoparentales sont davantage attirées que les couples par les aides financières pour recourir à une garde, notamment les aides compensant une perte d'activité.

Les opinions divergent selon la taille d'agglomération : plus la commune est grande, plus les équipements collectifs sont sollicités.

¹⁰ Enquête allocataires PAJE, CREDOC-CNAF-DREES, septembre 2005.

14. ANNEXE 14 : OPINIONS SUR LES MODES DE GARDE

Opinion sur le mode de garde le plus bénéfique pour un enfant en bas âge

	Ensemble
La crèche et autre accueil collectif	44
Une personne rémunérée à son domicile (assistante maternelle)	22
Les grands-parents	21
Une personne rémunérée au domicile de l'enfant	12
Nsp	1
Total	100

Source : *Suivi barométrique de l'opinion des Français : la santé, la précarité, la famille et la solidarité*, BVA, décembre 2007.

Opinions sur les avantages / inconvénients des modes de garde (en %)

	Mode de garde le plus satisfaisant	Mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant	Mode de garde le moins coûteux	Mode de garde présentant le plus d'inconvénients
Crèche collective	26	36	51	30
Grands-parents	26	26	Sans objet	17
Assistante maternelle agréée	34	27	16	5
Garde à domicile	7	9	9	10
Nourrice non agréée	2	1,5	17	34

Source : *CREDOC - enquête Conditions de vie et aspirations des français*, 2006.

L'idée selon laquelle les femmes ne devraient pas travailler quand elles ont des enfants en bas âge est de moins en moins répandue à mesure que les générations se succèdent, et, au sein de chaque génération, elle est de moins en moins citée. 39 % des Français estiment, que, lorsque les parents de jeunes enfants travaillent, l'un des deux parents doit momentanément arrêter de travailler et 27 % considèrent que l'un des deux parents doit réduire son temps de travail. Hommes et femmes partagent le même point de vue et pensent majoritairement que c'est la mère qui doit réduire ou cesser son activité professionnelle.

Les solutions les plus paritaires telles que les deux parents continuent leur activité ici ou les deux parents réduisent leur temps de travail, ne recueillent chacune que 17 % des suffrages. Certes, ces positions ont gagné du terrain depuis 1993 (respectivement + 8 et + 5 points en 13 ans), mais elle reste clairement minoritaire.

Les opinions des Français ne diffèrent pas sensiblement de celles de leurs voisins nordiques sur l'emploi maternel.

Les normes culturelles sur la maternité et sur la bonne manière de s'occuper des enfants peuvent limiter le développement de l'emploi maternel. Les opinions publiques en la matière diffèrent finalement assez peu entre la France et le Danemark (moins de 10 points d'écart sur 5 des 6 items), la Finlande et l'Allemagne (Länder de l'Est) (moins de 10 points d'écart sur 4 des 6 items).

**Pourcentage des personnes interrogées qui sont d'accord avec certains items
concernant l'éducation des enfants, par pays
(femmes âgées de 15 à 39 ans, en %)**

	Hommes et femmes devraient tous les deux contribuer aux revenus du ménage	Une mère active peut établir de bonnes relations avec ses enfants, comme une mère inactive	Un enfant préscolarisé est plus susceptible de pâtir du fait que sa mère travaille	D'une manière générale, la vie de famille se détériore quand la mère travaille	La vie de famille se détériore quand les hommes se focalisent trop sur leur travail	Idéalement, une femme devrait rester à la maison pour s'occuper des enfants
France	40	30	20	15	30	10
Suède	60	49	10	13	49	17
Danemark	49	34	8	8	34	5
Finlande	26	27	13	5	27	24
Allemagne (Est)	52	25	7	10	25	9
Pays-Bas	32	42	24	30	42	20

Source : Eurobarometer 2006, Childbearing preferences and family issues in Europe.

15. ANNEXE 15 : LA PARTICIPATION DES PÈRES

Part des soins aux enfants dans l'emploi du temps des femmes et des hommes âgés de 20 à 74 ans – minutes par jour

	France	Suède	Norvège
Femmes	27	29	34
Hommes	9	16	17
Écart	18	12	17

Source : Eurostat, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales*, 4/2006, « Comment se répartit le temps des Européennes et des Européens ? », calculs mission.

- L'enquête Congés autour de la naissance réalisée en 2004 par la DREES permet d'appréhender l'organisation familiale, particulièrement le rôle du père, quatre à six mois après une naissance :

Quatre profils-types de comportement des pères à la maison ont été mis en évidence à partir d'éléments décrivant la participation des pères aux tâches domestiques ainsi que leur rôle auprès du nouveau-né (donner le biberon, le bain, sortir et promener l'enfant, réaliser les démarches administratives, participer aux tâches domestiques) :

- *Les pères assez présents mais en « deuxième ligne »* (44 % des pères) : ces pères déclarent se sentir plutôt à l'aise avec le bébé, mais en général n'assument pas seuls les tâches le concernant : ces dernières sont effectuées conjointement ou en alternance avec la mère. Ils sont plutôt jeunes, plus nombreux parmi les professions intermédiaires et les employés, ils vivent dans des ménages aux revenus moyens. Ils sont favorables à davantage d'égalité entre les sexes pour s'occuper des enfants.

- *Les pères égalitaires* (15 % des pères) : ces pères déclarent s'occuper tout autant de leur compagne du biberon, des bains, des démarches administratives, des sorties... Ils sont un peu plus âgés que la moyenne et occupent plutôt, comme leur femme, un poste de cadre ou une profession intermédiaire. Tout comme leur compagne, ils ont un niveau d'études supérieur. Pour la moitié d'entre eux, père et mère doivent occuper des places aussi importantes auprès de l'enfant et se concertent beaucoup au sujet du bébé.

- *Les pères pouponneurs* (11 % des pères) : ces pères exécutent en lieu et place de leur conjointe ou en leur compagnie toutes les tâches relatives au bébé et à la maison. Ce groupe de pères compte un certain nombre d'entre eux au chômage. Leur activité professionnelle les classe plus souvent parmi les professions intermédiaires et les employés. Les revenus professionnels du père constituent rarement le principal apport des ressources du ménage.

- *Les pères peu investis dans les tâches de la maison* (30 % des pères) : ce groupe de pères participe peu aux tâches de la maison quatre à six mois après la naissance, sauf en matière de sorties et de promenades. Qu'il s'agisse des enfants ou des tâches domestiques, la mère conserve le rôle principal. Près d'une fois sur deux, il s'agit de couples associant les pères et les mères employés ou ouvriers. Le niveau d'études des parents est plus faible qu'en moyenne. Ces pères sont plus favorables à une spécialisation des tâches : s'occuper des enfants est le rôle de la mère, qui doit à leur sens bénéficier de facilités pour s'arrêter de travailler. Ces pères sont les seuls à déclarer ne pas être prêts à interrompre leur activité professionnelle afin de garder et éduquer leur enfant.

16. ANNEXE 16 : NOTES DES CONSEILLERS SOCIAUX ET ÉLÉMENTS RELATIFS AUX PAYS VISITÉS

16.1. *Allemagne*

La politique familiale et l'accueil de la petite enfance en Allemagne

Un contexte socioculturel marqué par l'éducation par la mère au sein du foyer et confronté à un déficit démographique alarmant

1. Le modèle de la mère au foyer

La politique familiale en Allemagne est soumise à une double référence négative des politiques menées dans ce domaine par les régimes nazi avant-guerre et communiste en RDA. Par réaction, l'éducation des enfants par les parents, et singulièrement la mère, au sein du foyer, est considérée pour beaucoup dans ce pays comme une valeur fondamentale.

Cette idée explique en grande partie, à la fois l'absence de tradition de structure d'accueil de la petite enfance à l'Ouest et une scolarisation relativement tardive, à 6 ou 7 ans, et à mi-temps.

En conséquence, entre la vie familiale et la vie professionnelle, il s'agit plus, pour les femmes allemandes, d'un choix à faire que d'une conciliation à organiser. Ainsi, près de la moitié des femmes titulaires d'un diplôme universitaire n'ont aucun enfant. De même, malgré un taux d'activité féminin élevé (60 %), les femmes avec enfants de moins de 3 ans travaillent moins de 6 heures en moyenne par semaine.

2. Des mentalités différentes à l'Est et à l'Ouest

Cette situation suscite actuellement un vif débat en Allemagne et ravive la division de la société allemande entre Est et Ouest. En effet, si à la réunification la conception ouest-allemande a été généralisée, entraînant un alignement du rythme scolaire et la fermeture massive de structures d'accueil de la petite enfance, le retournement de l'opinion à l'Est est assez général pour regretter cet état de fait.

Les mentalités, plus favorables au travail des femmes, alliées aux difficultés économiques, font que, confrontées au choix entre la vie familiale et la vie professionnelle, les habitantes des nouveaux Länder choisissent majoritairement la seconde et n'ont que 0,8 enfant par femme.

3. La nécessité de rénover la politique familiale pour enrayer le déclin démographique :

Ce débat s'inscrit dans le contexte d'un déficit démographique important avec un taux de fécondité d'1,3 enfant par femme en moyenne en 2007 et un nombre de naissances en baisse de 25 % depuis 1990 (moins de 700 000 naissances en 2007).

Face à ce défi, l'exemple scandinave et plus encore français poussent depuis quelques années experts et pouvoirs publics à changer de paradigme en matière de politique familiale alors que l'Allemagne verse les allocations familiales les plus généreuses d'Europe (de 154 à 179 € par enfant et par mois, selon le nombre).

La politique familiale d'Ursula von der Leyen : permettre le choix entre l'éducation familiale et la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

- **Des projets anciens**

Personnalité de la CDU très populaire, la ministre de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse a repris à son compte, avec un fort soutien de la chancière dont elle est proche, les projets de son prédécesseur, Renate Schmidt. Malgré une loi de 2005 prévoyant la création de près de 300 000 places d'accueil en 2010, cette dernière, célibataire, sociale-démocrate et originaire de l'Est, n'avait toutefois pas eu l'espace politique pour travailler l'opinion publique et faire évoluer les mentalités.

- **La stratégie de compromis axée sur la liberté de choix entre les modes d'éducation**

Confrontée aux réticences de son propre camp politique à réorienter la politique familiale, Mme von der Leyen a axé sa stratégie sur le choix laissé aux familles pour réaliser leur désir d'enfant.

Ainsi la première mesure mise en œuvre a été la mise en place d'une allocation parentale d'éducation proportionnelle au revenu (67 %, 1 800 € maximum), versée pendant un an en lieu et place d'un dispositif de congé parental de 2 ans rémunéré sur une base forfaitaire (de 300 à 450 € par mois). Innovation supplémentaire, si les parents se partagent le congé parental, il est prolongé de 2 mois. Le coût total de la mesure est estimé à 4 milliards d'euros par an au lieu de 2,9 milliards d'euros pour le dispositif précédent.

- **Un plan ambitieux de développement de l'offre de garde**

Le deuxième volet de la politique de la ministre, et le plus important, est le développement massif de l'offre de garde. Il s'agit de tripler celle-ci par la création de 500 000 places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans d'ici à 2013, en priorité dans les anciens Länder (Ouest).

La situation en Allemagne est actuellement très contrastée. Dans l'ancienne RFA, le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans accueillis en 2007 est de 10 % (dont 80 % en structure collective) alors qu'il est de 41 % dans les nouveaux Länder (dont 90 % en structure collective), pour une moyenne nationale de 15,5 %.

Il faut à cet égard souligner l'effort déjà fait puisque le taux à l'Ouest était de 8 % en 2006.

L'objectif, ambitieux, est toutefois d'arriver en 2013 à un taux d'enfants accueillis de 35 %.

- **Un investissement important de la fédération**

Pour ce faire, le parlement fédéral a approuvé un projet de financement fédéral de 4 milliards d'euros censé couvrir un tiers des besoins de financement, les deux autres tiers étant, respectivement, à la charge des Länder et des communes dont elles dépendent.

Cet apport se divise en 2,15 milliards d'euros en investissement et 1,85 milliard d'euros en fonctionnement. À la demande des Länder, il est par ailleurs prévu une participation de la fédération de 770 millions d'euros en modifiant la clef de répartition de la TVA entre Bund et Länder. Cet investissement a vocation à être réparti à 70 % pour les structures collectives et à 30 % pour les assistantes maternelles et d'être ventilé par Land en fonction du nombre de naissances et de la capacité d'accueil existante.

En terme de personnel, il s'agit de recruter 80 000 personnes d'ici 2013, 50 000 puéricultrices pour les structures collectives et 30 000 assistantes maternelles agréées. Le recrutement de l'ensemble de ces personnels est confié à l'Agence fédérale du travail.

Il s'agit enfin de renforcer la formation de ces personnels. À cet égard, une filière spécifique pour les puéricultrices fait l'objet d'une étude conjointe du ministère de la Famille et celui de l'Éducation et de la Recherche.

- **Les communes, opérateurs principaux de l'augmentation de l'offre d'accueil**

La répartition des compétences à l'intérieur des institutions allemandes délègue aux communes la politique d'accueil de la petite enfance. C'est donc à elle que revient la responsabilité de mettre en œuvre l'augmentation prévue des places d'accueil.

Elles disposent pour cela d'une grande latitude dans les moyens pour y parvenir, avec des situations très contrastées. Ainsi, dans les nouveaux Länder, les structures communales prédominent, même si une partie a été privatisée alors qu'à l'Ouest l'offre est plus diversifiée.

De la même façon, le principe général est une participation marginale des familles au coût des structures de garde, modulable en fonction des revenus, mais la définition des grilles et des seuils est de compétence communale.

Les communes sont enfin responsables de la définition des conditions d'agrément des assistantes maternelles.

- **L'instauration d'un droit opposable**

Le plan fédéral s'accompagne de la création d'un droit opposable pour les familles pour obtenir une place d'accueil dans une structure collective ou auprès d'une assistante maternelle. Entre l'entrée en vigueur de la loi et 2013, il s'agira d'une obligation faite aux communes de fournir une solution aux familles à partir de la deuxième année de l'enfant, soit à la fin de la période de l'allocation parentale d'éducation.

Cette obligation se transformera en droit opposable à la fin de la période de montée en charge du dispositif. L'éventuelle sanction pour le non-respect de ce droit n'est pas prévue dans la nouvelle législation mais est tiré du droit existant. Les tribunaux compétents pourront ainsi prononcer des astreintes financières ou condamner la commune, qui n'aura pas respecté le droit d'une famille, à prendre en charge les coûts engendrés par une structure de garde à laquelle cette dernière aura fait appel.

La contrepartie demandée par une partie de la CDU à l'instauration de ce droit, à savoir la création d'une allocation supplémentaire de 150 € par mois à l'attention des familles qui n'exerceraient pas

ce droit, n'a pas été, à l'heure actuelle, prise en compte dans le dispositif, même si la possibilité d'étudier une mesure de ce type, en 2013, est ouverte dans le projet de loi.

La disposition créant un droit opposable est, pour l'essentiel, un levier et un instrument politique. Sa force juridique en est en effet limitée par l'alignement sur le droit opposable existant déjà pour la garde des enfants de plus de 3 ans.

Ce droit opposable généralisé entre 1 et 6 ans ne précise ainsi pas les modalités de l'accueil proposée ni son amplitude quotidienne. Dans un pays de respect des textes écrits, même en cas de sanction mineure, la faiblesse juridique du droit opposable n'est pas, loin s'en faut, la principale incertitude qui pèse sur les projets du gouvernement.

Une mise en œuvre sur le terrain encore incertaine

A. Une réalisation conditionnée à l'engagement de l'échelon fédéré

Cet effort de financement est présenté par le ministère de la Famille comme fortement incitatif puisque l'accueil de la petite enfance est une compétence fédérée dans laquelle la fédération n'a pas d'obligation de financement.

À l'inverse, les règles constitutionnelles interdisent la possibilité de contrainte de la fédération sur la participation des Länder et des communes, quand bien même celles-ci bénéficieraient du financement fédéral qui ne peut donc pas être conditionné à un quelconque cofinancement.

Au-delà, les communes, qui sont les opérateurs compétents pour organiser l'accueil de la petite enfance, ne peuvent bénéficier du financement fédéral que par le truchement des Länder qui ont autorité sur elles. Or il s'avère que la première tranche de crédit prévue pour 2008 pourrait ne pas être entièrement consommée du fait du refus, volontaire ou par impéritie administrative, de Länder de transférer leur argent les fonds fédéraux.

B. L'absence de problème matériel mais les possibles effets d'éviction avec l'accueil des 3 à 6 ans

Contrairement à la France, l'Allemagne n'est pas confrontée à des tensions d'offre dans le secteur des bâtiments et travaux publics. Au contraire, cette industrie est à la recherche de commandes publiques dans une conjoncture d'atonie de la demande résidentielle. Elle devrait donc n'avoir aucun problème pour absorber l'éventuelle demande de construction de nouvelles structures.

Et ce d'autant plus qu'une partie des besoins pourrait être couverte par le recyclage de structures déjà existantes. C'est évidemment le cas dans les nouveaux Länder dans lesquels les structures d'accueil préexistent, même si elles nécessitent souvent un gros effort de rénovation. C'est aussi le cas dans d'importants Länder de l'Ouest comme la Bavière ou la Rhénanie du Nord-Westphalie où, malgré des taux d'enfants accueillis relativement bas (respectivement 11 et 7 %), on enregistre de légères surcapacités.

L'absence de problème matériel pourrait être aussi en partie due à une restructuration de l'offre d'accueil existant pour les enfants de plus de 3 ans à l'attention de ceux entre 1 et 3 ans. C'est en tout cas le phénomène qui est observé actuellement, sans qu'on soit en mesure de d'évaluer s'il s'agit d'une meilleure répartition de surcapacité ou d'un phénomène d'éviction.

C. L'incertitude concernant la question du personnel et de sa rémunération

Le ministère fédéral de la Famille n'a pour l'instant pas de visibilité sur la capacité de l'Agence fédérale du travail à répondre à la demande qui lui a été confiée de recruter les personnels nécessaires à la réalisation du plan et n'est pas plus en mesure, du fait notamment des compétences locales, de savoir comment va pouvoir se mettre en place la filière de formation permettant de répondre aux ambitions de qualité affichées.

L'hypothèque la plus importante concerne les assistantes maternelles. Aujourd'hui, un chômage qui reste important, malgré une nette amélioration des deux dernières années, et des salaires relativement bas, en l'absence de salaire minimum, dans le secteur des services rendent possible le modèle économique d'assistantes maternelles relativement peu onéreuses. C'est d'ailleurs ce qui explique le recours plus important à l'Ouest où ce mode de garde se combine avec des investissements en infrastructure faibles. À l'Est, il sert pour l'essentiel pour assurer une garde dans des plages horaires plus flexibles.

Le ministère des Finances a toutefois mis fin à une anomalie qui faisait que les revenus engendrés par cette activité n'étaient soumis ni à impôt ni à cotisation sociale. Cette mesure affaiblit cependant le secteur en rendant cette activité beaucoup moins lucrative, voire non rentable. La question va devoir se poser de la professionnalisation de la filière et d'une revalorisation importante des rétributions.

D. L'exemple de Berlin

Les autorités de la ville de Berlin, à la fois commune et Land, ont pris de l'avance sur le plan gouvernemental.

Comme au niveau national, la situation locale est contrastée avec des équipements nombreux mais vétustes à l'Est et un sous-équipement à l'Ouest, mais avec un taux d'accueil d'environ 40 % pour les moins de 3 ans.

Ainsi, depuis plusieurs années, 800 millions d'euros annuels ont été dévolus à l'accueil de la petite enfance, les autorités de la ville prévoyant de continuer la montée en charge du dispositif.

Elles ont en outre établi une grille échelonnant la participation des familles entre 9 et 250 € par mois, avec une moyenne de 25 €, et une subvention aux établissements, publics ou privés agréés, jusqu'à 97 % de leur budget.

Développant la responsabilité des gestionnaires, en privatisant un tiers des établissements communaux, confiés majoritairement à des associations, la ville de Berlin a aussi mis fin à la sectorisation. Elle a par ailleurs développé un système informatique pour l'instant unique en Allemagne qui gère à la fois les inscriptions et les transactions financières mais aussi est un outil de pilotage qui permet de connaître au mieux les besoins en place d'accueil.

En ce qui concerne le personnel, la ville de Berlin a mis en place une filière de formation continue pour les puéricultrices car elle est confrontée, comme dans les autres Länder de l'Est, à une population vieillissante et de qualité hétérogène. Dans le même esprit, les autorités locales ont par ailleurs fixé des normes concernant les assistantes maternelles agréées dont la liste est tenue par la mairie d'arrondissement et fournie par elle aux familles. Il s'est agi de mettre en place une

formation permettant un agrément à partir de 90 heures suivies mais qui n'est maintenu que si 160 heures au total ont été effectuées.

Le système berlinois, sans qu'il puisse être considéré comme abouti, même à l'échelle de l'Allemagne, n'en constitue pas moins un des meilleurs exemples des efforts déployés dans ce pays. Sans qu'on puisse totalement lier les deux phénomènes, on peut toutefois constater qu'en 2007, le nombre de naissances à Berlin a augmenté de 4,4 % alors qu'il a diminué de 0,3 % sur l'ensemble du pays.

16.2. Autriche

DEMANDE D'ÉTUDE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE – CAS DE L'AUTRICHE

I. STRUCTURE DE L'OFFRE D'ACCUEIL

1) La garde d'enfants en Autriche est structurée selon les groupes d'âge

- les crèches (*Krippen*), qui s'adressent aux enfants de moins de 3 ans dont les parents travaillent. Celles-ci fonctionnent toute la journée et toute l'année sans interruption. L'essentiel de l'offre se trouve dans les grandes villes (les deux tiers à Vienne) ;
- les jardins d'enfants (*Kindergarten*) concernent les enfants à partir de 3 ans jusqu'à leur entrée à l'école. Le principal objectif de ces structures, dont plus de la moitié sont ouvertes toute la journée sans interruption, est l'encouragement au développement intellectuel, corporel ainsi que l'apprentissage de la vie en groupe ;
- les garderies (*Horte*) s'adressent aux enfants scolarisés à partir de 6 ans qui doivent être gardés après la classe ou lorsqu'il n'y a pas classe (aide aux devoirs scolaires, préparation aux examens, activités de loisirs, etc.).

En outre, il existe depuis les années 1980, des « groupes pour enfants » (*Kinderguppen*) organisés par les parents eux-mêmes.

La garde des enfants peut également être assurée par des assistant(e)s maternel(le)s (*Tagesmutter* ou *Tagesvater*).

2) Modes de garde

Environ 70 % des institutions de garde d'enfants sont mises en place par les collectivités territoriales (les communes en particulier). Les 30 % restantes sont assurées par les autorités religieuses, les organisations parentales, les entreprises, des associations privées ou des particuliers.

3) Capacités de l'accueil : l'exemple de Vienne

La ville de Vienne dispose de 73 760 places pour la garde des enfants. Celles-ci se répartissent comme suit :

- 36 450 dans les institutions publiques (sur 361 lieux) ;
- 37 310 dans les institutions privées (sur 492 lieux).

Pour les institutions publiques, la répartition selon les groupes d'âge est la suivante :

- crèches (en-dessous de 3 ans) : 4 829 places ;
- jardins d'enfants (de 3 à 6 ans) : 20 865 places ;
- garderies (à partir de 6 ans) : 10 756 places.

Par ailleurs, 2 145 enfants sont pris en charge au sein de « groupes d'enfants » et 942 par des assistant(e)s maternel(le)s.

4) Principales mesures visant au développement des capacités d'accueil

Les autorités autrichiennes ont annoncé, fin avril 2008, la signature d'un accord entre l'État et les Länder (accord 15A) visant à l'investissement de 15 millions d'euros par an, d'ici 2010, dans la création de l'apprentissage précoce de l'allemand : l'investissement de départ sera effectué par l'état fédéral (*Bund*) puis les régions (*Länder*) prendront le relais. Le gouvernement autrichien espère, grâce à cette mesure, créer environ 24 000 places dans des institutions publiques pour la garde des enfants de 0 à 6 ans.

II. CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Les réglementations concernant les jardins d'enfants et les garderies relèvent de la compétence des régions (*Länder*).

Par ailleurs, la prise en charge des jeunes enfants et des assistant(e)s maternel(le)s est régie pour une part par la loi fédérale de 1989 sur le droit à l'aide sociale des jeunes et pour une autre part par des lois spécifiques à chaque *Länder* sur la prise en charge des enfants et des assistant(e)s maternel(le)s.

En dehors de la réglementation concernant l'apprentissage dispensé dans les jardins d'enfants et la formation des pédagogues travaillant dans les garderies, il n'existe donc pas de standards valables pour toute l'Autriche.

III. RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX ET DES POUVOIRS PUBLICS AU NIVEAU LOCAL

Les collectivités territoriales (essentiellement les communes) gèrent la mise en place des institutions publiques de garde d'enfants (cf. paragraphe I.2). Les caisses de Sécurité sociale versent une allocation de garde pour les enfants.

S'agissant des entreprises, là aussi, chaque région peut encourager diverses initiatives. Ainsi, depuis 2007, le Land de Styrie offre 5 000 € aux 30 premières entreprises demandant une subvention pour la création d'une crèche.

En outre, depuis 1998, toute entreprise (privée ou publique) peut avoir recours aux services d'un bureau d'audit consacré à l'amélioration de la conciliation entre famille et vie professionnelle (audit *Berufundfamilie*).

Concernant les procédures et systèmes mis en place pour informer les familles des places disponibles, toute inscription doit être effectuée auprès des services compétents de la commune. En outre, plusieurs sites Internet répertorient, au niveau local, les crèches et jardins d'enfants.

IV. MOYENS FINANCIERS

1) Montant des allocations pour la garde d'enfants

Depuis 2002, les autorités autrichiennes ont introduit une allocation pour la garde d'enfants (*Kinderbetreuungsgeld*) destinée à la meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Le programme de la coalition (sociaux-démocrates et conservateurs), mise en place en janvier 2007, avait prévu un aménagement de cette allocation. La loi du 1^{er} janvier 2008 apporte ainsi les changements suivants :

a) Le Choix, pour les parents, entre trois modes de perception :

- recevoir la somme de 436 € par mois jusqu'à ce que l'enfant atteigne 30-36 mois (comme c'était le cas auparavant) ;
- recevoir la somme mensuelle de 624 € jusqu'à ce que l'enfant atteigne 20-24 mois ;
- recevoir la somme mensuelle de 800 € jusqu'à ce que l'enfant atteigne 15-18 mois.

À noter que pendant le congé paternité (*Karenz*), on ne perçoit aucun salaire. On a droit aux allocations pour la garde d'enfants ainsi qu'aux allocations familiales (*Familienbeihilfe*).

- b) La relève de la limite des revenus complémentaires (perçus grâce à des petits emplois, à mi-temps par exemple) pour avoir droit à l'allocation de 14 600 € à 16 200 € par année civile.
- c) La relève de la limite des revenus complémentaires pour avoir droit à la perception d'une aide financière (crédit-relais) de 5 200 € à 16 200 €.

2) Coût moyen de la garde d'un enfant

Les coûts sont variables selon les Länder et la formule choisie.

À titre d'exemple, pour la ville de Vienne :

- le prix des services d'une assistante maternelle se situe entre 105 et 233 € par mois selon le nombre d'heures de garde, soit entre 1 260 et 2 796 € par an ;
- le prix des crèches privées se situe en moyenne entre 200 et 300 € par mois (dépend de la durée et des conditions de la prise en charge de l'enfant : demi-journée, journée, avec ou sans repas), soit entre 2 400 et 3 600 € par an ;
- le prix des crèches publiques et des jardins d'enfants dépend également de la durée et des conditions de la prise en charge : il se situe entre 127 et 272 € par mois, soit entre 1 522 et 3 260 € par an.

À noter, que ces chiffres ne comprennent pas les frais d'inscription ni les frais annexes liés à l'organisation d'excursions. Par ailleurs, il existe des réductions « familles nombreuses ».

V. APPRÉCIATION DE L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN VIGUEUR EN AUTRICHE

Malgré les initiatives récentes visant à élargir l'offre d'accueil pour la garde d'enfants, plusieurs critiques mettent en doute la bonne utilisation de ces investissements. Au-delà du manque de places, c'est bien davantage la mauvaise adaptation de l'offre à la demande qui est montrée du doigt tant par les opposants politiques au gouvernement que par les partenaires sociaux locaux ou par les parents.

À Vienne notamment, où se pose le problème de la croissance démographique de certains quartiers, plusieurs milliers de places en jardins d'enfants manquent. Sur 100 enfants âgés de 5 ans, seuls 83 bénéficiaient en 2006 d'une place dans un jardin d'enfants, ce qui constituait le plus faible taux de prise en charge en Autriche. Cette baisse constatée depuis plusieurs années (alors que le taux sur l'ensemble de l'Autriche a augmenté de 2,8 % depuis 2002) est notamment due à l'augmentation du coût d'une place dans ces institutions.

Par ailleurs, plusieurs enquêtes effectuées notamment par les chambres régionales du travail mettent en avant le manque de flexibilité des lieux d'accueil. Ainsi dans le Land de Salzbourg, près d'une commune sur 4 ne dispose que d'un seul jardin d'enfants, qui bien souvent est fermé l'après-midi. Tandis que ces derniers disposent de places libres, les rares jardins d'enfants ouverts toute la journée souffrent de longues listes d'attente.

VI. EXPÉRIENCES LOCALES INNOVANTES / BONNES PRATIQUES

Depuis 2007, les communes proposent de tester gratuitement les connaissances linguistiques de tout enfant âgé de 4 ans. Ainsi, en cas de déficit, un service de soutien peut être commencé 2 ans avant l'entrée de l'enfant à l'école.

16.3. Belgique

DEMANDE D'ÉTUDE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL POUR LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE : SITUATION DE LA BELGIQUE

Résumé : La Belgique assure une prise en charge de la petite enfance similaire dans ses modalités à ce qui existe en France. L'organisation institutionnelle est néanmoins très différente puisque cette politique est entièrement confiée aux entités fédérées, l'État n'intervenant que très marginalement. Cette politique ne parvient pas, notamment en Wallonie, à répondre à la totalité de la demande : si l'objectif d'arriver à un « droit à la garde de son jeune enfant » est parfois explicitement mentionné, il est loin d'être effectif.

La Belgique est un État fédéral dans lequel l'accueil de la petite enfance relève de la compétence exclusive des trois communautés (francophone, flamande, germanophone). Les réponses ci-après concernent exclusivement les deux principales communautés (flamande et francophone).

- **Caractéristiques de l'offre d'accueil**

La typologie de l'offre d'accueil en Belgique est proche de ce qui existe en France : elle est composée de modes d'accueil collectifs (subventionnés ou non) et de possibilités de garde chez des assistantes maternelles (subventionnées ou non). Les assistantes maternelles subventionnées sont autorisées et font l'objet d'un suivi et d'une coordination de leur travail plus poussés qu'en France.

Comme en France, les crèches subventionnées peuvent être publiques ou associatives.

Des accueils non subventionnés – privés à but lucratif – existent : ils bénéficient alors d'une simple autorisation s'ils satisfont à une exigence minimale de fonctionnement en « communauté française » et sont soumis à un régime simplement déclaratif en Flandre. Ce mode de garde est relativement développé en Belgique : il représente environ 25 % de la totalité des places dans la communauté française de la Belgique et 33 % dans la partie flamande.

Dans la communauté française de Belgique (CFB), le mode de garde majoritaire est la garde collective (68 % des 31 303 places, tous types d'accueils confondus). Le taux de couverture est de 25 % (25 places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans). Deux plans successifs (cigogne I et II) ont pour objectif de faire passer ce taux de couverture à 33 %. Le plan cigogne I est arrivé à échéance cette année et son bilan est mitigé : certaines de ses actions phares (développement des partenariats avec les entreprises, développement des crèches parentales) n'ont pas eu le succès escompté.

En Flandre, le mode de garde majoritaire est la garde individuelle qui représente 52 % des places disponibles. Le taux de couverture affiché est de 33 %.

- **Cadre législatif et réglementaire**

L'État fédéral belge n'intervient pas dans la fixation des règles concernant l'accueil des enfants. Seules existent, au niveau fédéral, des règles fiscales de déductions des frais de garde : ceux-ci sont intégralement déductibles du revenu imposable dans la limite de 10 € par jour de garde.

Les règles législatives et budgétaires sont fixées par les communautés. La législation a été revue par la CFB récemment et est aujourd'hui très proche de la législation française.

Il n'existe pas de droit opposable à l'obtention d'une place d'accueil. De l'avis de la plupart des interlocuteurs de ce poste, ce droit serait de toute façon complexe à mettre en œuvre, l'offre n'étant

pas en mesure de satisfaire la demande. Le droit à avoir une place d'accueil pour les enfants des moins de 3 ans constitue simplement un objectif explicite de la politique de la communauté française.

- **Rôle des acteurs locaux**

L'équivalent belge de la Caisse d'allocations familiales (ONAFTS) n'intervient plus dans le financement des modes de garde.

Les communes peuvent intervenir de manière facultative :

- en subventionnant des frais non pris en charge (restauration collective, entretien des locaux) ;
- en assurant la gestion en régie directe des modes de garde ;
- en coordonnant sur leur territoire de ressort l'accueil des enfants (notion de pouvoir organisateur).

Il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire des communes.

Dans les deux communautés se développent des pouvoirs organisateurs qui coordonnent l'accueil d'enfants sur un territoire déterminé et qui sont compétents pour tous les types d'offres (y compris privé à but lucratif, en Flandre). Cette coordination permet d'affiner l'adaptation de l'offre à la demande et d'assurer un échange de bonnes pratiques.

Les communautés essaient d'impliquer davantage les entreprises. C'était notamment l'une des ambitions du plan cigogne I qui créait un dispositif spécifique pour inciter les employeurs à financer partiellement des places en crèche pour leurs employés. Sur ce point, ce plan n'a pas connu le succès escompté.

Le coût restant à la charge des parents est de l'ordre de 13 € par jour par enfant (soit 260 € par mois, pour 20 jours de garde) en crèche comme chez une assistante maternelle, dans les deux communautés. Ce prix est néanmoins très variable selon le statut de la structure (les structures non subventionnées à but lucratif étant beaucoup plus chères) et selon le revenu des parents (progressivité de la participation).

- **Pilotage de la politique d'accueil**

En Belgique, la garde d'enfants est une compétence communautaire : les trois communautés (francophone, flamande et germanophone) sont compétentes pour définir l'ensemble des règles applicables à ce secteur, y compris concernant son financement. Il n'existe pas de pilotage ou de coordination nationale de cette politique.

De manière opérationnelle, le pilotage a été confié par chaque communauté à un établissement public spécifique : Kind en Gezin en Flandre et l'Office de la naissance et de l'enfance en communauté française. Ces établissements assurent toute la mise en œuvre de la politique de l'enfance (financement, agrément, inspections, autorisations).

- **Pilotage de la politique d'accueil**

La politique d'accueil se heurte comme en France à l'insuffisance des places disponibles au regard de la demande.

Des plans ont été élaborés par la CFB pour tenter de remédier à cette difficulté. Un « plan cigogne » a été adopté, qui ambitionne de créer 8 000 places en 5 ans, dont environ 3 000 sur la période 2008-2010. L'efficacité de ces plans fait l'objet d'appréciations divergentes.

- **Bonnes pratiques**

Les deux communautés accordent une importance particulière à la prise en charge des enfants souffrant de maladie ou d'un handicap, elles veillent aussi à développer des modes de garde flexibles, c'est-à-dire disposant d'une grande plage d'ouverture. Un établissement ouvert en continu 7 jours sur 7 a ainsi été créé en Wallonie.

La région Flandre a réalisé des études intéressantes. Elle a mené en 2002 une étude qualitative poussée en partenariat avec l'université de Louvain sur la prise en charge des enfants de moins de 3 ans et la satisfaction des parents. Elle a également développé récemment une vision prospective à 20 ans en tenant compte de divers paramètres, démographiques et sociaux.

Des informations complémentaires peuvent être trouvées sur les sites suivants.

Pour la communauté française de Belgique : www.one.be

Pour la Flandre : www.kindengezin.be (site en néerlandais avec de nombreuses pages et documents traduits en anglais).

16.4. Canada

Étude A/s : la politique de la petite enfance au Canada

La politique de la petite enfance conduite au Canada se concentre essentiellement sur la garde des enfants de moins de 5 ans, dans un contexte d'augmentation du taux d'emploi des femmes mères d'enfants en bas âge et qui exercent un travail rémunéré.

Les programmes de la petite enfance visent principalement à

- 1) préparer les enfants à la réussite scolaire
- 2) accroître le bien-être des enfants vulnérables
- 3) permettre aux parents de reprendre un emploi et/ou de suivre une formation continue.

Cette étude présente les dispositifs réglementaires mis en place pour améliorer la garde des enfants puis les différents modes de garde (en fonction de l'âge de l'enfant, de la situation professionnelle des parents, de la province) avant de dresser une estimation des coûts.

1. Présentation du dispositif réglementaire et de l'articulation entre les différents échelons de gouvernement, à savoir entre les niveaux provincial et fédéral

1.1 Le rôle du gouvernement fédéral dans les services de garde : une mission de coordination des politiques provinciales

Le Canada accuse un retard par rapport aux autres pays de l'OCDE, pour ce qui est des programmes de développement de la petite enfance, tant sur le plan de la part du PIB consacrée au financement public des services de garde et d'éducation de la petite enfance que pour le nombre d'enfants inscrits à des programmes d'éducation préscolaire. Le Canada n'a pas de programme national de garde d'enfants.

À l'image des politiques de la santé, l'éducation et la garde d'enfants relèvent principalement de la compétence provinciale et le rôle du gouvernement fédéral se limite essentiellement au transfert de fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux au titre des services et des programmes de la petite enfance. Le gouvernement fédéral intervient cependant dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants des collectivités des premières nations (Indiens d'Amérique du Nord), des familles de militaires, des immigrants et des réfugiés.

Des approches différentes selon les provinces ont abouti à des différences importantes de disponibilité et d'abordabilité des services de garde de qualité d'une région à l'autre du pays.

1.2 Les mesures prises par le gouvernement fédéral pour renforcer la cohérence de la politique nationale de la petite enfance

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement fédéral a adopté une approche plus proactive de collaboration avec les provinces et les territoires pour améliorer les services à la petite enfance.

Les gouvernements successifs fédéraux, provinciaux et territoriaux ont conclu une entente-cadre sur l'union sociale, qui leur permet de travailler en collaboration par l'entremise d'un conseil fédéral-provincial-territorial à la refonte des politiques sociales, afin d'appuyer la prestation de services et de programmes sociaux. Ces efforts sont à l'origine de l'élaboration de mesures destinées à la petite enfance, notamment la prestation nationale pour enfants, l'initiative de développements de la petite enfance, le cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, et plus récemment les accords bilatéraux avec les provinces et l'engagement à effectuer des versements directement aux familles.

Les lignes qui suivent sont une brève description des principales prestations sociales canadiennes pour la petite enfance.

1.2.1 La prestation nationale pour la famille

Elle comporte deux volets :

- le supplément de la prestation nationale pour enfants, qui est versé chaque mois aux familles à faible revenu ayant des enfants ;
- les prestations et les services offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux et par les gouvernements des premières nations.

Cette prestation constitue une incitation à reprendre un emploi rémunéré. Cette transition d'une logique de l'aide sociale à un emploi rémunéré se traduit donc par la réduction des prestations d'aide sociale aux familles équivalant au montant reçu au titre du supplément de la PNE et d'un réinvestissement des montants ainsi économisés dans une gamme de services et de prestations pour enfants. La PNE a pour résultat net une augmentation des prestations et des services, y compris des services de garde, pour les enfants de familles à faibles revenus dans la plupart des administrations.

1.2.2 L'initiative de développement de la petite enfance (IDPE)

Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement fédéral a versé 2,2 milliards de dollars sur 5 ans à partir de 2002 pour appuyer les investissements des gouvernements provinciaux dans les services et le soutien à la petite enfance dans le cadre de transferts de fonds fédéraux aux provinces appelés Transfert canadien pour les programmes sociaux TCPS.

Ces transferts couvrent plusieurs types de dépenses :

- santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance ;
- soutien aux parents et aux familles ;
- développement de la petite enfance, apprentissage et garde d'enfants ;
- soutien documentaire.

1.2.3 Le cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (CMAGJE)

Le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les provinces et les territoires pour l'affectation des économies liées à la PNE et des fonds de l'IDPE a limité la possibilité du gouvernement fédéral à contribuer à l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des services de garde. Le gouvernement fédéral a donc instauré un transfert de fonds qui vise plus directement l'éducation et la garde de la petite enfance. Dans son budget de 2003, il a annoncé un investissement de 935 millions de dollars sur cinq ans qui a pour but d'accroître le nombre de places dans les garderies et les établissements préscolaires, d'améliorer la qualité des services de garde et d'éducation préscolaire, et de réduire le coût de ces services pour les familles à revenu faible ou modeste. Dans le budget de 2004, le financement des services d'éducation et de garde destinés à la petite enfance a été majoré de 75 millions de dollars pour 2004-2005 et 2005-2006, ce qui porte le total des fonds à cet égard à **1,05 milliard de dollars en cinq ans**.

En 2003, les Premiers ministres des provinces (à l'exception du Québec) ont élaboré le CMAGJE. Ils ont convenu d'affecter l'investissement fédéral à l'augmentation du financement des budgets d'immobilisation et d'exploitation, des places de garderie subventionnées, du soutien au personnel, de l'assurance de la qualité et des services d'information et d'aiguillage destinés aux parents en ce qui concerne les services d'éducation et de garde de la petite enfance. Les fonds sont transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux au moyen du TCPS et sont ensuite utilisés pour soutenir les garderies, les services de garde en milieu familial, les pré-maternelles et les garderies éducatives. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à présenter au peuple canadien, chaque année, un rapport sur les progrès réalisés en matière d'accès à des programmes et à des services d'apprentissage et de garde de jeunes enfants abordables et de qualité.

1.2.4 Les accords fédéraux-provinciaux en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (2005)

Dans le discours de politique générale du gouvernement de 2004, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il collaborerait avec les provinces et les territoires pour mettre en place un système national d'apprentissage et de garde des jeunes enfants basé sur quatre grands principes – la qualité, l'universalité, l'accessibilité et le développement. Ces principes sont communément appelés principes QUAD.

Les négociations fédérales-provinciales-territoriales n'ont cependant pas abouti, comme l'espérait le gouvernement fédéral, à un accord multilatéral sur un programme national de garde des enfants. Elles ont échoué principalement sur l'obligation de rendre compte de résultats mesurables par rapport aux principes QUAD et l'affectation de l'argent fédéral exclusivement à des services de garde sans but lucratif. Quand les ministres provinciaux et territoriaux des services sociaux ont rencontré leur homologue fédéral en février 2005, ils ont demandé au gouvernement fédéral de faire preuve de souplesse et décidé de reprendre leurs discussions une fois confirmé le détail du financement dans le budget.

Le budget de 2005 prévoyait 5 milliards de dollars sur 5 ans pour améliorer et élargir les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants en collaboration avec les provinces et les territoires, soit 700 millions en 2006-2007 et 1,2 milliard pour chacun des trois exercices suivants. En guise de financement au cours des négociations avec les provinces en vue des accords sur la garde des enfants, le gouvernement fédéral a versé 700 millions de dollars dans un fonds en fiducie auquel auraient accès les provinces le 31 mars 2006.

Le budget de 2005 définissait plus précisément les principes QUAD comme suit :

- *qualité* : pratiques de grande qualité fondées sur des preuves à l'égard des programmes destinés aux enfants, de la formation et de l'aide offerte aux éducateurs de la petite enfance et aux fournisseurs de services de garde des jeunes enfants, et réglementation et suivi de la part des provinces et des territoires ;
- *universalité inclusive* : ouvert à tous les enfants, sans discrimination ;
- *accessibilité* : disponible et abordable pour les personnes qui choisissent de se prévaloir de l'initiative ;
- *développement* : axé sur l'amélioration des possibilités d'apprentissage de la petite enfance et le développement à l'intérieur des programmes et services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Entre avril et novembre 2005, le gouvernement fédéral a mené avec les provinces des négociations débouchant sur des accords de principe bilatéraux avec neuf d'entre elles. En signant les accords de principe, les provinces s'engageaient à dresser un plan d'action détaillé indiquant leurs priorités de dépense relativement aux principes QUAD.

L'Ontario et le Manitoba ont rendu publics leurs plans d'action et conclu des accords de financement définitifs avec le fédéral en novembre 2005. Le Québec n'avait pas signé d'accord de principe, mais il a négocié et signé en octobre 2005 un accord de financement visant son système existant d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Dans ces accords, le gouvernement fédéral souscrivait à un programme de financement quinquennal sous réserve d'une disposition de retrait sur préavis d'un an.

1.2.5 Le versement direct aux familles au titre de la garde des enfants : la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)

Après son élection en janvier 2006, le gouvernement conservateur de M. Harper a annoncé qu'il annulerait après un an les accords en matière de garde à l'enfance conclus avec les provinces. Même s'il était juridiquement tenu de verser les fonds seulement aux trois provinces signataires d'un accord, il a annoncé que les dix provinces et les trois territoires recevraient les fonds fédéraux pour un an, jusqu'au 31 mars 2007.

Dans le discours du trône de 2006, le gouvernement a promis de verser une aide financière directe aux familles et d'encourager l'établissement de nouvelles places en garderie en collaboration avec les provinces et les territoires, les employeurs et les organismes communautaires sans but lucratif, à savoir :

1. une allocation pour le choix en matière de garde d'enfants de 1 200 \$ par an pour chaque enfant de moins de 6 ans, à compter de 2006, soit 100 \$ CAD par mois ;
2. un programme d'investissement communautaire en garderies offrant des crédits d'impôt aux employeurs qui créent des places en garderie ou aux collectivités qui collaborent avec des organismes sans but lucratif. On estimait que ce programme créerait 25 000 nouvelles places par an ou 125 000 sur 5 ans.

En septembre 2006, Mme Diane Finley, ministre des Ressources humaines et du Développement social, a annoncé la création d'un comité consultatif ministériel chargé de lui offrir avis et conseils sur la conception de l'Initiative sur les places en garderie, qui avait suscité un intérêt limité. Dans le rapport qu'il a déposé en janvier 2007, le comité consultatif ministériel sur l'initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada **recommande d'accroître l'offre de places en garderie, d'élargir le congé parental de l'assurance-emploi afin de réduire la demande de places en garderie, d'accroître la capacité des parents de payer des services de garde de qualité, de mieux faire connaître et comprendre les besoins en matière de garde d'enfants et de relever les défis que pose la garde des enfants sur le plan des ressources humaines.**

En mars 2007, le gouvernement a transféré les 250 millions de dollars par an affectés au programme d'investissement communautaire en garderies aux provinces et aux territoires « pour appuyer la création de places en garderie qui répondent aux besoins des parents et sont administrées de manière efficiente et responsable ». Dans le budget de 2007, il a annoncé qu'il offrirait **un crédit d'impôt de 25 % aux entreprises** qui créent des places en garderie agréées en milieu de travail.

1.2.6 Les autres formes d'aide fédérale à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada

En plus des transferts aux programmes et services provinciaux et territoriaux décrits ci-dessus, le gouvernement fédéral investit dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants du Canada en fournissant des services destinés à la petite enfance directement aux collectivités des Premières nations, aux familles de militaires, aux immigrants et aux réfugiés. Il finance également la recherche, appuie les initiatives de développement de la petite enfance dans les collectivités de langue officielle en situation minoritaire et soutient les organisations nationales axées sur les services de garde d'enfants, par exemple le Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance.

L'investissement au titre du CMAGJE et de l'Initiative sur les places en garderie, en plus des programmes comme la PNE et l'IDPE, indique que le gouvernement fédéral est tout à fait conscient de l'apport des programmes destinés à la petite enfance pour ce qui est de renforcer les

assises de l'apprentissage continu, d'améliorer le bien-être des enfants vulnérables et de voir aux besoins des familles.

2. La situation canadienne de garde des enfants et les coûts pour les familles

2.1 Définition

La notion de garde d'enfants désigne la garde assurée par une personne autre que les enfants, c'est-à-dire les soins qu'un enfant reçoit d'une personne autre que sa mère, son père et son tuteur.

2.2 Des enfants majoritairement gardés par une personne extérieure

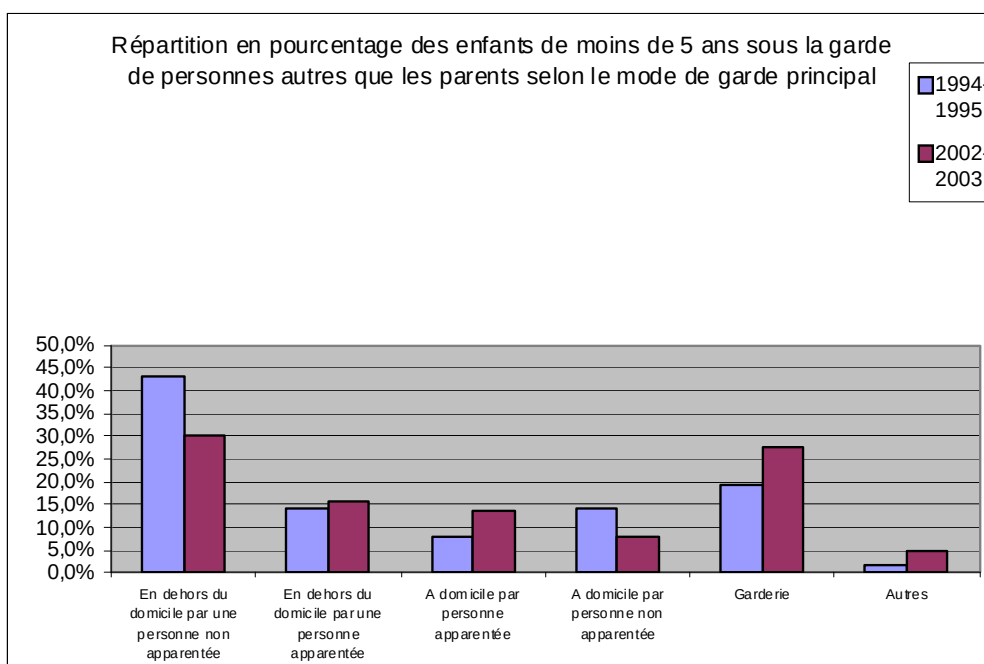
En 2002-2003, 54 % des enfants âgés de 6 mois à 5 ans étaient confiés à un service de garde quelconque, en hausse par rapport au pourcentage de 42 % enregistré en 1994-1995.

Les enfants gardés se répartissaient principalement entre trois types de gardes (la garde en garderie, la garde hors du domicile par une personne non apparentée et la garde par une personne apparentée, à domicile ou à l'extérieur du domicile) pour des proportions assez similaires. La garde à domicile par une personne non apparentée, comme une nourrice, et d'autres formes de garde, comme les garderies éducatives et les centres préscolaires, formaient la petite portion restante.

La garde hors du domicile par une personne non apparentée a reculé d'un montant de 43 % à environ 30 % entre 1994 et 2003, tout comme la garde à domicile par une personne non apparentée (14 % à 7,7 % entre 1994 et 2003).

Au contraire, les autres modes de garde ont connu une forte évolution. La hausse la plus importante concerne les garderies avec un niveau évoluant de 19,5 % à 27,9 %.

Type de garde	1994-1995	2002-2003
En dehors du domicile par une personne non apparentée	42,9 %	30,3 %
En dehors du domicile par une personne apparentée	14,0 %	15,7 %
À domicile par une personne apparentée	8,0 %	13,7 %
À domicile par une personne non apparentée	14,0 %	7,7 %
Garderie	19,5 %	27,9 %
Autres	1,6 %	4,7 %



Toutefois, entre 2000-2001 et 2002-2003, on a enregistré un déclin dans le taux d'utilisation des services de garde chez les enfants âgés de 6 à 11 mois. La proportion des enfants de ce groupe d'âge en service de garde a chuté pour passer de 44 % à 29 % au cours de cette période de deux ans.

Cette baisse importante pourrait être partiellement attribuable à la modification de la loi sur l'assurance-emploi (projet de loi C-32). Cette modification a fait passer de 25 à 50 le nombre de semaines de congés de maternité, de congés de maladie et de congés parentaux combinés pour les nouveaux parents dont l'enfant est né après le 30 décembre 2000.

Le taux le plus élevé a été enregistré au Québec, où les deux tiers (67 %) de tous les enfants de 6 mois à 5 ans étaient confiés à un mode de garde quelconque en 2002-2003. L'Alberta a affiché le taux le plus faible, seulement 43 % des enfants ayant été confiés en service de garde.

L'utilisation de certains modes de garde variait d'une province à l'autre. La plupart des provinces ont enregistré une hausse légère, bien que pas toujours statistiquement significative, dans l'utilisation des garderies. Les augmentations les plus marquées se sont produites au Manitoba et au Québec.

Au Québec, 52 % des enfants en service de garde étaient inscrits dans une garderie en 2002-2003, soit deux fois plus que la proportion de 25 % observée huit ans plus tôt. Au Manitoba, la proportion d'enfants en garderie a presque doublé, passant de 14 % en 1994-1995 à 27 % en 2002-2003. Le pourcentage observé au Québec peut s'analyser par l'existence d'un programme de garderie à 5 CAD par jours initialement réservé aux enfants de plus de 4 ans. Ce dispositif a été progressivement étendu à tous les enfants de 0 à 4 ans, en novembre 2003, le prix a été porté à 7 CAD par jour.

Proportion d'enfants de 6 mois à 5 ans en service de garde, selon l'âge et les caractéristiques du milieu de l'enfant		
	1994-1995	2002-2003
	% en service de garde	
Total	41,9	53,6
Âge de l'enfant		
De 6 mois à moins de 1 an	36,0	28,6
1 an	43,3	56,1
2 ans	44,5	58,1
3 ans	42,4	57,7
4 ans	41,5	55,7
5 ans	40,8	53,1
Province de résidence		
Terre-Neuve-et-Labrador	36,4	53,0
Île-du-Prince-Édouard	42,1	63,4
Nouvelle-Écosse	39,0	53,6
Nouveau-Brunswick	39,1	56,6
Québec	43,5	66,9
Ontario	43,8	50,5
Manitoba	42,3	52,9
Saskatchewan	44,9	54,7
Alberta	39,1	42,6
Colombie-Britannique	35,5	49,2
Type de communauté		
Urbaine	43,0	53,8
Rurale	36,3	52,4
Niveau de revenu du ménage		
Inférieur au seuil de faible revenu (SFR) ¹	22,7	39,2
Égal à moins de deux fois le SFR	37,4	44,8
Deux fois à moins de trois fois le SFR	55,2	61,5
Trois fois le SFR ou plus	71,9	69,9
Structure familiale		
Parent seul	39,0	64,4
Deux parents	42,4	52,1
Situation du parent		
Parent seul – au travail rémunéré ou aux études	77,6	82,9
Deux parents – un au travail rémunéré ou aux études	11,1	19,5
Deux parents – les deux au travail rémunéré ou aux études	66,1	70,9
Lieu de naissance du parent déclarant		
Canada	42,8	56,4
Extérieur du Canada	37,3	44,1
1. Le seuil de faible (SFR) revenu est une mesure statistique des seuils de revenu sous lesquels les Canadiens consacrent vraisemblablement une part de leur revenu supérieure à la moyenne aux nécessités de la vie, c'est-à-dire la nourriture, le logement et l'habillement. Nota : Les estimations en caractère gras indiquent des différences statistiquement significatives entre 1994-1995 et 2002-2003 (p est inférieur ou égal à 0,05).		

2.3 Prise en charge financière par les parents

Selon l'enquête sur les dépenses des ménages, environ 840 000 ménages canadiens comptant au moins un enfant de 5 ans et moins ont déclaré des dépenses de **2.3 milliards de dollars au total pour la garde des enfants en 2003.**

Les dépenses annuelles pour les enfants en garderie sont estimées par les ménages canadiens à environ 2 500 CAD par an, comparativement à 2 600 CAD en 2000 et 2 700 CAD en 1998.

Des disparités existent cependant entre les différentes provinces. C'est en Ontario que la dépense annuelle de garderie est la plus élevée (3 500 dollars) tandis que le Québec enregistre le coût de garderie pour les parents le plus faible avec 1 400 dollars canadiens seulement.

Provinces	Dépenses annuelles pour enfants en garderie
Provinces de l'Atlantique	2 900 CAD
Québec	1 400 CAD
Ontario	3 600 CAD
Provinces des Prairies	2 200 CAD
Colombie-Britannique	3 200 CAD

16.5. Espagne

OFFRE D'ACCUEIL DE LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE EN ESPAGNE

En Espagne, la politique familiale se développe très lentement et il n'est fait état que d'un accueil collectif, public ou privé. Ce sont les communautés autonomes qui sont responsables de l'organisation et de la gestion de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans, c'est-à-dire qu'il existe 17 modalités de prise en charge.

1. Généralités

En Espagne, la gestion des modes de garde de la petite enfance avant la scolarisation est totalement déléguée aux 17 communautés autonomes. Le gouvernement central ne peut donner que des indications ou des recommandations sur ce qu'il est souhaitable de faire.

Par ailleurs, officiellement, le mode de garde individuel par une assistante maternelle n'existe pas. Mais il est de notoriété publique que bon nombre de familles espagnoles recourent à des femmes immigrées, principalement en provenance d'Amérique latine, pour garder les enfants à la maison pendant que les parents travaillent. Le plus souvent, ces femmes ne sont pas déclarées à la Sécurité sociale et aucune qualification particulière ne leur est demandée. De ce fait il n'existe pas de données officielles sur la garde d'enfant individuelle.

Enfin, il convient de rappeler que l'Espagne n'est un pays démocratique que depuis trente ans. Auparavant, les mères restaient chez elles pour s'occuper de leurs enfants et les prestations familiales étaient inexistantes. Même si le nombre de femmes qui désirent à la fois une vie professionnelle et une vie familiale augmente sans cesse, le poids de la tradition demeure, surtout dans les zones rurales, et les prestations familiales restent embryonnaires.

Une enquête réalisée en 2005 par l'Institut national de la statistique montre que :

- un peu plus de 40 % des enfants de 0 à 3 ans fréquentent des centres d'accueil ;
- 35 % sont pris en charge par leurs parents ;
- le reste est pris en charge par les grands-parents ou d'autres proches.

2. L'offre d'accueil collective

On dénombrait en 2006, sur l'ensemble du territoire espagnol, 6 670 centres d'accueil pour les enfants âgés de 0 à 3 ans.

44 % des centres étaient publics. Des variations importantes peuvent s'observer d'une communauté autonome à l'autre : 80 % de centres d'accueil publics en Rioja et seulement 15 % aux Baléares.

Chaque communauté autonome fixe les critères d'ouverture et de fonctionnement des centres d'accueil, ainsi que les ratios de personnel.

Certains centres d'accueil privés bénéficient de subventions publiques en provenance de la communauté autonome ou de la mairie. La moitié environ de ces centres privés fonctionne de façon autonome.

Le total de places offertes en 2006 était de 340 000, dont 47 % étaient publiques.

Globalement, le nombre de places offertes pour 100 enfants de 0 à 3 ans était en 2006 de 27, un peu plus de 12 dans le public et un peu moins de 15 dans le privé.

Le taux a augmenté de 7 points en 2 ans : il était de 20 en 2004.

Ce taux augmente avec l'âge : 12 places pour 100 enfants de moins de 1 an, 27 places pour 100 enfants de 1 à 2 ans et 55 places pour 100 enfants de 2 à 3 ans.

Ce taux varie également en fonction de la communauté autonome : de 9 % dans la généralité de Valence à 52 % dans le Pays basque. Il est de 37 % dans la communauté de Madrid et de 33 % en Catalogne. Le bon score du Pays basque est lié au fait que tous les enfants de 2 à 3 ans sont accueillis.

Le coût annuel moyen par enfant serait d'environ 6 000 €, avec des variations de 3 900 € dans la communauté de Madrid à 9 000 € aux Baléares.

3. Le cadre législatif et réglementaire

La première loi traitant de la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans, qui reste le principal texte en la matière, date de 1990. Elle établit que l'éducation infantile est un niveau éducatif de caractère non obligatoire organisé en deux cycles : le premier de 0 à 3 ans, le second de 3 à 6 ans.

Le décret royal 1004/1991 établit les conditions basiques de fonctionnement :

- 1) les salles d'accueil doivent avoir une superficie minimale de 30 m², avec un minimum de 2 m² par place ;
- 2) le nombre maximum d'enfants par unité d'accueil est de 8 pour les 0-1 an, 13 pour les 1-2 ans et 20 pour les 2-3 ans ;
- 3) chaque communauté autonome établit le nombre maximal d'enfants dans les unités qui accueillent des enfants présentant un handicap ;
- 4) l'accueil des enfants est confié à des personnes qui présentent au moins l'un des titres suivants : instituteur spécialiste en éducation infantile, professeur d'éducation générale spécialisé en préscolaire, technicien supérieur en éducation infantile, technicien spécialiste en jardin d'enfants ;
- 5) les centres d'accueil d'enfants de 0 à 3 ans doivent disposer du personnel qualifié mentionné ci-dessus en nombre égal plus un au nombre d'unités d'accueil en fonctionnement

Ces règles sont toujours en vigueur dans la majorité des communautés autonomes.

Il n'existe pas de droit qui garantisse une place de garde.

4. Les rôles au niveau local et au niveau national

L'acteur majeur est la communauté autonome, suivi de loin par les mairies.

Les partenaires sociaux n'interviennent pas puisque le système français des caisses de Sécurité sociale n'existe pas ici.

Il ne semble pas exister d'incitations destinées aux entreprises.

Au niveau national, les ministres incitent fortement les communautés à développer les accueils pour permettre aux femmes de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais il n'y a pas d'incitation financière ou fiscale particulière.

5. Au total

La politique familiale reste actuellement en Espagne fort modeste, même si lors de la campagne électorale de mars dernier les principaux candidats ont insisté sur l'importance que revêtait la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale. Il est à craindre que les difficultés économiques actuelles n'incitent pas au développement de cette politique.

16.6. États-Unis

GARDE ET ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE AUX ÉTATS-UNIS

Résumé : Réponse au questionnaire de Mme Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes : 7,4 millions d'enfants de moins de 5 ans sont gardés par des proches et 6,4 millions confiés à des professionnels de l'accueil; la régulation de l'offre d'accueil est principalement de la responsabilité des États ; les coûts de l'accueil par des professionnels sont très variables; l'État fédéral dispose de programmes – gérés par les États – d'aide aux familles démunies.

Le Président de la République s'est engagé à instaurer un droit opposable à la garde d'enfant d'ici 2012. Dans cette perspective, le Premier ministre a confié à Mme Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes, une mission de réflexion sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance.

== Qui garde les enfants ? ==

Le Census Bureau mène depuis 1985 une enquête triennale sur les modes de garde. La dernière enquête a été menée en 2005. Ses premiers résultats ont été publiés le 28 février 2008. Ils fournissent l'essentiel des chiffres cités ci-dessous. Quelques données ont été tirées au surplus de sources diverses du Bureau of Labor Statistics du département du Travail et du Child Care Bureau du département de la Santé et des Services sociaux.

Il y avait 19,6 millions d'enfants de moins de 5 ans aux États-Unis en 2005. Pour 11,6 millions d'entre eux, les parents signalaient un – ou parfois plusieurs – modes de garde organisés sur une base hebdomadaire.

7,4 millions d'enfants étaient confiés à des proches, soit 64 % de l'ensemble des enfants gardés ou accueillis. 6,4 millions d'enfants relevaient d'un mode de garde professionnel, soit 55 % de l'ensemble des enfants de moins de 5 ans gardés ou accueillis. Ces deux ensembles se recoupent en partie – ce qui explique le pourcentage total supérieur à 100 % – car certains enfants font l'objet d'arrangements multiples (notamment avec la crèche ou la garderie à certaines heures et avec la grand-mère à d'autres).

La garde et l'accueil par des proches reposaient sur les grands-parents dans 56 % des cas.

Les modes de garde et d'accueil professionnels se répartissaient comme suit (avec quelques doubles comptes expliquant un total supérieur à 100 %) : 65 % de crèches ou garderies, 29 % de garde et accueil chez des nourrices ou assistantes maternelles, 11 % de nourrices ou assistantes au domicile de l'enfant.

Les crèches et garderies emploient 573 000 personnes et il y a 650 000 assistantes maternelles travaillant à leur domicile. Ces chiffres concernent les personnes et structures agréées, qui ne couvrent pas la totalité du secteur d'activité, comme on le verra plus loin.

== Que coûte la garde des enfants ? ==

Quelle que soit la formule retenue, le coût annuel moyen de l'accueil et de la garde varie approximativement du simple au triple selon les États, selon une répartition assez régulière, en fonction des usages locaux en matière de qualité de l'accueil et du service.

La crèche ou garderie, solution le plus souvent la plus coûteuse, représente pour les familles un coût annuel moyen variant, pour un nourrisson, de 4 388 dollars en Louisiane à 14 647 dans le

Massachusetts et, pour un enfant d'âge préscolaire, de 3 794 dollars dans le Mississippi à 10 920 dollars dans le District of Columbia.

Le recours aux nourrices ou assistantes maternelles représente un coût annuel moyen variant, pour un nourrisson, de 4 128 dollars en Virginie occidentale à 9 508 dollars dans le Massachusetts et, pour un enfant d'âge préscolaire, de 3 991 dollars dans le Missouri à 9 002 dollars dans le Massachusetts.

== Comment est régulée l'offre d'accueil ? ==

Aux États-Unis, la régulation de l'offre d'accueil est de la compétence des États, comtés et municipalités. Le Département fédéral de la santé et des services sociaux établit des lignes directrices – *Guidelines for Out-of-Home Child Care Programs*, disponibles en ligne – destinées à aider les États à établir leur réglementation mais ne s'imposant pas à eux.

Tous les États ont des réglementations concernant l'accueil de la petite enfance. Les réglementations sont très variables en ce qui concerne les assistantes maternelles et moins hétérogènes pour les structures d'accueil collectives. Elles sont très souples ou inexistantes pour ce qui concerne les microstructures et la garde au domicile de l'assistante maternelle. Beaucoup de comtés et municipalités ont mis en place des réglementations un peu plus strictes que celles de l'État.

Les standards varient d'État à État, à la fois en ce qui concerne les types d'accueil ou de garde réglementés et en ce qui concerne les obligations édictées : rapport entre le nombre d'enfants et le nombre de personnels de garde et d'accueil, nombre maximal d'enfants accueillis ou gardés, qualifications requises (beaucoup d'États n'exigent qu'un diplôme de l'enseignement secondaire et n'imposent pas de formation spécifique), équipements de sécurité, normes sanitaires, etc.

Certains États prévoient des inspections régulières, généralement annuelles. Trois États prévoient des inspections trimestrielles. D'autres ne prévoient d'inspection qu'en cas de dépôt d'une plainte. Les qualifications des inspecteurs, et partant le type de vérifications auxquelles ils peuvent procéder, sont très variables. Dix États seulement rendent publiques – en ligne – les conclusions des inspections. Six États seulement rendent publiques les plaintes importantes et les conclusions des inspections qui se sont ensuivies.

== Programmes fédéraux de solidarité ==

Le Child Care Bureau gère le *Child Care and Development Fund* (5 milliards de dollars en 2006) destiné à aider les familles à bas revenus et à améliorer la qualité de l'offre d'accueil.

Les crédits sont mis à disposition des États en fonction de diverses données propres à chaque État : nombre d'enfants de moins de 5 ans (et de 5 à 12 ans), nombre d'enfants bénéficiant d'un accès à prix réduit à leur cantine scolaire, montant moyen du revenu des ménages. Les États redistribuent cette enveloppe aux familles éligibles soit sous forme de bons nominatifs (*vouchers*), soit par contrat avec les établissements ou les assistantes familiales. 6 % des enfants bénéficiaires du programme ont moins de 1 an, 22 % 1 ou 2 ans, 26 % 3 ou 4 ans (le solde concernant les 5 à 12 ans). Un peu plus d'un million d'enfants de moins de 5 ans bénéficient de cette aide.

Les États doivent consacrer 4 % de l'enveloppe qui leur est attribuée au financement d'actions de conseil au bénéfice des parents et d'information et de formation en direction des professionnels.

Enfin, le Child Care Bureau dispose d'une enveloppe (10 millions de dollars en 2006) pour l'évaluation des programmes et la recherche. Une grande partie des travaux menés à ce titre sont disponibles sur le site « Child Care and Early Education Research Connections », commun au Child Care Bureau et à diverses universités.

Par ailleurs, les moyens du bureau d'assistance temporaire aux familles en difficulté (Temporary Assistance for Needy Families Bureau) du Département de la Santé et des Services sociaux sont pour partie employés à l'accueil de la petite enfance. Ce programme est prioritairement destiné à aider les familles monoparentales. Le montant des actions spécifiques en faveur de la petite enfance est difficile à isoler dans la masse globale des crédits destinés à l'aide aux parents isolés et actifs en difficulté. Au surplus, 30 % de l'enveloppe globale peut être transférée au Child Care and Development Fund. En définitive, l'apport de ce programme à l'aide à la petite enfance représente probablement, hors doubles comptes, une masse financière au moins égale à celle du Child Care and Development Fund et une population de près d'un million d'enfants de moins de 5 ans.

== Commentaires ==

1. Dans 41 États, il n'y a pas d'obligation d'agrément ou pas d'inspection préalable à la délivrance de l'agrément, voire même pas d'obligation de déclaration pour exercer une activité rémunérée d'assistante maternelle au domicile de l'enfant ou, en deçà d'un certain seuil (variable selon les États), pour accueillir des enfants chez soi. Les associations familiales se préoccupent des risques de tout ordre auxquels se trouvent exposés de ce fait de très jeunes enfants. Elles demandent aux élus d'adapter des réglementations plus strictes, et invitent les parents à se montrer vigilants.

2. Beaucoup de grandes entreprises ont leur propre crèche ou garderie ou ont passé des accords avec des établissements en vue d'offrir un accès à tarif préférentiel aux enfants de leurs salariés. Certaines entreprises se présentent comme *kid-friendly*, en ce sens qu'elles acceptent que les parents amènent leurs enfants sur le lieu de travail. Des cabinets de conseil peuvent aider les entreprises à la mise en place de ces initiatives. Mais il n'existe pas de bilan quantifié de ces politiques d'entreprise.

3. La valeur famille se porte très bien aux États-Unis mais l'accueil de la petite enfance ne constitue pas un véritable enjeu politique à Washington ni, semble-t-il, dans aucun État. S'il revient à la puissance publique d'édicter des standards de sécurité (en veillant à ne pas décourager l'initiative) et d'aider les plus démunis, l'idée dominante est que la garde des enfants est principalement de la responsabilité des familles et des communautés. La principale organisation de professionnels de l'accueil de la petite enfance, la National Association of Child Care Resources and Referral Agencies, est en très bons termes avec le Département de la Santé mais elle se plaint de prêcher un peu dans le désert et convient qu'elle est encore loin d'être le lobby qu'elle ambitionne de devenir.

16.7. Irlande

DEMANDE D'ÉTUDE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE EN IRLANDE

Caractéristiques de l'offre d'accueil

La tradition de garde de l'enfant n'est pas encore bien établie en Irlande. Les premières réglementations datent de 1996 et la plupart des crèches sont privées.

Il n'existe pas de politique globale pour l'accueil de la petite enfance. Cependant, ce secteur est en voie d'amélioration avec notamment l'élaboration récente du « régime national de qualité pour l'éducation de jeunes enfants ». Par ailleurs, le ministre délégué à l'Enfance fait désormais partie intégrante du gouvernement, ce qui laisse présager un plus fort engagement de l'État en la matière.

Poids de différents modes de garde

La grande majorité (80 %) des crèches sont privées. Le mode de garde individuel est probablement plus courant que le mode collectif, mais faute d'obligation d'en notifier les autorités, il n'existe pas de statistiques à cet égard.

Capacités et principales mesures visant leur développement

Le « programme national de l'investissement de garde de l'enfant 2006-2010 » (*National Childcare Investment Programme*) est le principal programme gouvernemental en la matière, doté d'un montant de 575 millions € sur 5 ans. Il est prévu qu'il créera 50 000 nouveaux sites de garde. Son objectif est de donner accès à des gardes de bonne qualité et d'un prix abordable.

Cadre législatif et réglementaire

Un cadre législatif national, élaboré par le ministère de la Santé et de l'Enfance, existe depuis 1996 pour des aspects sanitaires, hygiéniques et matériels (*Regulations 2006 and Explanatory Guide to Requirements and Procedures for Notification and Inspection*).

La qualité du développement des enfants, bien qu'encouragée par les lignes directrices du « régime national de qualité pour l'éducation de jeunes enfants », n'est pas réglementée.

Droit à une place de garde

Bien que l'obligation de scolarité ne commence qu'à partir de 6 ans, presque tous les enfants vont à l'école maternelle à l'âge de 4 ans. Une place pour chacun est assurée par l'État, avant cette date, il n'existe pas de droit à accéder à une place de garde.

Rôles des partenaires sociaux et des pouvoirs publics au niveau local

En Irlande, la gestion se fait à l'échelle des comtés. Ainsi existe-t-il 32 « communautés de garde » dans les comtés (*county childcare communities*). Celles-ci sont libres de choisir différents partenaires sociaux, tels que des représentants du service de santé, du service de l'aménagement du territoire, des syndicats, des associations des crèches... Ces communautés organisent les modes de garde en fonction des besoins locaux.

Mesures d'encouragement – Systèmes d'information

Faute de mesures d'encouragement gouvernementales, les seules incitations pour les crèches à développer la qualité de l'accueil sont les demandes des parents. C'est pourquoi l'Association nationale des crèches (*National Children's Nurseries Association*) essaie d'éduquer les parents sur les critères d'une bonne crèche. Ce sont les services de santé ou l'Association nationale des crèches qui envoient une liste des crèches agréées sur demande.

Gouvernance de l'offre d'accueil de la petite enfance au niveau national

Il n'existe pas de politique globale pour l'accueil de la petite enfance. Au niveau national, le ministère de la Santé et de l'Enfance établit les lignes directrices (« *siolta* »), et le programme national de l'investissement de garde de l'enfant, mentionnés ci-dessus.

Moyens financiers, budgétaires et/ou fiscaux mobilisés

Les différentes gardes sont payantes et les subventions gouvernementales sont limitées. Pour les crèches publiques, il existe un système de barème progressif de contributions, en fonction de la situation économique de la famille, l'État subventionne les frais de garde pour certains enfants.

Coût moyen de la garde de l'enfant

Les frais de crèche s'élèvent à 800/1 000 € par an. Pour les familles à bas revenus, un barème progressif de contribution est prévu. En plus, l'État verse 1 100 € par an destinés à contribuer à la garde de chaque petit enfant (mais les parents peuvent disposer librement de cette somme). Pas de données disponibles s'agissant de la garde individuelle.

16.8. *Italie*

ÉTUDE RELATIVE À L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE EN ITALIE

I. A) Caractéristiques de l'offre d'accueil ; B) Poids des modes de garde collectifs/individuels, publics/privés ; C) Nombre d'enfants de 0 à 3 ans, nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans ; D) Coût moyen annuel par enfant gardé et par mode de garde

Depuis la révision de la Constitution italienne en 2001, l'accueil de la petite enfance relève de la compétence des régions.

A) Les modes de garde en Italie sont les suivants :

- les crèches publiques et privées : services éducatifs et sociaux qui accueillent les enfants âgés de 3 mois à 3 ans et prévoient un service de cantine et de repos ;
- les services éducatifs intégrés : structures qui ne sont pas des crèches en tant que telles mais plutôt des espaces de jeux ou des centres de socialisation des enfants. Les services intégrés sont plus souples quant aux exigences des familles. Ils ne prévoient pas de service de cantine ou de repos ;
- les services à domicile (une nourrice garde les enfants à son domicile) ;
- les services d'entreprises : les employeurs peuvent créer, au sein de l'entreprise, des structures prévues pour la garde des enfants des salariés grâce à des fonds mis en place par l'État ;
- les nourrices à domicile (*badanti*) : personnes embauchées pour s'occuper des enfants au domicile des parents. Face à la pénurie de structures collectives, ce mode de garde se développe de plus en plus. Il s'agit d'une main-d'œuvre quasi exclusivement étrangère (Europe de l'Est).

On distingue les crèches publiques et les privées.

Crèches publiques :

- à gestion communale ;
- à propriété communale mais à gestion privée ;
- à propriété privée mais liée à la commune par une accréditation ou par une convention pour un quota limité de places.

Crèches privées : Crèches privées qui peuvent exercer cette activité après autorisation de la commune.

Malgré la régionalisation des services pour la petite enfance en Italie, il est possible d'identifier des structures communes dans de nombreuses régions :

- crèches et minicrèches (temps plein ou temps partiel) : service éducatif d'intérêt public pour les enfants âgés de 3 mois à 3 ans. Ces structures, généralement ouvertes 6 heures par jour, 5 jours par semaine et 10 mois par an, offrent un service de cantine et de repos ;
- centres pour enfants et familles : centres qui accueillent des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans avec leurs parents ou d'autres adultes accompagnateurs ;

- espace de jeu pour les enfants (de 18 à 36 mois) : service où les enfants sont accueillis, soit le matin, soit l'après-midi, pendant 5 heures maximum. Pas de cantine, pas de lieu pour la sieste ;
- services et interventions éducatifs à domicile : service éducatif pour petits groupes d'enfants (de moins de 3 ans), réalisé avec du personnel qualifié dans une habitation ;
- sections Printemps : projets d'offre éducative, intégrée et expérimentale, pour les enfants âgés de 24 à 36 mois. Seules les écoles (publiques ou privées) peuvent y concourir. Après autorisation, les écoles peuvent recevoir des contributions publiques. L'État participe à la réalisation en soutenant financièrement chaque section Printemps établie depuis le 1^{er} septembre 2007, à hauteur de 25 000 € jusqu'à 6 heures de travail et avec 30 000 € pour les sections qui travaillent plus de 6 heures ;
- nourrices à domicile : face au manque de structures collectives, un quart des familles italiennes embauchent, aujourd'hui, une personne à domicile pour la garde des enfants. Les nourrices constituent désormais une ressource précieuse pour l'économie italienne. Dans la plupart des cas, il s'agit de femmes étrangères (de l'Europe de l'Est ou d'Amérique du Sud), âgées de 30 à 40 ans, dont le nombre a fortement augmenté au cours de ces dernières années (+ 173,5 %). Aucune donnée chiffrée ne permet d'évaluer ce phénomène région par région, notamment à cause de problème du travail au noir. Les estimations évaluent, cependant, à environ 700 000 nourrices à domicile *badanti*, dont seulement 366 000 sont déclarées. Un nouveau contrat, entré en vigueur le 1^{er} mars 2007, a introduit la « Caisse maladie » également pour les *badanti*. Les charges sociales payées au titre de l'emploi d'une aide à domicile sont déductibles dans la limite de 1 549,37 € par an.

B) Poids des modes de garde collectifs

Source : dernière recherche du Centre national de documentation et analyse pour l'enfance et l'adolescence, Les crèches et les autres services éducatifs pour la petite enfance, publiée en mars 2006.

Crèches Dernières données disponibles

Régions	Période	Publiques		Privées		Total	
		Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional
Piémont	01/07/05	212	60,40	139	39,60	351	100
Vallée d'Aoste	31/12/04	11	100,00	0	0,00	11	100
Lombardie	31/12/03	550	76,00	174	24,00	724	100
Pr. Bolzano	31/12/04	10	29,40	24	70,60	34	100
Pr. Trente	31/12/04	51	100,00	0	0,00	51	100
Vénétie	30/04/05	396	44,50	494	55,50	890	100
Frioule V.G.	30/10/04	50	41,00	72	59,00	122	100
Ligurie	31/12/04	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	126	100
Émilie-Romagne	31/12/03	437	64,00	246	36,00	683	100
Toscane*	31/12/04	317	76,80	96	23,20	417	100
Ombrie	31/12/04	69	n.c.	n.d.	n.c.	69	100
Marches	31/12/03	125	88,00	17	12,00	142	100
Latium	31/12/03	220	70,10	94	29,90	314	100
Abruzzes	30/04/05	75	48,10	81	51,90	156	100
Molise	31/12/05	6	75,00	2	25,00	8	100
Campanie	30/09/00	48	47,10	54	52,90	102	100
Pouilles	28/10/05	13	27,70	34	72,30	47	100
Basilicate	30/04/05	27	100,00	0	0,00	27	100

Régions	Période	Publiques		Privées		Total	
		Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional
Calabre	31/12/03	20	19,00	85	81,00	105	100
Sicile	01/01/02	199	46,03	231	53,70	430	100
Sardaigne	03/08/05	69	90,80	7	9,2	76	100
Total		2 905	61,10	1 850	38,90	4 885	100

* À la date du 31/12/2004, il n'a pas été possible de déterminer si 4 crèches étaient publiques ou privées.

n.d. = donnée non disponible.

n.c. = donnée incalculable.

Services éducatifs intégrés							
Dernières données disponibles							
Régions	Période	Publics		Privés		Total	
		Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional	Valeur absolue	% sur le total régional
Piémont	01/07/05	51	24,60	156	75,40	207	100
Vallée d'Aoste	31/12/04	15	88,20	2	11,80	17	100
Lombardie	31/12/03	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	467	100
Pr. Bolzano	31/12/04	0	0,00	129	100,00	129	100
Pr. Trento	31/03/05	2	2,20	91	97,80	93	100
Vénétie	30/09/00	50	56,20	39	43,80	89	100
Frioule V.G.	30/10/04	24	45,30	29	54,70	53	100
Ligurie	31/12/04	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	132	100
Émilie-Romagne	31/12/03	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	265	100
Toscane*	31/12/04	137	77,40	40	22,60	177	100
Ombrie	31/12/04	31	100,00	n.d.	n.c.	31	100
Marches	31/12/03	35	41,20	50	58,80	85	100
Latium	31/12/03	127	100,00	n.d.	n.c.	127	100
Abruzzes	30/04/05	9	40,90	13	59,1	22	100
Molise	31/12/05	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	4	100
Campanie	30/09/00	13	100,00	0	0,00	13	100
Pouilles	30/09/00	3	602,00	2	40,00	5	100
Basilicate	30/09/00	0	n.c.	0	n.c.	0	100
Calabre	30/09/00	1	33,30	2	66,67	3	100
Sicile	31/12/05	529	100,00	0	0,00	529	100
Sardaigne	03/08/05	46	88,50	6	11,50	52	100
Total		1 073		559		2 500	100

* Les données se réfèrent aux 291 communes et aux 14 mairies qui ont participé à cette étude.

C) Nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans, nombre de places pour 100 enfants

Tableau : couverture territoriale des services pour la petite enfance (ISTAT, 2004)

Régions	Population 0-3 ans	Usagers	%
Piémont	110 345	14 731	13,3
Vallée d'Aoste	3 424	1 936	56,5
Lombardie	269 863	41 108	15,2
Pr. Bolzano	15 926	1 841	11,6
Pr. Trento	15 484	2 019	13
Vénétie	135 298	14 416	10,7
Frioule V.G.	29 648	2 775	9,4
Ligurie	350 414	5 558	15,7
Émilie-Romagne	110 310	29 856	27,1
Toscane	91 048	21 450	23,6
Ombrie	22 094	2 948	13,3
Marche	39 372	9 034	22,9
Latium	151 513	13 793	9,1
Abruzzes	32 762	2 198	6,7
Molise	7 659	246	3,2
Campanie	192 442	3 349	1,7
Pouilles	119 249	5 937	5
Basilicate	15 895	815	5,1
Calabre	55 583	1 156	2,1
Sicile	152 331	9 196	6
Sardaigne	39 665	3 962	10
Total	1 645 325	188 324	11,4

L'Italie dispose seulement de 188 324 places en structures collectives pour 1 645 325 enfants potentiellement intéressés (11,4 %).

Selon la dernière étude de l'ISTAT, publiée en mars 2006, sur des données 2004, le nombre de crèches publiques s'élève à 2 905 et de crèches privées à 1 850 (130 structures n'ont pas pu être identifiées comme publiques ou privées).

Si la couverture nationale a augmenté de 7,4 % à 9,9 % entre 2000 et 2004, l'Italie se situe toutefois largement en dessous des objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 qui prévoient une couverture de 33 % du territoire national par des crèches.

D) Coût moyen par an par enfant

Le coût de gestion des crèches publiques s'est stabilisé autour de 7-8000 €, par enfant et par an, dont 90 % correspond aux frais de personnel. Les crèches publiques sont partiellement financées par les mensualités payées par les familles, environ un tiers du coût annuel.

II. A) Cadre législatif et réglementaire (rôle de l'État, des administrations locales, des entreprises, des partenaires sociaux, obligations légales de développement, normes d'accueil suivant les modes de garde...); B) Existe-t-il un droit qui garantit une place de garde ?

A) Cadre législatif et réglementaire

Le premier texte législatif date du 6 décembre 1971, (L. 1044/71) et assigne aux crèches un double objectif :

- 1) l'assistance aux familles ;
- 2) l'accès des femmes au marché du travail.

La loi de 1971 a également créé le premier fonds spécial pour les crèches.

La réforme du Titre V de la Constitution italienne (L. Const. 18 octobre 2001, n° 3) a défini une nouvelle répartition des compétences entre le niveau national et régional : l'État se limite à la « détermination des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire [...] et met en place des fonds de financement ».

En conséquence :

- les régions fixent les critères pour la construction, la gestion et le contrôle des crèches ;
- les communes autorisent les acteurs privés à établir et gérer des services éducatifs pour l'enfance, fournissent les accréditations. En particulier, la gestion des crèches ou des minicrèches d'entreprises peut être réalisée soit par les employeurs (directement ou indirectement, à travers des sociétés de services ou des coopératives), soit par les communes (directement ou indirectement, à travers des sociétés de services ou coopératives) ;
- les agences sanitaires locales exercent la tutelle et la surveillance technique et sanitaire sur les structures et sur les services éducatifs pour la petite enfance.

B) Existe-t-il un droit qui garantit une place dans les crèches ?

Il n'existe pas de droit qui garantit une place en crèche dans la Péninsule. L'accès à une place en crèche est subordonné à la disponibilité et uniquement 12 % des enfants y ont accès.

Encore aujourd'hui la famille joue, en Italie, un rôle essentiel. Ce sont très souvent les grands-parents qui gardent les enfants.

III. A) Au niveau local, rôles respectifs des partenaires sociaux (caisse de Sécurité sociale) et de pouvoirs publics (collectivités locales) dans le développement des modes de garde ; B) Existe-t-il comme en France un système dual ? C) Comment les entreprises sont-elles incitées à participer au développement de l'offre d'accueil ?

A) Voir réponse 2A

B) Il n'existe pas de système dual en Italie

C) Incitations aux entreprises

La loi de finances pour 2002 (n° 448, du 28 décembre 2001), a prévu des dispositions pour inciter les entreprises à créer des crèches (ou minicrèches) sur les lieux de travail : un fonds national *ad hoc* a garanti 50 millions d'euros en 2002, 100 millions en 2003 et 150 millions en 2004.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2003 (L. n° 289 du 27 décembre 2002, art. 91) a institué un fonds de rotation pour assigner des ressources aux entreprises qui s'engagent à la mise en place de crèches sur les lieux de travail.

Il n'existe aucune étude disponible (institutionnelle ou des partenaires sociaux) permettant d'évaluer les résultats de cette politique visant à encourager les entreprises à mettre en place des crèches. Il semble, *a priori*, que cette expérience démarre extrêmement lentement.

IV. A) Moyens financiers, budgétaires et/ou fiscaux mobilisés par origine des contributeurs et si possible par mode de garde ; B) Coût moyen mensuel associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques

A) Moyens

Chaque fonds crée par l'État est destiné au soutien des politiques régionales pour l'enfance. La répartition suit désormais des critères fixes (rappelés dans la loi 296/2006 et la loi de finances pour 2007) :

- Taux démographique 0-36 mois (pour 50 % du fonds)
- Taux d'emploi des femmes (20 % du fonds)
- Taux de chômage des femmes (15 % du fonds)
- Besoin théorique selon les critères des listes d'attente – autrement dit « taux d'utilisation du service » – (15 % du fonds)

Le 26 septembre 2007, le gouvernement italien a approuvé le Plan extraordinaire des services pour la petite enfance, à destination des régions (qui faisait suite à la Conférence de la famille des 24-26 mai 2007), voir tableau 1 ci-dessous. Parallèlement, les ministères de l'Instruction, de la Famille et de la Solidarité sociale ont mis à disposition environ 35 millions, pour le financement des sections Printemps, pour 2007-2008.

L'objectif de ce plan est d'augmenter la couverture nationale des services pour l'enfance de presque 4 points : ce serait possible grâce à la réalisation de 40 000 places dans les crèches et de 20 000 places dans les sections Printemps.

Tableau 1 : Ressources destinées aux services pour la petite enfance

		<i>Ressources</i>	<i>Prévision de places réalisables</i>
Plan crèches			
Fonds de l'État			
	Loi de finances 2007	300 000 000	16 667
	Fonds famille 2007	40 000 000	2 222
	Intégration Fonds crèches 2007	25 000 000	1 389
	Intégration Fonds famille 2007	25 000 000	1 389
	Loi de finances 2008	67 000 000	3 722
Fonds régionaux			
	Cofinancement régions Nord	71 250 268	3 958
	Cofinancement régions Sud	211 550 940	11 753
	Total Plan crèches	739 801 208	41 100
Sections Printemps			
	Fonds de l'État	34 783 656	23 835
	TOTAL	774 584 864	64 935

B) Coût moyen mensuel associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques

Selon l'Observatoire prix & tarifs (février 2007), le coût moyen mensuel à la charge de parents qui mettent leur enfant à la crèche s'élève à :

- Nord : 351 € (- 0,8 % par rapport aux données 2005/06)
- Centre : 284 € (+ 1,7 %)
- Sud : 234 € (+ 1,3 %)
- Italie : 290 € (+ 0,7 %)

Malgré les diverses mesures adoptées dans les diverses lois de finances, l'accueil de la petite enfance en Italie reste extrêmement problématique.

Le 29 mai 2008, le ministre du Travail, de la Santé et des Politiques sociales, Maurizio Sacconi, a annoncé l'intention du nouveau gouvernement de préparer un plan extraordinaire pour les services à l'enfance : ce plan devra redéfinir le fonctionnement des crèches (publiques, privées et d'entreprises) et des services de solidarité pour la garde des enfants.

Expériences locales particulièrement innovantes ou bonnes pratiques méritant d'être signalées :

- Projet PONTE (commune de Rome) : structure éducative *ad hoc*, qui peut accueillir des enfants de 24 à 36 mois, en les insérant à l'école maternelle (de 3 à 5 ans). La structure peut accueillir un maximum de 20 enfants, de 8 heures à 17 heures.
- Sections Printemps (région Émilie-Romagne) : ce sont des sections de crèches associées aux écoles maternelles. La région Émilie-Romagne prévoit également une typologie de minicrèches (de 6 à 20 enfants).
- Centres communaux pour l'enfance (commune de Terni) : ce sont des observatoires visant à réaliser des expériences innovantes : expérimentations basées sur des stratégies didactiques afin de promouvoir et de diffuser la culture de l'enfance, qui prévoient différentes typologies d'activités.
- Section PONTE comme espace de soin, d'éducation et de socialisation pour les enfants plus petits, pour leur permettre de jouer avec les autres enfants du même âge, dans un climat serein.
- École pour l'enfance.
- Laboratoires extrascolaires avec activités pendant le temps libre pour expérimenter des techniques, préparer des événements collectifs, dans un climat de jeu et de créativité.
- Espace Famille, afin de favoriser la croissance de l'identité du parent/éducateur, à travers l'échange d'expériences et des moments de fête.
- Projet « Premières années » (commune de Prato) : on compte cinq types d'expérimentations dont deux appelées « Ninfan » (groupe de 10/14 enfants d'école maternelle) et trois « Nima » (8/10 enfants des crèches) pour réaliser une communauté éducative, soit horizontale (interaction entre adultes et enfants, entre institution et habitants du quartier), soit verticale (rapport crèche/école maternelle).

Conclusion

Malgré les diverses tentatives d'améliorations au cours de ces dernières années, l'accueil de la petite enfance reste extrêmement problématique en Italie et est, en grande partie, responsable du faible taux d'emploi des femmes. Selon l'Institut national de statistiques italien, si le taux d'emploi des femmes, au dernier trimestre 2007, atteint 51,4 % au niveau national, il est de 37,7 % dans le sud de la péninsule.

16.9. Norvège

ORGANISATION DES CRÈCHES EN NORVÈGE

Les modes de gardes

Il existe un service intégré pour les enfants de 0 à 6 ans composé de structures appelées *barnehager* (crèches, jardins d'enfants) financé sur fonds publics. Jusqu'à ce jour, la loi norvégienne n'accorde pas de droit absolu d'accès aux *barnehager*. Cependant, dès la fin de 2003 avait été acté le principe selon lequel tous les parents devaient pouvoir, s'ils le souhaitent, disposer d'une place d'accueil pour leurs enfants. L'objectif n'ayant pas été complètement atteint, un effort budgétaire a été consenti en 2007-2008 afin de financer la construction de nouvelles structures d'accueil de la petite enfance. Un projet de loi sera débattu devant le Parlement ce printemps, visant à instaurer pour les parents un droit d'accès aux dispositifs d'accueil pour leurs jeunes enfants. Les enfants handicapés bénéficient d'ores et déjà d'une priorité d'admission dans ces structures. Il n'y a pas d'âge minimum d'admission.

Fin 2007, 249 500 enfants étaient accueillis au sein de crèches, soit une hausse de 5,8 % en un an. En 2007, 84,2 % des enfants de 1 à 5 ans allaient à la crèche ou au jardin d'enfants, 69,2 des 1-2 ans et 94,3 % des 3-5 ans. 215 000 enfants étaient pris en charge à temps plein. Le taux d'accueil des moins de 1 an reste tout à fait marginal. Il s'explique par un congé parental très favorable, soit 52 semaines, rémunérées à 80 %, soit 42 semaines rémunérées à 100 %, dans la limite annuelle de 45 500 €.

Au plan national, depuis 2005, le ministère de l'Éducation a en charge la responsabilité de l'ensemble des structures d'accueil et d'enseignement des enfants, crèches comprises (auparavant, le ministère de l'Enfance était compétent pour la petite enfance). Toutefois, si la stratégie est définie au plan national, ce sont les communes qui ont la responsabilité de sa mise en œuvre, et donc des *barnehager*, des écoles et des activités périscolaires. Certaines communes vont plus loin et ont intégré dans une même structure tous les services pour enfants, y compris la santé et la prise en charge sociale.

D'autres expériences ont été menées pour transformer des *barnehager* en centres de ressources pour tout ce qui concerne les jeunes enfants et les familles, avec des équipes comprenant les personnels de la structure, des travailleurs sociaux, des psychologues, des infirmières de santé publique, etc. L'objectif est d'aider la famille à faire face aux difficultés qu'elle pourrait rencontrer avec ses enfants.

47 % des *barnehager* sont publiques et regroupent 58 % des enfants. Les structures privées sont plus nombreuses et plus petites et accueillent le reste des enfants. Toutes reçoivent des subventions du gouvernement à hauteur de 30 à 40 % de leurs coûts. Les municipalités ont l'obligation de fournir leur propre financement mais elles rencontrent parfois des difficultés. La participation financière des parents varie entre 28 à 45 % des coûts réels. Tous les parents bénéficient d'allocations et de réduction d'impôt qui couvrent en partie ces dépenses. Il existe aussi une allocation spécifique donnée aux parents qui prennent en charge leur enfant à domicile ou qui utilisent des structures ou des personnes qui ne reçoivent pas de subvention d'État. L'aide de l'État est pratiquement la même pour les enfants en crèches et des enfants utilisant d'autres modes de garde, de l'ordre de 400 € par mois. La Norvège a décidé d'instaurer un plafond maximal de dépenses à la charge des parents dans les structures subventionnées.

Le nombre de places est en principe suffisant pour tous les enfants de plus de 3 ans. Toutefois, si l'on compare le taux d'emploi très élevé en Norvège, y compris pour les femmes, et le taux de prise en charge des enfants les plus jeunes au sein des crèches, les familles doivent parfois faire appel, malgré les progrès enregistrés ces dernières années, à d'autres solutions pour la garde de leurs enfants.

Le débat norvégien sur la qualité

Le débat sur la qualité des structures est très présent en Norvège.

La loi sur les *barnehager* définit les règles d'autorisation, de fonctionnement et de surveillance de ses structures. Elles doivent être autorisées par les collectivités locales. La loi les définit comme des entreprises chargées de l'éducation des enfants d'âge préscolaire (c'est-à-dire de moins de 6 ans). Elles peuvent être gérées par des municipalités, par des institutions publiques, par des entreprises ou des organisations privées sous la surveillance de la municipalité. Elles peuvent fonctionner à plein temps à mi-temps ou être composées d'un groupe de familles d'accueil sous le contrôle d'un professionnel.

Toutes les structures dont l'activité est régulière, au sein desquelles la majorité des enfants sont présents pendant plus de 20 heures par semaine et où il y a au moins 10 enfants simultanément, de 3 ans et plus, ou 5 enfants de moins de 3 ans, doivent faire une demande d'autorisation. La municipalité est responsable du respect de la législation et des règles posées par l'État.

Pour les enfants de moins de 3 ans, le ratio moyen est de 7 à 9 enfants par professionnel spécialisé dans les enfants d'âge préscolaire. Ces professionnels ont une formation de deux à trois ans après le baccalauréat à l'université. Il n'existe pas de normes contraignantes d'encadrement. Fin 2007, 60 500 personnes étaient employées par des crèches et jardins d'enfants.

Le plan-cadre national mis en place en 1995 sur demande du Parlement fournit une réglementation sous forme de *guidelines* pour les *barnehager* qui doivent élaborer un plan annuel d'actions comprenant un programme concret d'évaluation définissant ce qui doit être évalué, les critères d'évaluation, la manière de recueillir information, qui va évaluer, quand et comment les bases de l'évaluation vont être discutées et présentées. Les thèmes de l'évaluation sont le personnel, à titre individuel aussi bien qu'en tant qu'équipe, la relation entre les enfants, la collaboration avec parents, la *barnehager* comme organisation et les activités extérieures. Le ministère norvégien a publié une brochure destinée à guider les professionnels. Les préfets (gouverneurs) ont eu comme mission de mettre en place des cours destinés au personnel des *barnehager* pour les aider à utiliser le plan. Une évaluation du plan a été menée par une équipe universitaire.

Les parents participent aussi à l'évaluation de la qualité : chaque *barnehage* comprend un conseil des parents (où ils siègent seuls) et un comité de coordination qui comprend des représentants des parents, de l'équipe et du gestionnaire.

Depuis 1996, une réglementation concernant la santé environnementale dans les crèches et les écoles vise à s'assurer que celles-ci promeuvent la santé, le bien-être, de bonnes conditions sociales et environnementales, et prévient les maladies et les blessures. Dans ce cadre le propriétaire de l'établissement doit veiller à ce qu'un contrôle interne soit établi de manière à s'assurer que cette réglementation est suivie. Les principaux points concernent les possibilités d'activité et de repos, l'environnement psychosocial, le nettoyage et la maintenance, la santé et la sécurité, la protection contre les infections, le tabagisme, la qualité de l'air et de la climatisation, les lumières et l'acoustique, les conditions sanitaires et le traitement des ordures.

Article : La politique de la petite enfance en Norvège

Source : Ministry of Education and Research, Norway, Statistics Norway (2008).

Les jardins d'enfants en Norvège s'adressent aux enfants âgés de 0 à 5 ans. La scolarité est obligatoire à partir de 6 ans. Le congé parental est soit de 44 semaines avec un revenu de remplacement égal à 100 % du salaire, soit 54 semaines avec un revenu de remplacement égal à 80 % du salaire. Le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans atteint presque 80 %.

Couverture

Le gouvernement norvégien a pour objectif une couverture totale des besoins de garde en 2007. Il s'agit de l'une de ses priorités. Fin 2007, 84 % des enfants de 1 à 5 ans fréquentaient les jardins d'enfants, soit au total 250 000 enfants (+ 15 000 enfants par rapport à 2006, soit + 4 %). 69 % des enfants de 1 à 2 ans fréquentaient un jardin d'enfants, 94 % des enfants âgés de 3 à 5 ans.

	2007
Pourcentage des enfants de 1 à 5 ans dans les jardins d'enfants	84,2
Pourcentage des enfants de 1 à 2 ans dans les jardins d'enfants sur le total des enfants de 1 à 2 ans	69,2
Pourcentage des enfants de 3 à 5 ans dans les jardins d'enfants sur le total des enfants de 3 à 5 ans	94,3

Source : Statistics Norway

Législation

La première loi relative aux jardins d'enfants est entrée en vigueur en 1975. La loi de juin 2005 sur les jardins d'enfants est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit que les municipalités sont compétentes pour les jardins d'enfants (gestion, contrôle). Elles doivent s'assurer d'un nombre suffisant de places en jardins d'enfants. Les jardins d'enfants privés doivent être agréés s'ils remplissent les conditions prévues par la loi sur les jardins d'enfants. Le droit à une place dans un jardin d'enfants sera introduit lorsque tous les besoins seront couverts.

Les municipalités doivent agréer les jardins d'enfants. Environ 50 % des jardins d'enfants sont privés. Au total, 6 000 jardins d'enfants étaient ouverts en 2007 (+ 200 par rapport à 2006).

Sur les 15 000 enfants supplémentaires accueillis dans les jardins d'enfant en 2007, 7 100 le sont dans des jardins publics et 7 700 dans les jardins d'enfants privés. Au total, 134 400 enfants sont accueillis dans les jardins d'enfants publics, 115 500 dans les jardins d'enfants privés.

Encadrement

La loi sur les jardins d'enfants prévoit que les directeurs et les pédagogues doivent être des enseignants (BAC +3) ou avoir un diplôme de l'enseignement supérieur. En 2007, 83 % des directeurs et des pédagogues ont une qualification d'enseignant.

Les normes norvégiennes prévoient un pédagogue pour 7 à 9 enfants de moins de 3 ans ou pour 14-18 enfants de plus de 3 ans. Des personnels d'encadrement supplémentaires sont requis pour conduire des activités pédagogiques de manière satisfaisante. En 2007, les personnels employés dans les jardins d'enfants étaient au nombre de 76 100, dont 30 % d'enseignants et 8 % d'hommes. 13 % des personnels dérogeaient à l'obligation d'une qualification pédagogique. Il y a un manque de personnel qualifié dans les jardins d'enfants norvégiens. Le ministère a élaboré un plan en juin 2007 pour recruter plus d'enseignants.

Le taux d'encadrement (directeurs, enseignants et assistants) dans les jardins d'enfants s'élevait en 2006 à 4,3.

	2007
Pourcentage de la garde de jour avec les heures d'ouverture de 0 à 6 heures par jour	0,6
Pourcentage de la garde de jour avec les heures d'ouverture de 6 à 9 heures par jour	11,3
Pourcentage de la garde de jour avec les heures d'ouverture de 9 à 10 heures par jour	59,6
Pourcentage de la garde de jour avec les heures d'ouverture > 10 heures par jour	25,5

Source : Statistics Norway (2008)

	2007
Espace par enfant (m ²)	5,3

Source : Statistics Norway (2008)

Contenu des jardins d'enfants

Le plan-cadre qui fixe le contenu et les missions des jardins d'enfants est un règlement de la loi relative aux jardins d'enfants. Il prévoit que tous les jardins doivent favoriser un bon développement et l'apprentissage des enfants, stimuler leurs capacités linguistiques et sociales. Le plan-cadre définit 7 domaines que les enfants doivent découvrir dans les jardins d'enfants :

- communication, orale et écrite ;
- corps, mouvement, santé ;
- art, culture et créativité ;
- nature, environnement et technologie ;
- éthique, religion et philosophie ;
- communautés locales et société ;
- nombres, espaces et formes.

Chaque domaine couvre une série d'apprentissages. Il y a une relation claire avec le programme des écoles primaires norvégiennes, dont les domaines d'apprentissages se recoupent largement.

La participation des enfants et des parents

La loi sur les jardins d'enfants prévoit que les jardins d'enfants aident les parents dans l'éducation de leurs enfants. Les jardins d'enfants doivent donner une base solide pour le développement de l'enfant, l'apprentissage tout au long de la vie et une participation active à une société démocratique. La loi donne aux enfants et aux parents un droit légal de participation. Les parents peuvent participer au comité de coordination des parents du jardin d'enfants, qui doit établir le plan annuel des activités pédagogiques.

Stratégie gouvernementale pour accroître les compétences dans le secteur de la petite enfance

Le but du gouvernement norvégien, outre la couverture totale des besoins, est d'offrir des jardins d'enfants de bonne qualité. La compétence des personnels est le facteur clé de la qualité d'accueil. Le ministère a élaboré un plan stratégique de développement des compétences dans le secteur de la petite enfance, dont le coût est d'environ 60 millions NOK en 2007.

Financement

Les jardins d'enfants sont financés par l'État, les municipalités et les parents. La participation des parents est encadrée : le coût maximum (introduit en 2004) est de 2 330 NOK par mois. La participation des parents dans les coûts de fonctionnement varie entre 22 % et 30 %.

L'État donne des subventions pour créer et gérer des jardins d'enfants (budget de 18 millions NOK en 2007). Les jardins privés et publics ont les mêmes droits à subventions. D'après l'OCDE les jardins d'enfants représentent 1,7 % du PIB de la Norvège en 2004.

1. Jardins d'enfants, personnels, 2007

	Jardins d'enfants			Personnels		Enfants dans les jardins d'enfants	% 1-5 ans		Jardins d'enfants ouverts	
	Total	Publics	privés	Total	Avec une formation d'enseignant		Total	Avec un nombre d'heures > 33 h par semaine	Nombre de jardins ouverts	Nombre d'enfants dans les jardins ouverts
2000	5 833	2 984	2 849	52 579	16 465	189 837	62,0	39,3	217	5 307
2001	5 776	2 978	2 798	53 816	17 169	192 649	63,3	40,7	229	5 826
2002	5 845	2 943	2 902	55 924	17 894	198 262	65,9	44,0	241	6 209
2003	5 924	2 911	3 013	58 422	19 442	205 172	69,1	48,0	254	6 725
2004	6 035	2 853	3 182	60 470	20 277	213 097	72,2	53,2	271	7 414
2005	6 278	2 858	3 420	64 728	21 802	223 501	76,2	59,1	278	7 881
2006	6 436	2 901	3 535	69 655	22 893	234 948	80,4	66,5	285	7 464
Pays entier	6 622	3 006	3 616	76 089	24 088	249 815	84,3	72,7	273	7 281

Source : Statistics Norway (2008).

2. Enfants dans les jardins, par âge, 2007

	Total	0 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	% 1-5 ans
2000	189 837	1 150	15 995	28 087	43 513	49 711	50 753	628	62,0
2001	192 649	1 072	16 433	28 637	43 631	49 508	52 769	599	63,3
2002	198 262	1 085	17 078	30 357	46 113	50 098	52 906	625	65,9
2003	211 897	1 375	18 770	31 192	47 698	52 416	53 127	594	69,1
2004	213 097	1 461	21 260	33 299	47 823	53 592	55 116	546	72,2
2005	223 501	1 814	24 986	37 379	49 303	53 245	56 203	571	76,2
2006	234 948	1 918	29 269	42 390	52 156	53 459	55 250	506	80,4
2007	249 815	2 564	35 409	46 302	54 169	55 812	55 003	556	84,3

Source : Statistics Norway (2008).

3. Enfants dans les jardins, nombres d'heures hebdomadaires, selon que le jardin est public ou privé, 2007

Secteur public/privé	Total	Nombre d'heures de présence hebdomadaire					
		0-8	9-16	17-24	25-32	33-40	41-
Ensemble des jardins	249 815	212	1 105	9 527	23 737	16 013	199 221
Jardins publics	134 376	131	631	5 953	13 584	9 720	104 357
Jardins privés	115 439	81	474	3 574	10 153	6 293	94 864

Source : Statistics Norway (2008).

4. Enfants dans les jardins, heures de présence hebdomadaires, par classe d'âge, 2007

Âge	Total	0-32 heures hebdomadaires					32 heures hebdomadaires et plus			
		Total	0-8 heures	9-16 heures	17-24 heures	25-32 heures	Total	33-40 heures	41 heures et plus	% dans des groupes d'âge différent
Ensemble	249 815	34 581	212	1 105	9 527	23 737	215 234	16 013	199 221	71,1
0 an	2 564	556	14	58	203	281	2 008	133	1 875	4,4
1 an	35 409	5 596	34	207	1 802	3 553	29 813	1 833	27 980	59,5
2 ans	46 302	7 157	66	254	2 290	4 547	39 145	2 485	36 660	79,3
3 ans	54 169	7 344	37	210	1 878	5 219	46 825	3 376	43 449	92,3
4 ans	55 812	7 071	23	197	1 694	5 157	48 741	3 967	44 774	95,3
5 ans	55 003	6 834	38	178	1 657	4 961	48 169	4 182	43 987	95,9
6 ans	556	23	-	1	3	19	533	37	496	-
0-5 ans	249 259	34 558	212	1 104	9 524	23 718	214 701	15 976	198 725	71,0
1-5 ans	246 695	34 002	198	1 046	9 321	23 437	212 693	15 843	196 850	84,3
1-2 ans	81 711	12 753	100	461	4 092	8 100	68 958	4 318	64 640	69,3
3-5 ans	164 984	21 249	98	585	5 229	15 337	143 735	11 525	132 210	94,5

Source : Statistics Norway (2008).

5. Personnels et nombre d'années-hommes travaillées dans les jardins d'enfants, par qualification, 2007

	Personnels employés			Directeurs		Pédagogues		Assistants		Assistants bilingues		Autre personnel éducatif		Autres	
	Nombre	% de femmes	Années-hommes	Nombre	Années-hommes	Nombre	Années-hommes	Nombre	Années-hommes	Nombre	Années-hommes	Nombre	Années-hommes	Nombre	Années-hommes
2000	52 673	93,0	39 951	5 727	4 535	10 491	9 057	27 379	22 413	1 103	473	3 102	1 910	4 871	1 562
2001	53 816	93,0	40 901	5 669	4 526	10 931	9 426	27 091	22 246	1 068	475	4 513	2 757	4 544	1 472
2002	55 924	92,9	42 519	5 710	4 537	11 585	9 980	27 969	23 001	1 133	475	4 958	3 059	4 569	1 469
2003	58 422	92,1	44 388	5 768	4 575	12 320	10 647	28 889	23 993	1 231	515	5 218	3 199	4 996	1 459
2004	60 470	92,0	46 540	5 871	4 620	13 193	11 446	30 427	25 308	878	388	5 363	3 318	4 738	1 472
2005	64 728	91,2	50 331	5 934	4 680	14 715	12 900	32 676	27 370	1 015	406	5 639	3 481	4 749	1 495
2006	69 655	91,1	54 896	6 179	4 826	16 155	14 314	35 911	30 226	911	347	5 620	3 663	4 879	1 520
2007	76 089	90,8	60 525	6 425	4 946	18 187	16 147	39 536	33 509	1 070	463	5 905	3 825	4 966	1 638

Source : Statistics Norway (2008)

16.10. Pays-Bas

NOTE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA GARDE DE LA PETITE ENFANCE AUX PAYS-BAS

Introduction

La garde des enfants est un instrument politique d'encouragement de la participation au travail des femmes. En effet, leur taux de participation au travail s'élève à 55,8 % en 2006, soit le plus faible taux en Europe. Dans la période 1990-2004 la capacité d'accueil des enfants (âgés de 0 à 12 ans) a considérablement augmenté, passant de 20 000 places à 200 000 (source : Capgemini). Dans la même période, la contribution financière des employeurs a également augmenté et la qualité de l'accueil s'est améliorée. Depuis 2005, la loi sur la garde des enfants (*Wet kinderopvang*) est en vigueur. Ainsi l'État central fixe le cadre pour le financement, la qualité et la surveillance de la garde des enfants. Cependant, l'offre d'accueil de la garde de la petite enfance est décentralisée. Comparé à la France, les Pays-Bas ne sont pas à l'avant-garde sur ce sujet, ce qui explique pourquoi le nombre de meilleures pratiques et de modes de garde innovants dont la France pourrait s'inspirer est restreint.

I. Caractéristiques de l'offre d'accueil, poids des modes de garde collectifs / individuels, publics / privés, capacités et principales mesures visant leur développement, nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans, nombre de places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans, coût moyen annuel par enfant gardé (et par mode de garde).

Caractéristiques de l'offre d'accueil

À la différence de la France, l'offre d'accueil de garde des enfants concerne les enfants âgés de 0 à 4 ans. À partir de cet âge, les enfants vont à l'école primaire. Au lieu de parler de modes de garde collectifs/individuels, publics/privés, la garde des enfants formelle et informelle sont les modes connus aux Pays-Bas. La garde des enfants informelle est l'accueil, par exemple, par des voisins ou des grands-parents. La garde des enfants formelle connaît plusieurs types (tous d'ordre privé), régis entièrement ou partiellement ou pas du tout par la loi (*Wet kinderopvang*). Sont distingués :

1. Crèche ou garderie (*dagopvang*) : les professionnels de la jeune enfance prennent soin des enfants pendant un maximum de 10 heures par jour. Selon l'âge de l'enfant, il existe un nombre maximum d'enfants gardés dans un groupe, ainsi qu'une obligation légale du nombre de professionnels présents. En général, les enfants sont accueillis entre 8 heures et 18 heures. La crèche ou la garderie est destinée aux enfants âgés de 6 semaines à 4 ans.
2. Famille d'accueil (*gastouderopvang*) : cette formule montre plus de flexibilité, car les parents et les familles d'accueil conviennent ensemble des heures de garderie. Lorsque la famille d'accueil est enregistrée dans une agence de familles d'accueil, elle est régie par la loi sur la garde d'enfants. Ce type d'accueil est destiné aux enfants âgés de 0 à 12 ans.
3. Crèche parentale (*ouderparticipatiecrèche*) : un groupe de parents prennent soin de leurs enfants à tour de rôle. Les parents qui gardent les enfants ne sont pas payés. La crèche parentale doit respecter les exigences de qualité fixées par la loi.
4. Halte-garderie (*peuterspeelzaal*) : elle n'est pas régie par la loi et a surtout une fonction pédagogique. Les enfants passent du temps ensemble, s'habituent et se préparent au respect des « règles » en vigueur à l'école primaire. Les enfants y sont accueillis par demi-journées (entre 1 et 4 par semaine). La halte-garderie est destinée aux enfants âgés de 2 (ou 2 ans et demi) à 4 ans.

Capacité, nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans et nombre de places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans

Des chiffres relatifs à la capacité des différents types de gardes d'enfants sont uniquement disponibles pour les crèches et les familles d'accueil. Il est utile de savoir que les familles d'accueil gardent également des enfants au-delà de 4 ans (et jusqu'à 12 ans).

Crèche ou garderie (<i>dagopvang</i>)	mi-2001	mi-2002	mi-2003	mi-2004	mi-2006
Nombre	93 345	107 211	114 150	124 386	121 097
Croissance en %	+ 17,7	+ 14,9	+ 6,5	+ 9,0	- 2,6

Famille d'accueil (<i>gastouderopvang</i>)	mi-2001	mi-2002	mi-2003	mi-2004	mi-2006
Nombre	11 387	10 447	9 552	8 203	10 000

Source : Buitenhek Management & Consult.

Le nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans exclus s'élève à 565 148 et à 765 440 pour les enfants âgés de 0 à 3 ans inclus en 2007 (source : CBS). Le 1^{er} janvier 2007, le nombre de places d'accueil de la crèche ou de la garderie s'élevait à 129 811 (source : *Regioplan Beleidsonderzoek*, 2007)¹¹. Si le taux d'occupation moyen est de 1,9 enfant, il y avait de la place disponible pour 26,6 % des enfants âgés de 0 à 3 ans inclus compte tenu d'une distance du domicile à la garderie qui ne dépasse pas les 10 minutes en voiture (source : *Regioplan*). Le nombre de places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans est indisponible.

Mesures principales visant leur développement

Les principales mesures visant à développer l'offre d'accueil des enfants sont d'ordre financier et destinées aux parents. Voir aussi la question portant sur le cadre législatif et réglementaire.

Coût moyen annuel par enfant gardé

La dépense moyenne nette des ménages pour 3 jours de garde d'un enfant par semaine se situe entre 793 euros et 3 312 en 2007. Le montant dépend des revenus des parents.

II. Cadre législatif et réglementaire (rôle respectif de l'État, des collectivités locales et des entreprises, des partenaires sociaux, obligations légales de développement, normes d'accueil suivant les modes de garde...), existe-t-il un droit qui garantit une place de garde ? (à partir de quel âge, modalités de mise en œuvre, sanctions, coût)

Au niveau local, rôles respectifs des partenaires sociaux (caisses de Sécurité sociale) et des pouvoirs publics (collectivités locales) dans le développement des modes de garde (existe-t-il comme en France un système dual ?), comment les entreprises sont-elles incitées à participer au développement de l'offre d'accueil ? Procédures/systèmes mis en place pour informer les familles des places de garde disponibles

La loi sur la garde des enfants est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle traite de la qualité, de la surveillance, et du financement de l'accueil et de la garderie des enfants. Elle a pour objectif :

- d'offrir plus de possibilités aux parents afin de combiner vie professionnelle et vie familiale ;
- de rendre les sociétés de garde d'enfants plus conscientes du prix et de la qualité de leur offre au moyen du financement *via* les parents ;
- d'assurer un cadre réglementaire et juridique uniforme au niveau national au lieu de multiples règles qui diffèrent d'une municipalité à une autre.

¹¹ <http://www.waarborgefondskinderopvang.nl/Publicaties/Bibliotheek/S/sectorrapport07.pdf>

Le rôle de l'État central est restreint. Il pose le cadre juridique, tandis que les collectivités locales (municipalités et services régionaux de santé publique – GGD) sont responsables de la qualité et du contrôle de la garde d'enfants. Les provinces ne jouent plus de rôle depuis l'obligation des employeurs de financer une partie de la garde des enfants pour la part de ses employés.

Côté financement, trois acteurs sont impliqués : les parents, les employeurs et l'État. La loi renforce la position des parents sur un marché libre. Ils décident eux-mêmes pour quelle forme de garde d'enfants ils optent, ce qui fait que la concurrence et la diversité de l'offre d'accueil augmente. Les parents paient également la facture qu'ils reçoivent de la garde d'enfants et peuvent ensuite bénéficier d'une allocation de l'État (*Kinderopvangtoeslag*) et, le cas échéant, d'une contribution de l'employeur. Cette dernière est obligatoire depuis 2007 et est une composante de l'allocation de l'État. Afin de bénéficier de cette allocation, les parents déclarent les heures de leur(s) enfant(s) gardé(s) auprès du service des impôts (*Belastingdienst*). Pour l'attribution de cette allocation, l'État tient compte des revenus de la famille.

Parmi les exigences de qualité globales, définies par les sociétés de garde d'enfants et les parents, et qui ne sont pas toutes ancrées dans la loi mais dans des conventions et/ou lignes politiques valables au niveau national, il est prévu que les GGD surveillent les municipalités. Les GGD font notamment attention aux règles relatives à la pédagogie, la taille des groupes, le ratio employé/enfant, la situation, l'inventaire des risques, etc. Les exigences concrètes fixées dans la loi portent notamment sur le personnel, la sécurité et la santé. Dans certains cas spécifiques, une place de garde peut être garantie.

En matière d'information des familles sur les places de garde disponibles, il n'existe pas de procédure ou système créé par l'État. En revanche, sur le site Internet néerlandais www.kinderopvang.net les adresses des crèches, des garderies ou des familles d'accueil sont publiées.

III. Moyens financiers, budgétaires et / ou fiscaux mobilisés par origine des contributeurs et si possible par mode de garde, coût moyen mensuel associé à la garde des enfants restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques.

Moyens financiers, budgétaires et /ou fiscaux mobilisés par origine des contributeurs

Pendant la période 2005-2007, le budget de l'État pour l'accueil d'enfant (de 0 à 12 ans) a augmenté fortement de 680 millions d'euros en 2005 à 1 050 millions d'euros en 2007. Si l'on ajoute la contribution obligatoire de l'employeur, le budget total revient en 2007 à 1 580 millions d'euros. L'augmentation a été causée par le relèvement de l'allocation parentale et le renforcement de la qualité et du contrôle. En 2008, les dépenses seront plus élevées que l'estimation prévue dans le document de présentation du budget de l'État néerlandais, le *Miljoennota 2008*. Maintenant que davantage de personnes peuvent bénéficier des allocations de l'État et contributions des employeurs, de nombreux parents ont changé de mode de garde informelle à formelle. Le gouvernement prévoit le partage de financement suivant : il estime que les dépenses, sur la base des règles actuelles, augmenteront de 1,2 milliard d'euros d'ici 2011 (soit un doublement du coût actuel). Pour absorber cette hausse, le gouvernement a notamment prévu une rallonge budgétaire annuelle de 400 millions d'euros, et 300 millions d'euros pour les parents. En 2011, la contribution des parents serait de 23 %, tandis que les employeurs et l'État consacreront respectivement 28 % et 49 % à la garde d'enfants. Le financement sera discuté lors de la loi du projet de finances en septembre 2008.

Coût moyen mensuel associé à la garde des enfants restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques

Le coût moyen mensuel à la garde des enfants restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques n'a pas été publié. Les parents signent un contrat avec une crèche ou une garderie. Puis ils paient les factures envoyées par la crèche ou la garderie. Les parents peuvent recouvrer une

partie des frais via l'agence néerlandaise qui collecte les impôts, le *Belastingdienst*. Le montant de l'allocation dépend des revenus de la famille.

Appréciation de l'efficacité de la politique d'accueil de la petite enfance en vigueur dans votre pays

Un rapport de l'appréciation de la politique d'accueil de la petite enfance n'est pas disponible.

Expériences locales particulièrement innovantes ou bonnes pratiques méritant d'être signalées

Un rapport contenant des expériences locales innovantes n'est pas disponible.

16.11. Royaume-Uni

L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN ANGLETERRE

Le gouvernement travailliste poursuit depuis 1998 une stratégie nationale¹² (*Every Child Matters*) visant à améliorer l'accueil et la scolarisation des enfants, tout en mettant en avant les objectifs de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

La situation des parents d'enfants en bas âge pouvait en effet être décrite comme peu enviable avant 1998. Les systèmes collectifs de garde peu développés n'incitaient pas au maintien des mères sur le marché du travail, les congés maternité étaient parmi les moins bien rémunérés en Europe et, au total, la dépense publique pour l'accueil des jeunes enfants était relativement faible par rapport à la moyenne européenne.

De nombreuses améliorations ont donc été engagées :

- allongement de la durée du congé maternité et revalorisation de celui-ci ;
- mise en place du congé paternité et du congé parental ;
- nouvelles possibilités d'adaptation du temps de travail des parents d'enfants de moins de 5 ans ;
- programme *Sure Start* pour une prise en charge intégrée des enfants de moins de 5 ans et des besoins de leurs familles dans les quartiers les moins favorisés ;
- ouverture de 325 000 places en crèches ;
- droit à une garde publique gratuite pour les enfants de 3 et 4 ans ;
- inflexion des dispositifs de crédits d'impôts en faveur des familles modestes (*child tax credit* et *child element* du *working tax credit*).

Toutes ces réformes améliorent la solvabilité des familles, vont dans le sens d'une meilleure qualité des prestations offertes, et favorisent l'accroissement de l'offre de garde, qui est le point névralgique du problème en Angleterre.

Les résultats les plus visibles et les plus appréciés et utilisés par les parents sont les *early years entitlement*, à savoir la gratuité de 12,5 heures de garde par semaine (33 semaines par an) pour les enfants de 3 et 4 ans¹³.

Cependant, malgré une décennie d'intenses réformes et de dépenses publiques à hauteur de 17 milliards de livres sterling (entre 1996 et 2006), les parents britanniques continuent de payer 70 % des coûts de garde d'enfant, ce qui est plus du double de la moyenne européenne (30 %), du fait notamment de l'absence d'école maternelle au sens où nous l'entendons en France. Les modes de garde informels, et notamment ceux assurés par les grands-parents, demeurent donc de loin les plus courants.

Une bonne partie de la dépense publique a aussi été absorbée dans le développement de centres *Sure Start*, avec notamment des dépenses d'équipement très lourdes. Malheureusement, du fait des objectifs multiples assignés à ces centres, il n'est pas possible d'identifier la part de ces dépenses consacrées exclusivement à la garde des enfants de moins de 3 ans.

En résumé, il apparaît que de ce côté-ci de la Manche, l'offre d'accueil de la petite enfance reste largement insuffisante et trop chère pour un grand nombre de familles, qui n'ont d'autre choix que de diminuer ou cesser l'activité professionnelle de l'un des parents.

¹² La présente note ne traite que de l'Angleterre. La politique de la famille, au même titre que la plupart des autres politiques publiques a en effet été « évoluée » en 1999 aux gouvernements des quatre pays composant le Royaume-Uni. Pour ces politiques « dévolues », le gouvernement britannique limite donc son rôle à celui de gouvernement anglais.

¹³ Cette tranche d'âge n'est pas visée par la commande.

1/ Caractéristiques de l'offre d'accueil, poids des modes de garde collectifs, individuels, publics/privés, capacités et principales mesures visant leur développement, nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans, nombre de places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans, coût annuel moyen par enfant et par mode de garde

L'offre d'accueil destinée aux enfants de moins de 3 ans est encore assez peu développée en Angleterre.

Ceci résulte de l'habitude qu'ont prise ici les femmes de s'arrêter de travailler ou de passer à temps partiel lorsqu'elles ont des enfants en bas âge, que ce soit par choix ou tradition, ou en raison de contraintes financières liées au coût de la garde et au faible montant du congé maternité. Néanmoins, ces freins à la reprise de l'emploi après une naissance tendent à être corrigés depuis plusieurs années (voir plus bas).

Selon la dernière enquête statistique publiée en 2006¹⁴, le taux d'emploi des femmes dont le plus jeune enfant a moins de 5 ans est de 55 % alors que le taux d'emploi national avoisine 74 %. Parmi ces 55 % de femmes en emploi, elles le sont très majoritairement à temps partiel (64 %).

Une bonne partie de la garde d'enfant est donc assurée par les mères elles-mêmes, puis par des modes informels. Les familles qui travaillent font d'abord appel à des modes de garde informels, c'est-à-dire assurés par la famille ou les amis, pour 65 % d'entre elles. Les grands-parents sont ainsi le premier « mode de garde » en Angleterre.

Reste le cœur du sujet qui nous intéresse dans cette étude, à savoir les modes de gardes formels pour les enfants de moins de 3 ans. Ceux-ci sont peu utilisés d'après les statistiques¹⁵ dont nous disposons. Ainsi en mars 2008 :

- 21 % de ces enfants ont fréquenté une crèche ;
- 10 % un *playgroup* ;
- 5 % une assistante maternelle ;
- 1 % une *nanny*.

¹⁴ Source : *ONS Labour Force Survey*.

¹⁵ Source : *Childcare and Early Years Survey 2007*, National Centre for Social Research.

Gardes collectives en Angleterre

Modes de garde	Âge des enfants	Coût moyen en 2008 (payé dans la semaine précédent l'enquête)	Horaires d'ouverture	Nombre de places (Ofsted mars 08)	Type de prestataires
<i>Day nurseries</i> (crèches de jour)	3 mois-5 ans	159 £/sem ou 10 000 €/an (à Londres 200 £/semaine soit 27 500 €/an)	Généralement ouvertes de 8 h à 19 h. Certaines proposent des horaires plus étendus.	622 500	Public, privé, tiers secteur
<i>Nursery schools</i> (écoles maternelles)	2 ans 1/2-5 ans	Variable selon la durée et s'il existe une nursery publique ou privée proche du domicile des parents, 48 66 £.	De 9 h à 15 h 30		Public, privé
<i>Pre-schools and playgroups</i> (groupes d'éducation active)	2-5 ans	15,33 £	Les sessions durent entre 2 h 30 et 4 h en journée.	210 800	En général organisés par le tiers secteur sans but lucratif avec l'intervention des parents. Le secteur privé intervient marginalement.
Crèches (équivalent des haltes-garderies)	Moins de 8 ans			47 900	Privé

Les places de garde d'enfants individuelles enregistrées par l'Ofsted en mars 2008, en Angleterre, se répartissent comme exposé ci-dessous :

Types	Nombre de places	Coût moyen en mars 2008
Assistants maternelles (<i>childminders</i>)	298 600	144 £/sem
Nourrices au domicile des parents (<i>nannies</i>)	100 000	162,01 £/sem

Si l'on totalise le nombre de places disponibles – qui concernent aussi les enfants dont l'âge est supérieur à 3 ans – on parvient à un chiffre d'environ 1,2 million de places, ce qui est donc faible comparé au nombre d'enfants de moins de 3 ans vivant en Angleterre (2 024 600).

Le marché de la garde d'enfant est majoritairement privé (57 % des places de journée entière). C'est un marché très fragmenté, où les 40 plus importants prestataires privés ne couvrent que 10 % du total des places offertes.

2/ Cadre législatif et réglementaire (rôle respectif de l'État, des collectivités locales et des entreprises, des partenaires sociaux, obligations légales de développement, nombre d'accueil suivant les modes de garde...), existe-t-il un droit qui garantit une place de garde ? (À partir de quel âge, modalités de mise en œuvre, sanctions, coût.)

Depuis 1998 et le lancement de la *National Childcare Strategy*, un grand nombre de politiques et initiatives gouvernementales sont venues impacter le développement de la garde d'enfants. Certaines de ces initiatives ont eu pour but direct d'accroître les capacités d'accueil tandis que d'autres ont été mises en œuvre afin d'améliorer l'organisation de l'offre et la manière dont les acteurs répondaient à la demande (par exemple en informant davantage les parents pour leurs choix).

Nombre de ces objectifs ont été développés dans la stratégie décennale *Choice for parents, the best start for children*, publiée en décembre 2004 et qui a abouti au *Child Care Act* de 2006. Les principaux objectifs gouvernementaux sont :

- une obligation pour les collectivités locales d'aller au-delà des objectifs fixés par *Every Child Matters* pour les moins de 5 ans en facilitant l'accès à des services intégrés et proactifs, ce qui requiert notamment de la part des collectivités locales de travailler en lien avec leurs partenaires locaux (par exemple NHS et Jobcentre Plus) et de tout mettre en œuvre pour que des centres *sure start* soient implantés dans chaque zone défavorisée ;
- une obligation pour les collectivités locales d'assurer, autant que cela est raisonnablement possible, une offre de garde suffisante pour couvrir les besoins des familles qui travaillent ou de celles qui souhaiteraient retravailler ;
- améliorer la conciliation vie familiale/vie professionnelle (avec notamment l'allongement du congé maternité et paternité, le droit à demander un emploi du temps flexible ou un temps partiel pour les parents d'enfants de moins de 5 ans).

Il n'existe pas de droit opposable à la garde d'enfant. Néanmoins, de nouvelles obligations pèsent sur les collectivités locales depuis le 1^{er} avril 2008. Il conviendra donc de surveiller quelles en sont les implications concrètes et comment pourrait être traité et/ou sanctionné leur non-respect.

3/ Au niveau local, rôle respectif des partenaires sociaux (caisse de Sécurité sociale) et des pouvoirs publics (collectivités locales) dans le développement des modes de garde (existe-t-il comme en France un système dual ? Comment les entreprises sont-elles incitées à participer au développement de l'offre d'accueil ? Procédures/systèmes mis en place pour informer les familles des places de garde disponibles.

Les obligations nouvelles qui incombent aux collectivités locales en termes de prise en charge de la petite enfance sont présentées dans le *Childcare Act* de 2006.

L'obligation d'assurer une offre de garde suffisante doit être accompagnée d'une évaluation annuelle de l'offre disponible – à mettre en regard de la demande exprimée. Cette évaluation annuelle doit permettre d'identifier précisément les écarts existants entre l'offre et la demande, afin d'y remédier.

Ainsi depuis le 1^{er} avril 2008, les autorités locales sont responsables de la planification, du support et du *commissioning* de la garde d'enfant. On n'attend pas d'elles qu'elles pourvoient en direct à ces besoins mais qu'elles travaillent en collaboration avec les prestataires locaux, qu'ils soient issus du secteur privé à but lucratif ou non. Il revient aussi aux collectivités locales d'informer exhaustivement les (futurs) parents sur ce dont ils peuvent avoir besoin jusqu'aux 20 ans de leurs enfants. Les collectivités doivent faire la démonstration de leur proactivité pour atteindre les parents qui n'iraient pas les trouver naturellement.

Les entreprises interviennent principalement par le biais d'aides financières, notamment grâce à des bons d'achat de garde appelés *childcare vouchers*, ou encore *via* les systèmes de garde proposés au sein de l'entreprise ou en collaboration avec des entreprises voisines.

Les employeurs qui mettent à disposition de leurs salariés une crèche sur le lieu de travail sont exemptés de toutes taxes (impôt sur les sociétés, TVA) sur cette activité. Les éventuels profits réalisés par l'activité de la crèche ne sont donc pas taxables. Néanmoins la structure d'accueil doit répondre à un certain nombre de conditions. L'employeur doit, en son seul nom ou en responsabilité partagée avec d'autres employeurs (en prouvant qu'il est responsable en partie du management et du financement de la crèche), mettre la crèche à disposition de tous ses salariés. Cette crèche doit être conforme aux standards requis pour ce type de structure par l'autorité locale compétente.

Afin d'encourager le développement des ces garderies d'entreprises (on en recensait seulement 600 en 2003), le gouvernement a débloqué une enveloppe de 16 millions de livres sur trois ans (de 2006 à 2008) pour financer une partie des projets au sein des PME.

Par ailleurs, les pouvoirs publics britanniques ont mis sur pied, à l'intention des entreprises, un dispositif facultatif, le *Childcare Voucher Benefit Scheme*. Dans le cadre de ce programme, l'employeur peut, à la demande du salarié, transformer une partie du salaire en bons (*vouchers*) transformables en prestations de garde effectuée par une assistante maternelle agréée dans la limite de 55 £ par semaine (soit environ 350 € par mois), sous la condition que cet avantage soit offert à l'ensemble du personnel de l'entreprise.

La somme payée en *vouchers* est exonérée de cotisations sociales¹⁶ et n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu, ce qui génère un avantage à la fois pour l'employeur et pour le salarié. L'économie annuelle d'impôt et cotisations sociales ainsi réalisée peut aller jusqu'à 1 006 £ (environ 1 500 €) pour un salarié imposé au taux marginal de 40 %.

Cette possibilité est à ce jour peu développée puisque utilisée seulement par une famille sur 50 qui peut y avoir accès.

L'information apportée aux familles passe par divers canaux. Un site Internet national (www.childcarelink.gov.uk) permet de situer l'offre de garde disponible grâce à son code postal de résidence. Les *children's services* des collectivités locales sont une autre source publique d'information, ainsi que celles véhiculées dans les Jobcentre Plus, les centres Sure Start, les associations spécialisées. Néanmoins, si l'on en croit la dernière étude menée par le National Centre for Social Research, force est de constater que le bouche à oreille demeure la principale source d'information (pour 54 % des familles avec enfant de moins de 3 ans). Viennent ensuite le visiteur médical (22 %), Internet (16 %) le *children's service* (10 %) et le site web Childcarelink (6 %).

Enfin, l'information n'est pas encore parfaite en ce qui concerne les aides financières disponibles. Ainsi, le *childcare element* du *working tax credit* (présenté au point 5 de ce questionnaire) n'est pas demandé par un tiers des personnes qui y ont droit, cette proportion restant la même qu'en 2004.

4/ Gouvernance de l'offre d'accueil de la petite enfance (au niveau national)

Les principaux organes qui interviennent dans la définition et la mise en œuvre de cette politique au niveau national sont le ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille (DfCSF), le ministère du

¹⁶ Sous réserve d'un montant minimal de rémunération correspondant au seuil d'assujettissement à cotisations sociales, soit 100 £ par semaine.

Travail et des Retraites (DWP, notamment dans le cadre des dispositifs d'incitation au retour à l'emploi), et l'Ofsted, qui est l'organisme en charge de la définition et des contrôles de qualité des professionnels du secteur.

5/ Moyens financiers, budgétaires et ou fiscaux mobilisés par origine des contributeurs et si possible par mode de garde, coût moyen mensuel associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques

❖ Dépenses budgétaires directes

La dépense budgétaire directement destinée à l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des places de garde pour enfant en bas âge est organisée de façon pluriannuelle.

La dernière *Comprehensive Spending Review* du ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille fait état de 4 milliards de livres sterling de dépenses qui seront destinées aux *sure start children's centres* entre 2008 et 2011. Au sein de cette enveloppe très générale et qui couvre les besoins des enfants et de leurs parents jusqu'à 5 ans, 175 millions de livres sterling sont spécifiquement fléchés pour soutenir les prestataires privés, associatifs et indépendants pour la garde de la petite enfance.

❖ Dépenses fiscales, crédits d'impôts

Une autre part de la dépense de l'État pour la garde d'enfant s'opère via des crédits d'impôts.

Le **working tax credit** (WTC) et le **child tax credit** (CTC), dont les paramètres sont différents mais la gestion imbriquée, **constituent une même prestation sociale**, le montant de l'un rétroagissant sur l'autre. La création des W/CTC en 2002 (entrée en vigueur sur l'exercice 2003) a en effet consisté en la fusion de deux crédits d'impôts distincts qui lui préexistaient depuis 1999, le *working family tax credit* (WFTC) et le *children's tax credit for families* (CTCF).

Bien que d'une ampleur budgétaire sans précédent, le W/CTC n'est pas une prestation réellement nouvelle. Il existe en effet des dispositifs de soutien aux familles actives avec enfants depuis plus de trente ans au Royaume-Uni, qui fonctionnent tous sur la notion de revenu du foyer, alors que l'imposition au Royaume-Uni est exclusivement personnelle.

Le WTC vise principalement à **inciter au retour à l'emploi les plus de 50 ans, les handicapés et les mères célibataires**. Pour en bénéficier, il faut être dans l'un de ces cas de figure :

- avoir plus de 16 ans, travailler plus de 16 heures par semaine (salarié ou non-salarié) et être en charge d'un enfant de moins de 16 ans (ou 19 ans sous conditions d'études) ;
- Être âgé de plus de 50 ans ou être handicapé et travailler plus de 16 heures par semaine ;
- ou être un célibataire sans enfant de plus de 25 ans et travailler plus de 30 heures par semaine.

Le WTC ouvre droit à une aide à la garde d'enfants (remboursement sur justificatifs), le *child care element*, qui couvre 80 % des dépenses de garde d'enfants dans la limite de plafonds.

Plafonds annuels de dépenses de garde en 2008		
	£	€
Plafond de prise en charge pour un enfant	7 280	9 100
Plafond de prise en charge pour 2 enfants et plus	12 480	15 600

Il n'existe pas de règle claire pour décrire la formule de dégressivité du WTC, dans la mesure où celle-ci dépend de la configuration du foyer.

En décembre 2007, 427 600 familles recevaient le *childcare element*, ce qui représente 30 % du nombre total de familles ayant des enfants pour lesquels ils doivent assurer des coûts liés à la garde.

Parmi les bénéficiaires du *childcare element*, seuls 145 700 étaient des couples bi-actifs, soit un peu moins de 35 % des récipiendaires.

Le montant moyen actuellement versé du *childcare element* est de 48,45 £ /semaine (soit 250 € /mois environ).

Institué dans le but de **lutter contre la pauvreté infantile**, le *child tax credit* (CTC) est une prestation versée à tout foyer comprenant au moins un enfant de moins de 16 ans et ayant un revenu annuel inférieur à 86 000 € annuels (et 96 000 € tant que l'enfant a moins d'un an). Il est versé sans aucune condition d'activité des parents.

Ce plafond est élevé, et le gouvernement prétend que 90 % des foyers avec enfants ont accès au dispositif. La réalité de la configuration de cette prestation nuance fortement ce constat. En effet, le CTC comprend :

- un élément forfaitaire familial indépendant de la taille de la famille ;
- une prime forfaitaire de naissance ;
- et une prime forfaitaire par enfant.

Mais le montant global du CTC est en fait minoré en fonction des revenus du foyer. Pour ce faire, après imputation d'un abattement forfaitaire sur les revenus pris en compte, un coefficient de 37 % est appliqué sur une première tranche de revenus supérieurs à 20 000 €. Le résultat de ce calcul est déduit du montant dû jusqu'à un plancher qui correspond au montant du *family element*, soit 806 €.

Si les revenus du foyer sont supérieurs à 74 000 €, un coefficient de dégressivité de 6,67 % est appliqué aux revenus excédant ce seuil. Le résultat de ce calcul est déduit du montant du *family element* jusqu'à atteindre un montant de zéro – ce qui advient en pratique pour un revenu annuel de l'ordre de 86 000 €.

Ceci signifie concrètement que si le *family element* est quasiment universel – puisque 90 % des foyers britanniques le touchent en tout ou partie – le *child element* est quant à lui assujéti à des conditions de ressources relativement strictes. Il est en effet nul pour un revenu annuel d'environ 28 000 euros pour un enfant, 35 000 euros pour deux enfants et 44 000 euros pour trois enfants.

Le problème, en tout cas, est que les sommes distribuées via le CTC ne sont pas conditionnées à l'acquisition de prestations de garde. S'il paraît certain qu'une fraction de la dépense publique effectuée par le biais du CTC est bien utilisée par les familles pour financer des gardes, il n'existe aucun indicateur permettant d'en mesurer l'ampleur. À défaut, nous en sommes réduits à considérer arbitrairement que la totalité de cette dépense doit être comptabilisée.

La même remarque s'applique d'ailleurs aux allocations familiales (*child benefits*), qui sont versées dès le premier enfant.

❖ **Dépenses imputables aux abattements de cotisations sociales par les *childcare vouchers***

Le coût de cette mesure pour le budget de l'État résulte de la perte des cotisations sociales patronales (12,8 %) sur le montant du bon. Ce coût représente 20 M£ en 2005-2006 et 25 M£ en 2006-2007.

❖ **Au total, les dépenses fiscales pour l'année 2005-2006 se répartissent comme suit :**

	Livres sterling	Euros
<i>Childcare element</i> du WTC	900 millions	1,125 milliard

Voucher scheme	20 millions	25 millions
<i>Child tax credit</i>	8,5 milliards	10,6 milliards
<i>Child benefit</i> (allocation familiale universelle)	9,8 milliards	12,25 milliards
Total potentiel	19,2 milliards	24 milliards

En gras : dépenses directement destinées à la garde d'enfant

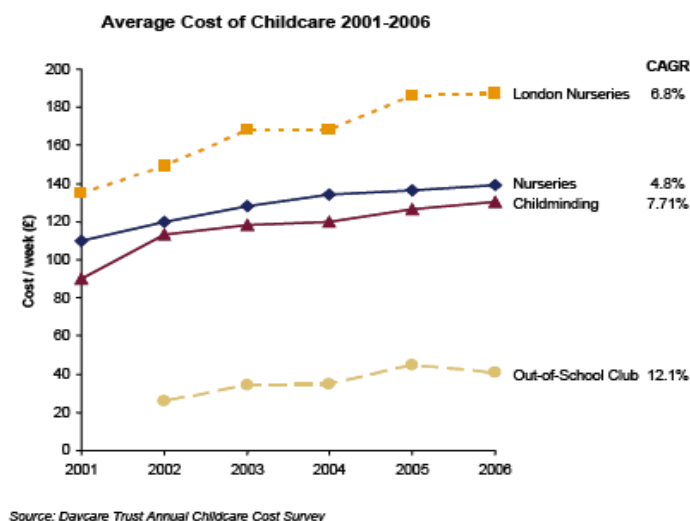
❖ Coût moyen mensuel associé à la garde d'un enfant et reste à charge pour les familles

Les frais de garde d'enfants sont parmi les plus élevés au sein de l'Union européenne. Selon l'association Working Families, les familles prennent à leur charge environ 75 % des coûts de garde d'enfant (pour une moyenne européenne située à 30 %).

Il est assez difficile d'évaluer le reste à charge moyen pour une famille qui fait garder ses enfants. Les situations étant extrêmement hétérogènes, la définition d'une moyenne fait assez peu sens. Il semble donc préférable de rappeler quelques grands ordres de grandeur pour l'année 2008 :

- une nourrice à plein temps perçoit en moyenne 28 786£ de salaire net annuel (soit 3 000 €/mois), ce qui équivaut à 6 000 £ de plus que le salaire moyen. À Londres, le salaire moyen d'une *nanny* est de 33 000 £ net par an (soit 3 400 €/mois).
- une place en crèche à temps plein pour un enfant de moins de 2 ans coûte en moyenne 16 000 £/an (20 000€) et les assistantes maternelles demandent en moyenne 200 £ (250 €) par semaine, voire jusqu'à 400 £ (500 €) par semaine à Londres.

La tendance est à une accélération des coûts, comme le montre ce graphique :



6/ Appréciation de l'efficacité de la politique d'accueil de la petite enfance en vigueur dans votre pays

Dans leurs évaluations des besoins en modes de garde, 25 % des collectivités locales ont souligné l'insuffisance des places pour les enfants de moins de 3 ans.

La politique suivie ces dernières années ne semble pas avoir apporté de grandes améliorations aux yeux des parents. Ils sont 37 % à penser qu'il n'y a pas suffisamment de places disponibles dans leur commune, et une minorité substantielle (36 %) considère encore que le coût est encore trop élevé.

Même si les efforts sont réels, notamment avec l'extension des horaires de la prise en charge gratuite des enfants de 3 à 5 ans, les Britanniques sont très loin de ce qui peut être offert en France pour la garde des tout-petits. En proportion des coûts que représentent une garde d'enfant, les couples bi-actifs sont très peu aidés car le *childcare element* du WTC est très dégressif, et les entreprises qui proposent le système de *vouchers* relativement rares.

La politique britannique demeure centrée sur la réduction de la pauvreté des enfants et l'éducation de ces enfants « pauvres » en dessous de l'âge de la scolarité obligatoire.

Étant donné qu'il n'existe pas comme en France de maternelle publique, gratuite et universelle, les problèmes ne sont donc pas les mêmes, et de ce fait les priorités gouvernementales peuvent aussi paraître éloignées de notre contexte. Néanmoins, la perception qu'en ont les familles anglaises est globalement insatisfaisante.

7/ Expériences locales particulièrement innovantes ou bonnes pratiques méritant d'être signalées

La latitude laissée aux collectivités locales dans la planification de l'offre semble être un point à souligner. Cela permet à chaque territoire de s'adapter aux besoins spécifiques des familles mais également à tous les acteurs, s'ils sont correctement associés, consultés de faire valoir leur préférence pour tel ou tel mode de garde.

Ceci étant, il existe en Angleterre un nombre très limité de communes (environ 350 pour un territoire de l'ordre de 25 % du territoire français), ce qui permet à l'État d'avoir un regard panoramique sur ce qu'elles font effectivement.

Ainsi une commune anglaise située dans une zone rurale a préféré mettre l'accent sur l'offre de places chez les assistantes maternelles plutôt qu'en crèche.

Une telle solution répondait mieux à la dispersion géographique des habitations, mais également à la préférence pour ce mode de garde des services locaux de l'enfance.

Il existait un nombre suffisant d'assistantes maternelles travaillant dans cette région mais les services de l'enfance affirment que si tel n'avait pas été le cas, ils n'auraient pas eu une autre position, et auraient cherché soit à en former de nouvelles, ou à en attirer dans leur secteur.

16.12. Suède

L'ACCUEIL DE L'ENFANCE EN SUÈDE

Les services suédois d'accueil de l'enfance ont une double mission. Par ailleurs, ils doivent soutenir et stimuler le développement et l'apprentissage chez l'enfant, en contribuant à lui assurer des conditions de croissance favorables, et ils doivent permettre aux parents de concilier leur rôle parental avec une activité professionnelle ou des études.

Avec l'assurance parentale et les allocations familiales, l'accueil des enfants a été une pierre angulaire de la politique suédoise de la famille, tout en offrant un solide contenu pédagogique.

Pour la grande majorité des familles suédoises, les services d'accueil de l'enfance sont aujourd'hui un élément naturel de la vie quotidienne. Le manque de places et les longues listes d'attente qui posaient des problèmes considérables dans les années 1990 ont largement disparu. Des structures d'accueil aux tarifs modérés, d'un haut niveau de légitimité, de grande qualité et largement accessibles font désormais partie intégrante de la société de bien-être suédoise. Dans les années 1990, l'accent a été mis de plus en plus sur les aspects relevant de la politique de l'éducation et, en juillet 1996, la responsabilité de l'accueil de l'enfance a été transférée du ministère de la Santé et des Affaires sociales au ministère de l'Éducation et des Sciences.

Depuis plus de trois décennies, l'accueil de l'enfance est une priorité pour les pouvoirs publics suédois. Les réformes dans ce domaine ont trouvé un soutien parlementaire grandissant, ce qui a permis aux gouvernements successifs de mettre en œuvre les politiques élaborées initialement dans les premières années 1970. L'objectif était d'offrir aux enfants des services d'accueil de qualité, pleinement accessibles à ceux qui en ont besoin, gérés principalement par les communes et financés sur les deniers publics. Le principal moteur de l'action était le souci du bien-être des jeunes générations et la volonté d'améliorer l'égalité entre les sexes.

Le développement des services publics d'accueil de l'enfance

Les origines des services d'accueil de l'enfance suédois remontent à la seconde moitié du XIX^e siècle. La première crèche (*barnkrubba*) a été ouverte en 1854 pour prendre en charge les enfants des mères seules qui étaient obligées de travailler pour subvenir à leurs besoins. Des « ouvroirs » (*arbetsstuga*), créés à peu près à la même époque, accueillaient les écoliers des familles pauvres pour leur inculquer le goût du travail et le sens du devoir tout en leur donnant des rudiments de formation professionnelle. Crèches et ouvroirs étaient des institutions sociales, d'ordinaire gérées par des personnes privées ou des organisations de bienfaisance. Parallèlement se sont développés des jardins d'enfants (*barunträdgård*) inspirés des idées du pédagogue allemand Fröbel. Entièrement axés sur la pédagogie, ils accueillaient surtout les enfants de familles aisées dont les mères ne travaillaient pas.

Dans les années 1930 et 1940, une nouvelle vision du type d'activités représentées par les crèches et les ouvroirs se fait jour. La collectivité va désormais prendre une part plus grande de responsabilité pour la garde et l'éducation des enfants et faire disparaître le stigmate d'aide aux indigents qui y restait attaché. Les communes sont de plus en plus nombreuses à prendre en charge les activités. Les dénominations changent, les crèches prenant le nom de *daghem* (centres de jour) et les ouvroirs celui de foyers de loisirs (*fritidshem*). Mais ces établissements n'accueillaient encore qu'un nombre assez limité d'enfants – on les trouvait surtout dans les grandes villes – tandis que les jardins d'enfants ou écoles enfantines (*lekskola*) étaient plus répandus.

Dans les années 1960, la demande de main-d'œuvre féminine s'est accrue, rendant de plus en plus nécessaire une expansion majeure des services de garde pour les enfants. En 1968, le gouvernement nommait une commission d'enquête, la commission des maisons d'enfants, chargée de présenter des propositions pour la mise en place de services d'accueil conciliant les impératifs sociaux et pédagogiques avec les besoins de garde des enfants.

Cette commission a été d'une signification déterminante pour l'orientation des services d'accueil de l'enfance. Elle a formulé des principes pédagogiques et des idées qui ont eu un grand impact et ont gardé leur validité jusqu'à nos jours. Elle a notamment jeté les bases du modèle suédois d'accueil préscolaire (*förskola*) – crèches et écoles maternelles réunies en une structure d'éducation préscolaire devant à la fois répondre aux besoins des enfants et permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle. Garde et pédagogie ont été intégrées. La commission a examiné par ailleurs l'accueil des enfants scolarisés et proposé une rapide extension des centres périscolaires.

Malgré un développement intensif dans les années 1970 et 1980, les communes ne parvenaient pas à résorber les listes d'attente des services d'accueil. Pour y remédier, la législation a été renforcée en 1995, faisant obligation aux communes de mettre sans délai indu des places à la disposition des enfants dont les parents travaillent ou font des études.

Cette réglementation, jointe à une forte natalité, a conduit à la création d'un nombre record de nouvelles places d'accueil de l'enfance. Les listes d'attente se sont raccourcies et aujourd'hui les équipements couvrent pour l'essentiel les besoins. Sans des services d'accueil aussi largement développés, l'évolution des structures familiales et des rôles sexuels intervenue depuis les années 1970 n'aurait pas été possible. Le taux d'activité féminin s'est constamment rapproché de celui des hommes et la plupart des enfants suédois sont aujourd'hui élevés par des parents qui assument ensemble la responsabilité de l'entretien de la famille.

Les réformes de 2001-2003

L'école maternelle accueille les enfants dont les parents travaillent, font des études, sont en chômage ou en congé parental ainsi que les enfants qui ont un besoin personnel de prise en charge. De plus, tous les enfants de 4 à 5 ans y ont droit gratuitement pour 525 heures par an.

Elle est ouverte toute l'année et les heures de classe sont adaptées aux horaires de travail ou d'étude des parents. Les enfants sont généralement répartis en groupes de 15 à 20. Chaque groupe est normalement encadré par 3 personnes – enseignants d'école maternelle et éducateurs de jeunes enfants. Une école maternelle moyenne peut comprendre trois de ces groupes. En 2005, environ 77 % des enfants de 1 à 5 ans fréquentaient l'école maternelle, soit au total 377 120 enfants.

Dans une crèche familiale, une assistante maternelle accueille des enfants à son propre foyer pendant les heures de travail ou d'étude des parents. Les enfants dont les parents sont sans emploi ou en congé parental ont également droit à cette forme d'accueil. Les enfants doivent être inscrits et les heures d'ouverture sont adaptées aux horaires de travail ou d'étude des parents. La crèche familiale est une solution de rechange à l'école maternelle, par exemple lorsque l'école la plus proche est trop éloignée. C'est une forme d'accueil plus répandue dans les régions peu peuplées et les communes rurales que dans les grandes zones urbaines.

L'effectif des crèches familiales a régulièrement diminué depuis la fin des années 1980. En 2005, environ 6 % des enfants de 1 à 5 ans fréquentaient une crèche familiale, soit au total environ 29 599 enfants.

L'école maternelle ouverte est un complément à l'école maternelle pour les enfants dont les parents sont chez eux dans la journée. Les enfants y vont avec leurs parents. Dans certains quartiers, elle a un caractère social prononcé, travaillant par exemple en coopération avec les

services sociaux et/ou les centres de protection maternelle et infantile. L'école maternelle ouverte est en général gratuite. En 2005, on en comptait environ 448 en Suède.

Le centre périscolaire accueille les enfants aux heures où ils ne sont pas à l'école, c'est-à-dire avant et après la classe et pendant les congés scolaires. La majeure partie des enfants inscrits ont de 6 à 9 ans. Les centres périscolaires sont ouverts toutes l'année et leurs heures d'ouverture sont adaptées aux horaires de travail ou d'étude des parents. En 2005, 76 % des enfants de 6 à 9 ans et 11 % des enfants de 10 à 12 ans fréquentaient un centre périscolaire, soit 342 000 enfants au total.

Le centre périscolaire est destiné à compléter l'école en contribuant au développement des enfants et leur proposer des loisirs enrichissants. La volonté politique déclarée est de le rapprocher de l'école, et aujourd'hui la plupart des centres périscolaires coopèrent à un degré plus ou moins important avec l'école.

Les activités de loisirs libres sont une option de rechange, prévue par la loi scolaire, aux centres périscolaires et aux crèches familiales pour les enfants de 10 à 12 ans. Ces structures ne sont toutefois disponibles que dans un quart environ des zones urbaines de Suède. Environ 5 % des enfants de 10 à 12 ans y participent.

De 2001 à 2003, une série de réformes ont été lancées dans l'intention d'étendre l'accès aux services d'accueil à des catégories qui n'en bénéficiaient pas par le passé. Les communes ont été mises dans l'obligation de fournir également des places en école maternelle ou en crèche familiale (*familjedaghem*) aux enfants de 1 à 5 ans dont les parents sont sans emploi ou en congé parental pour s'occuper d'un autre enfant de la famille. Les enfants de cette catégorie ont droit à être accueillis au moins 3 heures par jour. Un accueil préscolaire gratuit a été mis en place pour tous les enfants de 4 à 5 ans pour 3 heures par jour au moins pendant les semestres scolaires (école maternelle universelle). Une nouvelle étape a été franchie avec le plafonnement des droits d'inscription à l'école maternelle, à la crèche familiale et au centre périscolaire.

Ces réformes visaient à intégrer les services publics d'accueil de l'enfance dans le système de protection sociale général couvrant l'ensemble de la population. Le principe fondamental est de faire en sorte que tous les enfants de Suède aient accès à des services d'accueil aux tarifs suffisamment bas pour que personne n'en soit exclu.

Un élément de l'éducation tout au long de la vie

L'intégration de l'accueil de l'enfance dans le système éducatif en 1996 visait à souligner l'importance des premières années de la vie pour le processus d'apprentissage ultérieur. Toutes les activités éducatives pour les enfants et les jeunes font partie d'une démarche d'éducation tout au long de la vie et sont à voir comme un tout. Elles doivent s'inscrire dans une approche globale du développement et de l'apprentissage de l'enfant.

En 1998, une nouvelle forme de scolarité a été mise en place, la classe préparatoire (*förskoleklass*) pour les enfants de 6 ans. C'est une classe facultative, mais presque tous les enfants de 6 ans qui ne sont pas entrés à l'école de base la fréquentent. La classe préparatoire, le centre périscolaire et l'école de base travaillent en étroite coopération, associant ainsi différentes traditions éducatives pour faire émerger de nouvelles idées pédagogiques et méthodes de travail.

Dans le cadre du processus d'intégration de l'accueil préscolaire et de l'enseignement scolaire, l'école maternelle a été dotée de son propre programme national d'enseignement, et celui de l'école de base a été adapté de manière à couvrir l'école maternelle et dans une certaine mesure les centres périscolaires. Les deux programmes sont fondamentalement structurés de manière analogue. Ils se recoupent, reflétant une même approche du développement et de l'apprentissage, et partageant les

mêmes valeurs démocratiques. Ces deux programmes d'enseignement, avec ceux des formes de scolarité non obligatoire, couvrent les 20 premières années de la vie dans le système éducatif suédois.

Les évaluations du transfert de responsabilité pour les structures publiques d'accueil de l'enfance font apparaître des effets favorables, mais aussi d'autres moins favorables. Largement appliquées, les nouvelles dispositions ont l'appui des professionnels comme des parents. L'approche adoptée à l'égard des enfants d'âge préscolaire pose toutefois certains problèmes. Souvent, les approches et méthodes de travail propres à l'école sont devenues prédominantes, de sorte que la prise en charge assurée à l'école maternelle et dans les centres périscolaires risque de se « scolariser » d'une manière qui n'était pas dans l'intention de la réforme.

L'accueil de l'enfance actuel – formes et extension

Les services publics d'accueil de l'enfance sont destinés aux enfants de 1 à 12 ans. Les enfants qui ne sont pas encore entrés à l'école se voient proposer des activités préscolaires (*förskoleverksamhet*) et les enfants scolarisés un accueil périscolaire (*skolbarnsomsorg*). L'âge de la scolarité obligatoire est de 7 ans en Suède, mais presque tous les enfants de 6 ans suivent auparavant une forme de scolarité facultative, la classe préparatoire. Les activités préscolaires s'adressent donc en principe aux enfants de 1 à 5 ans et les activités périscolaires aux enfants de 6 à 12 ans.

Aux termes de la loi scolaire, les activités préscolaires sont organisées dans le cadre de l'école maternelle (*förskola*), des crèches familiales (*familjedaghem*) et de l'école maternelle ouverte (*öppen förskola*). L'accueil des enfants scolarisés est assuré par les centres périscolaires (*fritidshem*), les crèches familiales (*familjedaghem*) et les activités de loisirs libres (*öppen fritidsverksamhet*).

Les communes versent des subventions à des services d'accueil privés, autrement dit des établissements gérés par un organisme non communal. Le montant de la subvention correspond aux dépenses par enfant dans un établissement communal équivalent et les droits d'inscription ne doivent pas dépasser ceux que demande la commune. Quelque 12 % des enfants de 1 à 3 ans en 2005 fréquentaient un établissement géré par un organisme privé. La forme la plus courante d'établissement privé est la coopérative des parents.

Les structures publiques d'accueil de l'enfance ont connu une expansion rapide au cours des trente dernières années. De 1970 à 2005, le nombre d'enfants inscrits dans les écoles maternelles, les centres périscolaires et les crèches familiales a plus que décuplé, passant de 61 000 à 735 500. Actuellement, plus de 75 % des enfants de 1 à 3 ans et 97 % des enfants de 4 à 5 ans fréquentent l'école maternelle et les trois quarts des enfants scolarisés de 6 à 9 ans sont pris en charge dans un centre périscolaire.

Presque toutes les communes satisfont aujourd'hui à l'obligation qui leur est faite par la loi scolaire de mettre à disposition dans un délai raisonnable une place à la maternelle, dans un centre périscolaire ou dans une crèche familiale. Des insuffisances subsistent toutefois en ce qui concerne les activités de loisirs libres pour les enfants de 10 à 12 ans.

Ainsi, après une période d'expansion intensive, les structures publiques d'accueil de l'enfance répondent aujourd'hui aux besoins, du moins jusqu'à l'âge de 9 ans. Selon les questionnaires adressés aux parents, seulement 1 ou 2 % des enfants qui en ont besoin n'ont pas encore de place dans un service d'accueil.

Contenu et principes pédagogiques

Les services publics d'accueil de l'enfance suédois se distinguent par leur aspiration à assurer à l'enfant une prise en charge et une éducation couvrant tous les aspects de sa personne, tout au long de la journée. Cette approche est fondée sur une vision globale des besoins de développement et d'apprentissage, associant la garde, les soins et l'éducation (*educare*). Les enfants apprennent sans cesse, et par tous leurs sens. Il n'est pas possible d'identifier des moments particuliers pour le développement ou l'apprentissage.

Une grande place est faite au jeu et aux activités créatives. L'importance du jeu pour le développement et l'apprentissage est mise en exergue dans la pédagogie préscolaire comme dans les activités périscolaires. Aujourd'hui, elle est également inscrite dans les programmes d'enseignement de l'école de base. Le jeu aide l'enfant à comprendre le monde qui l'entoure, contribue à développer son imagination et sa créativité, lui apprend à coopérer avec autrui. Le jeu est par tradition au cœur des activités publiques d'accueil de l'enfance en Suède.

L'enfant étant naturellement curieux, on l'encourage à entreprendre des activités personnelles et à découvrir les choses par lui-même. L'activité éducative part des capacités individuelles de l'enfant et s'appuie sur ce qu'il a déjà expérimenté et appris. En travaillant sur un thème particulier pendant quelque temps et en l'examinant sous divers angles, l'enfant peut replacer ses nouvelles connaissances dans un contexte intelligible.

Un autre trait distinctif de l'accueil de l'enfance en Suède est une large coopération entre les parents et les éducateurs. Une période d'adaptation pouvant aller jusqu'à deux semaines pour les enfants les plus jeunes jette les bases de cette coopération, qui se développe ensuite au fil des contacts quotidiens. Par des moyens tels que les réunions de parents et des entretiens réguliers avec le personnel sur le développement de leur enfant, les parents ont la possibilité de participer et d'exercer leur influence.

Les enfants à besoins spécifiques ont des droits particuliers dans les services d'accueil. Ils ont droit à une place à l'école maternelle ou au centre périscolaire indépendamment de l'occupation de leurs parents. Cette catégorie n'est pas strictement définie – il peut s'agir d'enfants handicapés ou d'enfants ayant des problèmes plus diffus, difficultés de concentration ou troubles psychosociaux par exemple. Il est de principe que les besoins de ces enfants doivent être satisfaits en premier lieu dans le cadre des établissements ordinaires et non par le recours à des mesures spéciales. Le niveau de qualité globalement élevé de l'école maternelle ou du centre périscolaire est jugé être la meilleure forme de soutien qui puisse être donnée à ces enfants.

Il y a aujourd'hui en Suède beaucoup d'enfants qui ont leurs racines dans une autre culture. Soutenir leur double appartenance culturelle et les encourager activement à développer leur bilinguisme est un des objectifs spécifiques de l'éducation préscolaire. À cette fin, des enseignants spécialisés donnent des cours de langue maternelle aux enfants qui n'ont pas le suédois comme première langue. Environ 13 % de ces enfants suivent des cours de langue maternelle à la maternelle ou dans une crèche familiale.

Le programme d'enseignement de l'école maternelle

Depuis 1998, l'école maternelle suédoise a son propre programme d'enseignement. Comme celui de l'école de base, il se présente sous la forme d'un décret gouvernemental et son application est donc obligatoire.

Le programme d'enseignement définit les grandes finalités et l'orientation générale de l'école maternelle, mais ne précise pas les moyens de leur réalisation. C'est au personnel des

établissements qu'il incombe de choisir les approches et les méthodes à appliquer. Les objectifs et lignes directrices générales portent sur les aspects suivants :

- normes et valeurs ;
- développement et apprentissage ;
- influence des enfants ;
- coopération entre l'école maternelle et la famille ;
- interaction avec la classe préparatoire, l'école de base et le centre périscolaire.

Les lignes directrices sont destinées, d'une part, à l'ensemble du personnel de l'école maternelle et, d'autre part, à l'équipe éducative individuelle, c'est-à-dire les enseignants et éducateurs qui travaillent avec un même groupe d'enfants. Comme les enfants entrent à l'école maternelle à des moments différents et ne se développent pas au même rythme, il est précisé que les divers objectifs sont de caractère indicatif et n'impliquent pas d'obligation de résultat.

Les valeurs démocratiques fondamentales sont un aspect important du programme d'enseignement. Les mêmes valeurs fondamentales doivent sous-tendre l'école maternelle et l'école de base : respect et souci des autres, solidarité, égalité entre les sexes et tolérance.

Le programme d'enseignement de l'école maternelle part de l'idée que l'enfant est compétent et aspire sans cesse à élargir sa compréhension du monde qui l'entoure. La tâche de l'école maternelle est de tirer parti de cette soif de savoir pour jeter les bases d'un processus d'apprentissage tout au long de la vie. En résumé, le programme d'enseignement indique que l'école maternelle doit être attrayante, sécurisante et instructive pour tous les enfants qui la fréquentent.

Personnel

Traditionnellement, le personnel de l'accueil de l'enfance est très qualifié en Suède. On compte quatre catégories professionnelles : enseignants d'école maternelle, animateurs de loisirs, éducateurs de jeunes enfants et assistantes maternelles.

Pourcentage d'enfants de différentes classes d'âge inscrits dans les services d'accueil de l'enfance en 2005			
Âge de l'enfant	École maternelle/centre périscolaire	Crèche familiale	Total
1 à 3 ans	69	6	75
4 à 5 ans	91	6	97
6 à 9 ans	78	1	78
10 à 12 ans	11	0	11
1 à 12 ans	58	3	61
L'école maternelle est destinée aux enfants de 1 à 5 ans, les centres périscolaires aux 6-12 ans et les crèches familiales aux enfants de 1 à 12 ans.			

Pourcentage d'enfants dans divers types d'établissements préscolaires et périscolaires privés en 2005

Écoles maternelles	17 %
Centres périscolaires	9 %

Les enseignants d'école maternelle et les animateurs de loisirs ont une formation pédagogique supérieure de trois ans, comportant des options axées sur la pédagogie, la psychologie du développement, la sociologie de la famille et les activités créatrices. Une partie de la formation est commune. Les éducateurs de jeunes enfants ont en général une formation secondaire ; les assistantes maternelles ont souvent suivi des formations organisées par les communes elles-mêmes.

Plus de la moitié du personnel de l'école maternelle et des centres périscolaires sont des enseignants préscolaires spécialisés ou ont une formation de moniteur ou d'animateur de loisirs ; la plupart des autres intervenants ont suivi une formation pour travailler avec des enfants. Environ 3 % du personnel préscolaire et 17 % de celui des centres périscolaires sont des hommes.

Partage des responsabilités

Le partage des responsabilités entre l'État et les communes a été revu dans les années 1990. L'ancien régime de réglementation a fait place à un mode de gestion plus axé sur les objectifs et les résultats. Pour ce qui est de l'accueil de l'enfance, cela implique que l'État définit les grandes finalités des activités tandis que les communes sont chargées de la mise en œuvre. L'État contribue au financement par ses dotations aux communes, qui sont désormais de caractère non spécifique.

À l'époque où les structures d'accueil de l'enfance étaient en développement, le contrôle de l'État était plus strict. Pour assurer une qualité élevée et uniforme, la Direction nationale de la santé et des affaires sociales (*Socialstyrelsen*), qui était alors l'autorité de tutelle, publiait des recommandations et des lignes directrices concernant entre autres les locaux, la formation du personnel, le taux d'encadrement et la taille des groupes. On avait recours à des subventions publiques ciblées pour stimuler l'expansion, mais aussi pour infléchir l'orientation.

La Direction nationale de l'enseignement scolaire (*Skolverket*) et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'école (*Myndigheten för skolutveckling*) sont aujourd'hui les autorités de tutelle centrales pour les activités préscolaires et l'école. La Direction nationale de l'enseignement scolaire a pour mission de veiller à la réalisation des objectifs nationaux des activités préscolaires par des études de suivi, des évaluations et des activités de surveillance. Elle est également en charge des statistiques nationales de l'accueil de l'enfance et de l'éducation. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'école lance et soutient des actions locales de développement et d'amélioration visant à assurer une qualité élevée et l'égalité des chances pour les enfants et les élèves.

La législation

La loi scolaire définit les formes d'accueil des enfants d'âge préscolaire et scolaire, leurs modes de gestion et les missions dont elles sont chargées. Elle fait aussi obligation aux communes d'assurer des activités préscolaires et périscolaires aux enfants dont les parents travaillent ou font des études. Les communes sont tenues en outre de proposer des activités préscolaires aux enfants dont les parents sont sans emploi ou en congé parental pour s'occuper d'un autre enfant de la famille. Tous les enfants doivent se voir proposer une place à l'école maternelle publique à partir de l'automne de leurs 4 ans.

Une place doit être proposée « sans délai indu », c'est-à-dire normalement dans les trois ou quatre mois de la demande des parents, et aussi près que possible du domicile de l'enfant. Les souhaits des parents doivent être raisonnablement pris en compte.

Les communes sont investies d'une responsabilité spécifique en ce qui concerne les enfants qui, pour des raisons physiques, psychiques ou autres, ont besoin d'un soutien particulier pour leur développement. Aux termes de la loi, ces enfants doivent obtenir une place dans une structure préscolaire ou périscolaire si des besoins ne peuvent être pris en compte d'une autre manière.

La loi formule en outre des exigences qualitatives. Les établissements doivent disposer d'un personnel possédant la formation ou l'expérience requise pour répondre aux besoins de prise en charge et d'activités pédagogiques des enfants. Les groupes d'enfants doivent être d'une taille et

d'une composition appropriées, les locaux doivent être fonctionnels. Les activités doivent partir des besoins de chaque enfant et les enfants à besoins spécifiques doivent recevoir le soutien nécessaire.

La loi indique que les communes peuvent allouer des aides à des activités préscolaires et périscolaires privées si celles-ci répondent aux critères de qualité prévus par la loi, et si leurs tarifs ne sont pas excessifs.

Coûts et droits d'inscription

Les dépenses des communes pour les services publics d'accueil de l'enfance sont couvertes par les dotations de l'État, l'impôt local sur le revenu et les droits d'inscription versés par les parents. Les dépenses brutes de l'accueil de l'enfance s'élevaient en 2005 à 51 200 millions de couronnes suédoises (SEK).

Chaque commune détermine elle-même le montant des droits d'inscription et l'aménagement des barèmes. Dans les années 1990, les tarifs ont été majorés et de plus en plus fixés en fonction des revenus familiaux et des heures de présence des enfants. Ainsi, les familles ne tiraient souvent que peu d'avantage économique d'une augmentation de leurs revenus. Cela menaçait de réduire la propension des parents – et en particulier des mères – à reprendre le travail après une période de chômage, ou à accroître leur durée de travail.

Pour remédier à ce genre de problèmes, un système de plafonnement des droits d'inscription a été mis en place au 1^{er} janvier 2002. Il consistait à fixer un montant maximal pour les droits à verser par les parents.

– Pour les établissements préscolaires (écoles maternelles et crèches familiales), les droits d'inscription sont limités à 1 à 3 % du revenu familial, selon le nombre d'enfants de la famille. Ils ne peuvent toutefois dépasser 1 260 SEK par mois pour le premier enfant, 840 SEK par mois pour le deuxième et 420 SEK pour le troisième.

– Pour l'accueil des enfants d'âge scolaire (centres périscolaire et crèches familiales), les droits d'inscription sont limités à 1 à 2 % du revenu familial, sans pouvoir dépasser 840 SEK par mois pour le premier enfant et 420 SEK pour le deuxième et le troisième.

Les communes sont libres d'adopter ou non le régime de plafonnement des droits. Celles qui le font perçoivent une indemnité de l'État pour compenser leur manque à gagner, ainsi que des subventions spécifiques destinées à l'amélioration de leurs services d'accueil. Au cours de la première année d'application, 288 des 290 communes du pays ont adopté le plafonnement. Les autres s'y sont ralliées par la suite.

La Direction nationale de l'enseignement scolaire évalue en continu l'impact du plafonnement des droits. Les résultats des deux premières années montrent que dans la grande majorité des cas, les montants à payer par les parents ont été substantiellement réduits. Cette réduction a été largement compensée par les subventions versées par l'État en contrepartie. En 2005, les droits d'inscription couvraient 10 % des dépenses brutes d'accueil de l'enfance.

Le plafonnement des droits d'inscription n'a conduit à aucune détérioration de la qualité de l'accueil. Les subventions de l'État destinées à garantir la qualité des services municipaux ont permis de maintenir les taux d'encadrement. Selon les évaluations faites par la Direction nationale de l'enseignement scolaire, les heures de présence dans les écoles maternelles et les centres périscolaires n'ont pas augmenté, bien que les tarifs ne soient plus liés à la durée de fréquentation.

Qualité

La loi scolaire définit des normes de qualité pour les services publics d'accueil de l'enfance. De plus, le programme d'enseignement national pour l'école maternelle assure des activités préscolaires de haute qualité et de niveau équivalent dans l'ensemble du pays. Pour les centres périscolaires, les crèches familiales, l'école maternelle ouverte et les activités de loisirs libres, la Direction nationale de l'enseignement scolaire a élaboré des lignes directrices générales précisant ce que doivent être des services de bonne qualité.

Comme d'autres parties du secteur public suédois, l'accueil de l'enfance a eu à subir des coupes budgétaires importantes dans les années 1990. Il en est résulté une augmentation de la taille des groupes et une réduction de la densité de personnel. De 1990 à 2005, la taille moyenne des groupes est passée de 14 enfants à 17 à l'école maternelle et les taux d'encadrement ont baissé. Cette tendance a toutefois été enrayée ces dernières années, et en 2005 le nombre d'enfants par membre du personnel était de 5,2 – un niveau qui est resté à peu près inchangé depuis 1999.

Des changements majeurs sont également intervenus dans les centres périscolaires. En 2005, les groupes étaient en moyenne de 31 enfants, presque deux fois plus qu'en 1990, alors que les taux d'encadrement ont diminué de plus de moitié sur la même période. La Direction nationale de l'enseignement scolaire note dans ses études d'évaluation que les centres périscolaires du pays manquent souvent des ressources nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées.

Des études montrent que la taille des groupes et le taux d'encadrement sont des facteurs cruciaux pour la qualité des services d'accueil, en particulier pour les enfants les plus jeunes et les enfants à besoins spécifiques. Des préoccupations ont été formulées de diverses parts – en particulier par les parents – en ce qui concerne la trop grande taille des groupes de l'école maternelle et des centres périscolaires, et/ou l'insuffisance des taux d'encadrement.

Le gouvernement a tenu compte de ces inquiétudes en prenant un certain nombre de mesures pour assurer la qualité des services d'accueil de l'enfance. Il a entre autres chargé la Direction nationale de l'enseignement scolaire de mettre au point des indicateurs de qualité pour l'école maternelle et les centres périscolaires, tant au niveau national qu'au niveau local. De plus, la Direction doit élaborer un ensemble de recommandations concernant la qualité de l'accueil et de l'éducation préscolaires pour appuyer le travail d'assurance de la qualité entrepris par les communes.

Afin d'améliorer encore la qualité de l'école maternelle, les communes doivent également recevoir des subventions d'État pour recruter de nouveaux enseignants préscolaires et d'autres personnels. Au total, 1 000 millions de SEK leur ont été alloués à cet effet en 2005, et 2 000 millions de plus par an sont prévus pour 2006 et 2007. Ensuite le financement sera intégré aux dotations générales de l'État. On estime que cela permettra de ramener la taille des groupes à 15 enfants en moyenne, avec un encadrement de trois personnes travaillant à temps plein.

Outre les restrictions budgétaires, la nouvelle approche de la gestion a alimenté ces dernières années le débat sur la qualité et l'uniformité des services d'accueil de l'enfance. Des actions sont prévues tant au niveau des communes que des lieux de travail pour mettre au point des méthodes de suivi et d'évaluation de la qualité des prestations fournies.

16.13. Typologie des services de garde d'enfants (OCDE)

Accueil en centre			Accueil familial de jour (AFJ)		Préscolaire		École obligatoire	
Public ¹								
Privé ²								
Âge	0	1	2	3	4	5	6	7
Allemagne	Krippen (crèche en centre)			Jardin d'enfants (préscolaire)			École obligatoire	
Australie	Accueil de jour accrédité, accueil familial de jour et accueil occasionnel (l'allocation de garde des enfants est disponible pour 24 ou 50 heures de garde, selon le statut professionnel des parents)				Classes préparatoires/ préscolaires (généralement 15 heures par semaine), avec école primaire (temps plein, souvent avec accueil en dehors des heures scolaires)		École obligatoire	
Autriche	Tagesmutter (AFJ) et Krippen (en centre); temps partiel (25 heures)			Jardin d'enfants, (temps partiel, 25 heures); services d'accueil en dehors des heures scolaires en cours de création			École obligatoire	
Belgique	Kinderdagverblijf (crèches en centre) et AFJ; crèche (en centre) et gardiennes encadrées (AFJ)			Kleuterschool, temps partiel ou temps plein, avec accueil en dehors des heures scolaires; école maternelle, temps partiel ou temps plein, avec accueil en dehors des heures scolaires			École obligatoire	
Canada	Accueil familial de jour et en centre				Préjardins d'enfants Ontario	Jardins d'enfants/ maternelles au Québec	École obligatoire	
Corée	Centres d'accueil d'enfants						École obligatoire	
				Jardin d'enfants				
				Hakwon (préscolaire)				
Danemark	Dagpleje (AFJ) et Vuggestuer (crèche) temps plein (> 32 heures)			Børnehaver (jardin d'enfants) temps plein (> 32 heures)				Ecole obligatoire
	Adlersintegrer (service à classe unique) temps plein (> 32 heures)					Børnehaver (> 32 heures)		
Espagne	Educación Pre-scolar (en centre)			Educación infantil (préscolaire), avec école primaire			École obligatoire	
États-Unis	Centres de garde d'enfants et AFJ			Programmes éducatifs, y compris jardins d'enfants privés, Head Start (jardins d'enfants publics)			École obligatoire	
Finlande	Perhepäivähoido (AFJ) et Paivakoti (centre municipaux de développement des jeunes enfants), temps plein (< 50 heures)						Esiopetus préscolaire	École obligatoire
France	Crèche (accueil en centre) et Assistantes maternelles (AFJ), temps plein			École maternelle (préscolaire) avec accueil en dehors des heures scolaires			École obligatoire	
Grèce	Vrefonipiaki stahmi (crèche pour les enfants < 2.5 et école maternelle pour ceux > 2.5)						École obligatoire	
	Nipiagogeia (jardin d'enfants)							
Hongrie	Bölcsöde (crèches), temps plein (40 heures)			Ovoda (jardin d'enfants)		École obligatoire		
Islande	Centres d'accueil de jour et « day mothers » (AFJ)				Préscolaire		École obligatoire	
Irlande	AFJ et nurseries réglementés (en centre)				Écoles Early Start et écoles maternelles (préscolaire), avec école primaire		École obligatoire	
				Groupes d'éducation active préscolaire				

Accueil en centre			Accueil familial de jour (AFJ)		Préscolaire		École obligatoire		
Public ¹									
Privé ²									
Âge	0	1	2	3	4	5	6	7	
Italie	Asili nidi (crèches) temps partiel (20 heures) et temps plein (< 50 heures)			Scuola dell'infanzia (préscolaire)			École obligatoire		
Japon	Accueil en centre						École obligatoire		
	Accueil familial de jour			Jardin d'enfants					
Luxembourg	Crèche (accueil en centre) et Tagesmutter (AFJ)			Enseignement préscolaire			École obligatoire		
Mexique	Educación inicial (crèche en centre)				Compulsory educación preschool (préscolaire)		École obligatoire		
Norvège	Barnehage, y compris le familiebarnehager en milieu rural, temps plein (40 heures)						École obligatoire		
Nouvelle-Zélande	Centres d'accueil d'enfants, accueil familial de jour, Playcentres et Te Kohanga Reo					École obligatoire			
	Jardin d'enfants communautaires (en majorité enfants de trois et quatre ans)								
Pays-Bas	Gastouderopvang (AFJ), Kinderopvang (centres d'accueil d'enfants) et groupes d'éducation active				Groupe 1, avec école primaire		École obligatoire (à partir du Groupe 2)		
Pologne	Nurseries			Préscolaire/écoles maternelles					École obligatoire
Portugal	Creche familiare (AFJ) et crèches en centre			Jardins de infancia (préscolaire)			École obligatoire		
République tchèque	Crèche (accueil en centre), temps plein			Materska skola (jardin d'enfants public)			École obligatoire		
Royaume-Uni	Nurseries, gardes d'enfants et groupes d'éducation active			Playgroups et nurseries, temps partiel	Classes préparatoire, avec école primaire		École obligatoire		
République slovaque	Écoles maternelles			Jardin d'enfants			École obligatoire		
Suède	Forskola (préscolaire) temps plein, 30 heures, quelques Familiedaghem (AFJ) en particulier dans les zones rurales						Forskoleklass (préscolaire, temps partiel)	École obligatoire	
Suisse	Crèche, Krippen, varie d'un canton à l'autre (en centre)			Préscolaire, obligatoire dans certains cantons			École obligatoire		
Turquie	Crèche			Ana Okullari (jardin d'enfants)			École obligatoire		

1. Services largement financés et gérés par l'État (plus de 50 % des inscrits le sont dans des établissements dirigés par l'État).

2. Services largement gérés par des prestataires privés (à but lucratif ou non) et financés sur fonds publics et privés.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille, www.oecd.org/els/social/family.

17. ANNEXE 17 : TYPOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS COLLECTIFS

Les crèches collectives (établissements d'accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans)¹⁷

Les crèches collectives sont conçues et aménagées pour recevoir dans la journée, collectivement et de façon régulière, des enfants de moins de 3 ans :

- les crèches traditionnelles de quartier sont implantées à proximité du domicile de l'enfant et ont une capacité d'accueil limitée à 60 places. Elles sont ouvertes de 8 heures à 12 heures par jour, sont fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés ;
- les crèches traditionnelles de personnel sont implantées sur le lieu de travail des parents et adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration. Leur capacité d'accueil est également de 60 places au maximum ;
- les crèches parentales sont gérées par les parents qui, regroupés en association de type loi 1901, s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de 3 ans. Leur capacité d'accueil, de 20 places maximum, peut à titre exceptionnel être portée à 25 places par décision du président du conseil général eu égard aux besoins des familles.

Les haltes-garderies (établissements d'accueil occasionnel)

Les haltes-garderies accueillent ponctuellement les enfants de moins de 6 ans. Elles permettent notamment d'offrir aux enfants de moins de 3 ans des temps de rencontre et d'activités avec d'autres enfants, ce qui les prépare progressivement à l'entrée à l'école maternelle. Comme pour les crèches collectives, on distingue les haltes-garderies traditionnelles pouvant offrir au maximum 60 places et des haltes-garderies à gestion parentale de taille limitée à 20 places (25 places par dérogation).

Les jardins d'enfants (établissement d'accueil régulier d'enfants de 3 à 6 ans)

Les jardins d'enfants accueillent, de façon régulière, dans la journée, des enfants âgés de 3 à 6 ans. Conçus comme une alternative à l'école maternelle, ces établissements doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des jeux. Ils peuvent éventuellement recevoir des enfants dès l'âge de 2 ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places.

Les crèches familiales (services d'accueil familial)

Les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile, sans regrouper l'ensemble des enfants dans un même lieu. Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives. Les assistantes maternelles y travaillant sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil des crèches familiales ne peut être supérieure à 150 places.

Les établissements multi-accueil

Les établissements multi-accueil proposent différents modes d'accueil pour les enfants de moins de 6 ans au sein d'une même structure. Ils offrent fréquemment une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif : des places d'accueil régulier (de type crèche ou jardin d'enfants), des places d'accueil traditionnel (de type halte-garderie) ou des places d'accueil polyvalent (utilisé selon les besoins tantôt en accueil régulier, tantôt en accueil occasionnel). Ces structures peuvent être gérées de façon traditionnelle ou par les parents, leur capacité d'accueil est dans le premier cas de 60 places et dans le second de 20 places (25 par dérogation). Mais certains de ces établissements assurent à la fois l'accueil collectif et l'accueil familial, et dans ce cas, leur capacité globale d'accueil est limitée à 100 places.

¹⁷ G. Bailleau, « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2006 », *Études et résultats* n° 608, novembre 2007, DREES.

Principaux types de crèche à participation d'entreprises

	Crèche mono-entreprise			Crèche multi-entreprises		Crèches municipales
Statut	Service d'un hôpital	Associatif	SARL	Associatif	SARL	Public
Origine	Direction	Salariés	Direction	PME dans une association du parc d'activité	Plusieurs entreprises	Délégation de service public
Financement	Hôpital / CAF	Entreprise / CAF / commune	Entreprise / CAF	Entreprises / CAF / commune	Entreprises / CAF	Commune / CAF
Gestion	Hôpital	CA de l'association	Entreprises de crèches	CA de l'association / commune	Entreprises de crèches	Entreprises de crèches
Décision	Direction de l'hôpital	CA : 50 % entreprise / parents / directrice	Comité de suivi : entreprise de crèche / entreprise / directrice	CA / commune	Entreprise de crèche	Comité de suivi : entreprise de crèche / directrice / commune

Dossier d'étude n° 91, « Innovation et diversification des modes d'accueil de la petite enfance », CNAF, avril 2007.

18. ANNEXE 18 : LE DÉVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES

Source : note CNAF.

1. Les aides à l'investissement

1.1 Au 31 décembre 2007, le DAIPE centralisé a permis de créer 3 611 places

Rappelons que la Conférence de la famille en 2003 a arrêté le principe du troisième Plan de création de places d'accueil des jeunes enfants. Ce nouveau plan, de 200 millions d'euros, est désigné sous le terme de « dispositif d'aide à l'investissement petite enfance » (DAIPE).

80 % des crédits de cette enveloppe (soit 160 millions d'euros) sont décentralisés. Elle concerne les équipements d'accueil municipaux et associatifs et les crèches d'entreprise (cette enveloppe est épuisée).

Par ailleurs, ce plan permet de financer des entreprises privées (entreprises de crèches) qui souhaitent s'impliquer dans le secteur de l'accueil de la petite enfance.

Une enveloppe de 40 millions d'euros a été réservée pour les projets présentés par des entreprises privées d'accueil de jeunes enfants (entreprises de crèches).

Outre l'application de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique ou de l'article L. 129-1 du code du travail, l'attribution d'une subvention est conditionnée, par le respect d'au moins une des conditions suivantes :

- satisfaire les critères ouvrant droit à la prestation de service (et donc appliquer le barème institutionnel national des participations familiales) ;
- accueillir uniquement des enfants pour lesquels les parents perçoivent le complément mode de garde dans le cadre de la Paje ;
- agir pour le compte d'entreprises dont la contribution est éligible au crédit d'impôt familles (art. 98 de la loi de finances pour 2004).

Compte tenu de sa singularité, une extraction spécifique du DAIPE centralisé a été réalisée au 31 décembre 2007. Celle-ci révèle qu'en six mois le taux d'engagement est passé de 67 % à 83 %.

Le montant des engagements au titre de l'enveloppe centralisée du DAIPE s'élève à **33 millions d'euros**, 3 611 places nouvelles seront ainsi créées.

La montée en charge de ce dispositif a été très graduelle : 3 établissements financés en 2004 et 47 en 2007.

Tableau 1
Évolution du nombre de places créées dans le cadre de l'enveloppe centralisée du DAIPE

Année	Nombre projets	Nombres de places	Consommation en millions d'euros
2004	3	75	0,4
2005	13	536	4,6
2006	21	953	8,4
2007	47	2 055	19,6
Total	84	3 611	33,0

1.2. Les caractéristiques des projets financés

Le coût total moyen par place nouvelle est de 16 809 €. L'aide moyenne accordée est de 9 141 €, soit un taux de financement moyen de 54,4 %. Ce coût est largement inférieur à celui constaté pour la totalité des fonds. Il convient de souligner qu'il s'agit le plus souvent d'aménagement de locaux, ce qui s'avère moins coûteux que de créer un équipement *ex-nihilo*.

52,4 % des projets financés concernent l'Île-de-France, dont 28,6 % concernent le seul département des Hauts-de-Seine.

Les équipements concernés sont presque exclusivement des multi-accueils (78 établissements sur 84).

Tous ces établissements appliquent ou appliqueront la PSU. 70 structures (79 %) sont éligibles au **crédit d'impôts familles (soit 2 186 places)**.

79 % des « entreprises de crèches » sont, par ailleurs, des « crèches de personnel ».

Ce phénomène semble même s'être intensifié. En 2007, 86 % de ces projets permettront d'accueillir les enfants de salariés d'entreprises ou d'administrations.

In fine, sur les 40 « crèches de personnels » ayant bénéficié du DAIPE centralisé en 2007, 27 (soit 67 %) sont signataires d'un contrat « enfance et jeunesse employeur ».

Concernant les critères d'innovation¹⁸ fixés dans le cadre du DAIPE centralisé, 10 projets répondent au critère d'intercommunalité et 73 projets répondent au critère d'amplitude horaire d'ouverture.

À ce jour, **sur les 84 projets financés, les travaux sont terminés pour 47 d'entre eux.**

1.3. Le Plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (PAIPPE)

L'enveloppe centralisée du DAIPE étant épuisée, les « entreprises de crèches » sont éligibles, au même titre que les associations et les collectivités territoriales, au Plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (PAIPPE).

Doté de 44 millions d'euros, ce fonds permettra, d'ici fin 2008, de financer la création de 4 000 nouvelles places d'accueil. La totalité de ce fonds est décentralisé et géré par les CAF. Cela permet de mettre en place la sélectivité que le projet soit géré par une collectivité locale, une association ou une entreprise.

Toutefois, les CAF doivent réserver au minimum 10 % de l'enveloppe afin de créer des « crèches de personnel » (c'est-à-dire des crèches majoritairement destinées aux enfants de salariées d'une entreprise, d'une administration ou d'un hôpital). De cette manière, les « crèches de personnel » seront, à terme, réparties plus uniformément sur le territoire.

¹⁸ Les critères d'innovation sont les suivants : places réservées à l'accueil d'urgence, fonctionnement intercommunal, amplitude horaire d'ouverture significative par rapport à l'offre existante, fonctionnement visant le premier accueil.

2. Les aides au fonctionnement : la PSU

Depuis 2004, les « entreprises de crèches » peuvent bénéficier de la PSU¹⁹. Ce financement est, comme pour les autres gestionnaires, conditionné par le respect de la législation et de la réglementation en vigueur ainsi que par l'application du barème institutionnel des participations familiales.

L'absence de critique de la part des « entreprises de crèches » à l'égard de la PSU s'explique, en partie, du fait qu'elles n'ont pas connu d'autre mode de financement institutionnel.

Le système de TVA

Jusqu'au 1^{er} avril 2007, les règles fiscales en vigueur étaient différentes selon les opérateurs. À la différence des autres gestionnaires, les entreprises privées étaient les seules à collecter et à déduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

De ce fait, lorsque la TVA collectée est supérieure à celle déduite, les « entreprises de crèches » enregistrent une charge supplémentaire équivalant au solde de TVA.

Dans un souci d'équité avec les autres opérateurs, la réglementation de la CNAF prévoit qu'un réajustement est réalisé en fin d'exercice. Dans ce cadre, le montant de la TVA non déductible est répercuté sur le montant du prix plafond.

En 2006, seulement 9 entreprises (sur 42²⁰) ont fait l'objet de cette revalorisation.

Ces revalorisations sont en nombre limité et sont comprises entre 2,5 % et 9,3 %. Les montants réajustés sont donc compris entre 5,70 € et 6,08 € de l'heure (le prix plafond horaire pratiqué en 2006 étant de 5,56 €).

En 2007, des modifications législatives sont intervenues concernant la TVA

Depuis le 1^{er} avril 2007, la législation fiscale relative aux établissements d'accueil de jeunes enfants a été modifiée.

Le 8° bis du 4 de l'article 261 du code général des impôts (CGI)²¹ exonère de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) « les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de 3 ans ».

L'instruction fiscale 3 A-4-07 du 23 avril 2007 précise les modalités d'exonération de la TVA pour les « entreprises de crèches ».

Il apparaît que l'accueil régulier des enfants âgés de moins de 3 ans est exonéré de TVA. Pour cette tranche d'âge et dans la mesure où les « entreprises de crèches » ne sont plus assujetties à la TVA,

¹⁹ Conformément à la décision de la commission d'action sociale de la CNAF du 20 janvier 2004.

²⁰ Au 31 décembre 2006, 37 établissements ont bénéficié d'une aide à l'investissement dans le cadre du DAIPE. Ce nombre est donc inférieur à celui des « entreprises de crèche » bénéficiant de la PSU (42). En effet, certaines municipalités ont procédé à des délégations de services publics, ces établissements déjà existants n'ont donc pas bénéficié d'une aide à l'investissement dans le cadre du DAIPE.

²¹ Cet article résulte de l'article 46 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

il n'y aura plus lieu de majorer le montant du prix plafond de la PSU, de la TVA due (TVA collectée sur les participations des familles – TVA déductible sur les achats).

Pour les autres situations, afin de déterminer les règles qu'ils convient d'appliquer et leurs conséquences sur les financements institutionnels, les services de la CNAF échangent actuellement avec les services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

3. Le CEJ « employeurs »

Depuis 2004, en vue de favoriser le développement des « crèches de personnel », les employeurs relevant du régime général de la Sécurité sociale peuvent signer des contrats « enfance » lorsqu'ils créent une « crèche de personnel ».

Depuis 2006, le contrat « enfance » est progressivement remplacé par le contrat « enfance et jeunesse ». Lorsqu'un projet de « crèche de personnel » est considéré comme prioritaire, la CAF cofinance 55 % du montant qui reste à charge de l'employeur, dans la limite d'un plafond fixé par la CNAF.

Pour les employeurs, la mise en place de ce nouveau dispositif se caractérise par un élargissement du droit :

- pour les contrats bipartites (CAF-employeur) le taux a progressé de 5 points de pourcentage pour atteindre 55 % ;
- tous les employeurs relevant du régime général (entreprises publiques ou privées, administrations, association et hôpitaux) peuvent être signataire d'un CEJ ;
- les actions finançables intègrent les relais assistantes maternelles (RAM).

Compte tenu du faible nombre de contrats déjà signés avec des employeurs, il est trop tôt pour conduire une évaluation de ce dispositif. En effet, il est prévu que 40 CEJ « employeurs » soient signés par an (27 CEJ employeurs concernent des équipements qui ont bénéficié du DAIPE centralisé).

Par ailleurs, ce nouveau dispositif s'accompagnant d'un élargissement du périmètre et d'un meilleur taux de cofinancement, les employeurs sont moins critiques à l'égard du CEJ que les collectivités locales.

Il convient de souligner que des changements réglementaires ont facilité la création d'établissements d'accueil destinés aux enfants de salariés de petites et de moyennes entreprises. Tel est le cas de la possibilité offerte aux gestionnaires d'équipements petite enfance gérés par des entreprises ou des associations d'être mandatés par des petites et moyennes entreprises pour signer un CEJ²². Cette possibilité a facilité l'intervention des employeurs ayant peu de salariés et a contribué à permettre à tous les employeurs, y compris les PME, d'agir pour leurs salariés dans le domaine de la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

²² Cette possibilité est conforme à l'orientation contenue dans le Plan petite enfance, présenté le 7 novembre 2006, par le ministre chargé de la Famille.

19. ANNEXE 19 : LES ENTREPRISES DE CRÈCHES

Fin 2007, les entreprises de crèches géraient environ 5 000 places, dont 53 % pour le compte d'entreprises et 45 % pour le compte de collectivités. Selon les chiffres présentés par la nouvelle Fédération des entreprises de crèches, 2 000 emplois auraient été créés grâce à leur développement, dont 20 %, soit 400, correspondant cependant à des reprises de structures existant précédemment. Il s'agit donc d'un secteur encore très minoritaire mais en forte croissance puisque leur essor remonte à l'année 2003 et qu'une augmentation de 2 500 places est prévue en 2008.

Les entreprises de crèches s'occupent pour le compte d'une entreprise ou d'un collectif d'entreprises du montage et de la gestion du projet. Cette externalisation permet de décharger les entreprises qui souhaitent offrir une structure d'accueil aux enfants de leurs salariés de toutes les formalités complexes relatives à l'ouverture, à l'agrément et au financement de ce type d'établissement. Les entreprises de crèches proposent également de plus en plus leurs services aux collectivités locales afin de les associer aux projets de création des crèches d'entreprises qui se situent dans leur ressort territorial (crèches partenariales entreprises/collectivités) ou les conseiller pour le montage de projets ou recevoir délégation pour la gestion d'établissement (délégation de service public). Elles peuvent ainsi jouer un rôle de facilitateur pour le montage des projets, particulièrement difficile s'agissant de petites entreprises ou de collectivités de petite taille en zone rurale ou périurbaine. L'offre privée est cependant très inégalement présente sur le territoire et dépend des capacités financières des entreprises locales ou des collectivités territoriales.

Bien que les crèches figurent parmi les modes d'accueil du jeune enfant les plus coûteux, en raison même de la prestation offerte, du haut degré de qualification des personnels employés et des locaux mobilisés, la Fédération des entreprises de crèches met en avant les arguments suivants pour justifier le maintien, voire l'augmentation du soutien apporté à ce secteur :

- la mobilisation de financements privés ;
- la réactivité forte à la demande et la rapidité de montage des projets ;
- la forte capacité managériale et des économies d'échelles pour tout ce qui relève de la gestion des établissements (meilleur taux d'occupation des berceaux, taux d'absentéisme moindre, optimisation des fonctionnalités de la structure) ;
- la bonne adaptation à des besoins spécifiques, notamment des crèches d'entreprises en Île-de-France et des horaires décalés.

Plusieurs mesures ont été décidées en 2007 :

1) Les services d'accueil de la petite enfance sont exonérés de TVA pour les prestations de services et les livraisons de biens qui leurs sont liées. Les services d'accueil de la petite enfance (crèches collectives, familiales, parentales ou haltes-garderies) étaient auparavant soumis à des règles de TVA différentes selon la forme juridique du gestionnaire :

- les associations et les personnes morales de droit public n'étaient pas soumises à la TVA ;
- les entreprises privées étaient soumises à la TVA au taux de 19,6 %.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, exonère, 1^{er} avril 2007, les entreprises de crèches de la taxe sur la valeur ajoutée.

Récapitulatif des charges pesant sur les différents gestionnaires

	Collectivités locales	Associations	Entreprises privées gérantes de crèches
TVA déductible	Partiellement (uniquement celle sur investissement)	Non (sauf concurrence avec les entreprises du secteur lucratif)	Non, depuis 1 ^{er} avril 2007
TVA collectée	Non	Non (sauf concurrence avec les entreprises du secteur lucratif)	Non, depuis 1 ^{er} avril 2007
Taxe sur les salaires	Non	Oui	Oui, depuis 1 ^{er} avril 2007
Taxe d'apprentissage	Non	Non	Oui

Source : Direction de la Sécurité sociale.

2) La clause d'exclusivité a été assouplie. Dans le cadre des activités de services à la personne, l'agrément, obligatoire pour certaines prestations telles que la garde d'enfants, ouvre droit à des avantages fiscaux et sociaux²³. Jusqu'en 2007, pour obtenir l'agrément, l'entreprise (personne physique ou morale) devait exercer son activité, figurant strictement dans la liste fixée par le décret du 29 décembre 2005, de manière exclusive : elle ne pouvait pas proposer d'autres prestations que celles qui entraient strictement dans le cadre des activités de services à la personne. La loi de financement pour la Sécurité sociale 2007 a assoupli l'exigence d'activité exclusive, ce qui permet aux entreprises concernées de bénéficier des avantages fiscaux et sociaux même lorsqu'elles développent d'autres activités, telles que l'accueil collectif en crèches.

3) Les gestionnaires peuvent être mandatés pour piloter le projet de création de crèche. S'agissant du pilotage des projets, il est difficile d'arriver à construire un « intérêt collectif » entre les différents intervenants et de pérenniser ces partenariats. Les PME manquent de moyens et de temps pour négocier la signature d'un contrat enfance avec les CAF et les élus locaux. La CNAF a autorisé les PME/PMI à mandater une entreprise pour signer un contrat « enfance et jeunesse ». Depuis le 1^{er} janvier 2007, le gestionnaire de la crèche a donc la possibilité d'être mandaté par une ou plusieurs PME/PMI pour effectuer toutes les démarches nécessaires. Les acteurs institutionnels ont également un rôle important à jouer en termes d'information et d'incitation.

À court terme, les freins au développement de structures privées évoqués lors des auditions demeurent le niveau d'exigence des normes, la disponibilité du foncier et la pérennisation des financements.

²³ Taux réduit de TVA à 5,5 % (article 279 du code général des impôts), de la réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % des dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile (article 199 *sexdecies* du code général des impôts) et de l'exonération de cotisations patronales d'assurances sociales, d'accident du travail et d'allocations familiales (article L. 241-10 du code de la Sécurité sociale).

20. ANNEXE 20 : LA MESURE DE LA QUALITÉ

La qualité est un concept subjectif par nature, fondé sur des valeurs, des constructions culturelles, plus qu'une réalité universelle et objective. Selon les pays, la mesure de la qualité s'appuie sur des caractéristiques structurelles (le niveau d'investissement public, des mesures d'équité visant à mesurer l'accessibilité, le niveau de qualification des personnels et la formation, les conditions de travail des équipes, la taille des groupes et le taux d'encadrement), ou sur des procédures (description de la mise en œuvre d'activités avec les enfants, des interactions entre enfants et entre enfants et adultes), sur le niveau de développement cognitif et les aptitudes scolaires, sur le taux de satisfaction des parents. Certains pays, où le secteur de la garde des enfants est en forte expansion, connaissent des problèmes particulièrement pressants de qualité des services de garde (Royaume-Uni, Irlande²⁴) : l'investissement n'a pas suivi le rythme d'augmentation des besoins en garde d'enfants.

Deux approches distinctes existent pour mesurer la qualité : une approche « structurelle » et une approche « procédurale »²⁵.

La première prévoit l'utilisation d'échelles d'observations standards (ex. : Australie, Belgique, Portugal, Royaume-Uni, États-Unis), dont la plus connue est l'échelle *Early Childhood Environment Rating Scale*, développée par des chercheurs aux États-Unis et récemment révisée (ECERS-R)²⁶. Les travaux menés principalement aux États-Unis ont identifié des indicateurs de la qualité des soins, significatifs pour le développement des enfants²⁷. Certaines variables permettent de mesurer la qualité de la structure : le taux d'encadrement, la taille des groupes, le programme éducatif ou pédagogique, la formation et l'expérience des professionnels, l'adéquation des locaux sont importants. La qualité de la relation avec l'adulte ne se réduit pas au ratio adulte/enfants, mais n'est pas non plus indépendante.

Le dispositif français relève de cette première approche.

La qualité en Australie

Le système australien d'assurance de la qualité a mis en place des moyens innovants pour contrôler la qualité et encourager le secteur privé à fournir une grande partie des services de garde d'enfants. Ce système intégré permet de lier directement l'autorisation de financement public et la qualité de l'accueil.

Le versement de l'allocation de garde d'enfant aux familles (*child care benefit*) est conditionné à la satisfaction des normes de qualité, ce qui favorise l'offre de services de garde de haute qualité. Le Conseil national d'accréditation de la garde d'enfant (National Childcare Accreditation Council, NCAC) a été créé pour administrer les dispositifs mis en place dans les différents lieux d'accueil (*quality improvement and accreditation systems* – QIAS – pour les centres d'accueil de jour, *family day care quality assurance*, FDCQA, pour l'accueil familial, et *out of school hours care quality assurance*, OSHCQA, pour l'accueil périscolaire).

Ces trois dispositifs suivent un processus en cinq étapes, auxquels les lieux d'accueil doivent se conformer pour être agréés :

- enregistrement ;
- auto-évaluation transmise au NCAC tous les 2 ans et demi ;

²⁴ OCDE, 2005.

²⁵ Shonhoff et Phillips, 2000 ; Bowman, Donovan, Burns, 2001.

²⁶ Harms, Cliffhord et Cryer, 1998.

²⁷ Vandell et Wolfe, 2000.

- validation par des visites effectuées par des validateurs professionnels du NCAC ;
- pondération pour s’assurer que les évaluations sont cohérentes au niveau national ;
- accréditation pour les prestataires conformes à toutes les normes de qualité.

Il existe des procédures d’appel et les centres dont la demande a été refusée doivent soumettre un autre rapport d’étude dans les six mois qui suivent la décision du NCAC.

Source : « Bébés et employeurs », OCDE.

Une autre approche « procédurale » privilégie l’implication des parents, l’interaction entre les enfants et le personnel pour fixer des objectifs de qualité pour le service et participer aux mécanismes d’évaluation (pays nordiques et certaines régions d’Italie). Les conditions matérielles d’un service de qualité existent déjà dans ces pays (hauts niveaux d’investissement, personnel qualifié et formé, bonnes conditions de travail). Cette approche participative est non seulement un moyen d’évaluer le développement des enfants mais aussi une source de motivation pour les éducateurs dans leur pratique, les amenant ainsi à s’auto-évaluer et à évoluer²⁸.

La qualité au Danemark

Au Danemark, depuis 1993, les services de garde des enfants sont sous la surveillance des conseils parentaux et des autorités municipales. Les conseils parentaux sont composés de membres élus et ont un pouvoir de décision sur les principes régissant les activités du centre et la gestion budgétaire. Ils peuvent également émettre des recommandations concernant les questions de personnel. Les conseillers jouent un rôle majeur dans l’élaboration des plans annuels des services de garde d’enfants, qui sont le principal mécanisme permettant d’assurer la qualité, et sont soumis à l’autorité locale qui finance le service. Les conseillers pédagogiques municipaux, le personnel et les parents participent à l’élaboration des plans et à la définition des processus internes de contrôle de la qualité. En l’absence d’évaluation comparative externe, les professionnels locaux sont en position de force par rapport aux parents.

Source : « Bébés et employeurs », OCDE.

²⁸ OCDE, 2001.

21. ANNEXE 21 : LA DIRECTION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES

Source : DGAS.

Textes de référence

Art. R. 2324-34 et R. 2324-35 du code de la santé publique

Art. R. 2324-46 du code de la santé publique (« Dérogations aux exigences de qualification »).

Type d'établissement ou service	Direction		
	Principe général	Conditions particulières	Dérogations (Art. R. 2324-46)
Capacité égale ou inférieure à 60 places	Docteur en médecine	Aucune	
	Puéricultrice diplômée d'État avec trois ans d'expérience professionnelle	Aucune	
	Éducateur de jeunes enfants diplômé d'État avec trois ans d'expérience professionnelle et certification au moins de niveau II enregistrée au RNCP (Art. L. 335-6 code de l'éducation), attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction.	L'effectif doit comprendre une puéricultrice diplômée d'État ou, à défaut, un infirmier ou une infirmière diplômé(e) d'État avec au moins une année d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants.	• Titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle dont deux au moins comme directeur, directeur adjoint ou responsable technique d'un établissement ou d'un service relevant de la présente section ; • Titulaire du diplôme d'État de sage-femme ou d'infirmier justifiant de cinq ans d'expérience comme directeur ou directeur adjoint d'un établissement ou d'un service d'accueil d'enfants de moins de six ans ou d'une certification au moins de niveau II enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction et d'une expérience de cinq ans auprès d'enfants de moins de 3 ans.

Type d'établissement ou service	Direction		
	Principe général	Conditions particulières	Dérogations (Art. R. 2324-46)
Capacité égale ou inférieure à 40 places	Éducateur de jeunes enfants diplômé d'État justifiant de trois ans d'expérience professionnelle	L'établissement ou le service s'adjoint le concours, dans les conditions définies par l'article R. 2324-40-1, d'une puéricultrice diplômée d'État ou, à défaut, d'un infirmier ou d'une infirmière diplômé(e) d'État justifiant au moins d'une année d'expérience professionnelle auprès des jeunes enfants.	Titulaire : • du diplôme d'État d'assistant de service social • du diplôme d'État d'éducateur spécialisé • du diplôme d'État de conseillère en économie sociale et familiale • du diplôme d'État de psychomotricien • d'un DESS ou d'un master 2 de psychologie et justifiant de cinq ans d'expérience comme directeur, directeur adjoint ou responsable technique d'un établissement ou d'un service d'accueil d'enfants de moins de 6 ans ou d'une certification au moins de niveau II enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction et d'une expérience de cinq ans auprès d'enfants de moins de 3 ans.
Capacité égale ou inférieure à 20 places	Éducateur de jeunes enfants diplômé d'État justifiant de trois ans d'expérience professionnelle		Titulaire : • du diplôme d'État de sage-femme • du diplôme d'État d'infirmier • du diplôme d'État d'assistant de service social • du diplôme d'État d'éducateur spécialisé • du diplôme d'État de conseillère en économie sociale et familiale • du diplôme d'État de psychomotricien • d'un DESS ou d'un master 2 de psychologie et justifiant de trois ans d'expérience comme directeur, directeur adjoint ou responsable technique d'un établissement ou d'un service d'accueil d'enfants de moins de 6 ans ou d'une certification au moins de niveau II enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction et d'une expérience de cinq ans auprès d'enfants de moins de 3 ans.

22. ANNEXE 22 : QUALIFICATION DES PERSONNELS DE LA PETITE ENFANCE CERTIFIÉS ET PRINCIPAL LIEU DE TRAVAIL

Source : « Bébés et employeurs », OCDE, 2007.

	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Ratio d'encadrement des enfants
Allemagne	<i>Kinderpflegerinnen</i> (puéricultrices)	Deux ans d'études professionnelles secondaires	0-6	<i>Kindergarten</i>		
Australie	<i>Child care worker</i> (professionnel de la petite enfance)	Deux à trois ans de formation ou formation tertiaire (ou quatre ans d'études tertiaires)	0-5	<i>Kindergartens; long day care</i>	Accueil des enfants – limitée à certains services	5.0 (0-2 ans) 10.0 (2-3)
Autriche	<i>Erzieherinnen</i> (éducateurs sociaux) <i>Kindergarten-pädagoginnen</i> (éducateurs en jardin d'enfants)	Cinq ans de formation professionnelle du secondaire	0-5	<i>Krippen et Hort Kindergarten</i>	Financée par les provinces ; 3-5 jours par an	8.7
Belgique	<i>Kinderverzorgster</i> (éducateurs en jardin d'enfants)/ <i>Puéricultrice</i>	Trois ans d'études professionnelles secondaires après 16 ans	0-3	<i>Kinderdagverblijf</i> / Crèches (ou assistante maternelle)		7.0
Canada	Éducateur de la prime enfance	Deux ans ECE	0-12	Accueil des enfants, nurseries, préscolaire		5.5 (0-1 ans) 8.5 (2-3 ans)
Corée	Professionnel de la petite enfance	Deux ans d'études supérieures ou un an de formation postsecondaire	0-6	Centre d'accueil des jeunes enfants Hakwon (établissement d'apprentissage privé)	Offerte par les centres régionaux à tous les éducateurs des jardins d'enfants et des services d'accueil	Trois (un an) Cinq (deux ans) 15 (trois ans)
Danemark	<i>Paedagog</i>	Trois à cinq ans d'études professionnelles, ou études tertiaires (selon l'expérience antérieure)	0-5	Éducation, accueil social, établissements pour enfants ayant des besoins spéciaux (y compris garde de jour)	Financement décentralisé au niveau des municipalités	3.3 (0-2 ans) 7.2 (3-5 ans)
Espagne						
États-Unis	<i>Child care teacher</i>	Une année d'études à quatre ans d'université	0-5	<i>Public schools</i> <i>Head Start</i> <i>Child care centre</i>	La plupart des États exigent un certain nombre d'heures par an	Cinq
	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Ratio d'encadrement des enfants
Finlande	<i>Sosionomi</i> (pédagogues sociaux) <i>Lähihoitaja</i> (puéricultrices)	Trois ans d'études professionnelles secondaires	0-6	<i>Päiväkoti</i> (centres d'accueil de jour) <i>Avoin päiväkot</i>	Les municipalités doivent fournir trois à dix jours de formation par an	4.0 (0-3 ans) 7.0 (3 + ans)
France	Puéricultrices	Infirmière/sage-femme + un an de spécialisation	0-3	Crèches/assistantes maternelles		5.0 (0-2 ans)
	Éducateurs de jeunes enfants	27 mois d'études en centre de formation après le baccalauréat	0-6			8.0 (2-3 ans)
Grèce						
Hongrie	<i>Gondozó</i> (professionnel de la petite enfance)	Trois ans d'études professionnelles secondaires ou certificat de spécialisation	0-3	<i>Bölcsde</i> (pour les enfants < trois ans)		6.0
Irlande	<i>Child carer/child minder</i>	Grande variété	0-6	Centres d'accueil des enfants		3.0 (> 1) 6.0 (2-3 ans)
Islande						
Italie	<i>Éducatrice</i>	Diplôme d'études professionnelles secondaires	0-3	<i>Asili nido</i>	Municipalités ou le directeur/l'inspecteur décide	Sept
Japon	Éducateur de nurserie	Diplôme d'une école de formation des éducateurs de nurserie	0-6	Accueil de jour, crèche, nurserie		3 (moins de un) 6 (un et deux ans)
Luxembourg						
Mexique						
Norvège	<i>Assistants</i>	Deux ans d'apprentissage après 16 ans	0-7	<i>Barnhager / SFO</i>		8 (>trois ans)
Nouvelle-Zélande	<i>Early childhood teacher</i>	Diplôme d'enseignement (ECE) – trois années d'études – ou une qualification équivalente agréée				4-5 (0-2) 8-12.5 (2-3)
Pays-Bas	<i>Leidster kinder-centra</i>	Deux ans de formation après 18 ans	0-4	<i>Kinderopvang</i>	Financement décentralisé au niveau des municipalités	4 (un an) 5 (deux ans) 6 (trois ans)
Pologne						

	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Ratio d'encadrement des enfants
Portugal	<i>Educadora de infância</i> (éducateurs de jeunes enfants)	Quatre ans d'université ou polytechnique	0-6	Crèches ATL	Offerte par les centres régionaux d'instituteurs et les universités à tous les enseignants	11
République slovaque						
République tchèque	<i>Dětská sestra</i>	Quatre ans d'études secondaires dans une école de puéricultrices	0-3	Crèche	Volontaire – offerte par les centres régionaux	
Royaume-Uni	<i>Trained nursery teacher</i> <i>Nursery nurse</i>	Deux ans de formation professionnelle secondaire après 16 ans	3-11 0-5	Nurseries (ou assistant préscolaire)	Limitée pour le personnel des garderies	Trois (> deux ans) Quatre (2-3 ans) Huit (3-5 ans)
Suède	<i>Barnskötare</i>	Deux ans de formation professionnelle secondaire après 16 ans	0-7	<i>Öppen Förskola</i> <i>Fritidshem</i>	Financement décentralisé au niveau des municipalités	5.5
Suisse	Professionnel de la petite enfance	Variable selon les cantons		Crèches, nurseries		4-5 (0-2) 7-8 (2-3)
Turquie						

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille, décembre 2006 (www.oecd.org/els/social/family).

QUALIFICATION DES ENSEIGNANTS PRÉSCOLAIRES ET PRINCIPAL LIEU DE TRAVAIL

Source : « Bébés et employeurs », OCDE, 2007.

	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Nombre d'enfants par enseignants (% d'enseignants masculins)
Allemagne	Erzieherinnen (éducateurs en jardins d'enfants)	Trois ans de formation professionnelle secondaire + un an d'internat	0-6	Kindergarten (jardins d'enfants)	13.9	(1.7 %)
Australie	Teacher (enseignant)	Trois-quatre ans d'études supérieures	0-8	Préscolaire/préprimaire	Enseignants – plusieurs jours/an financés	
Autriche	Erzieherinnen (éducateurs sociaux) Kindergartenpädagoginnen (éducateurs en jardin d'enfants)	Cinq ans de formation professionnelle secondaire	0-5	Krippen et HortJardin d'enfants	Financement par les autorités des Länder : 3-5 jours/an	17.0 (0.8 %)
Belgique	Kleuteronderwijzer(es) (éducateurs en jardin d'enfants)/institutrice de maternelle	Trois ans d'études en pédagogie – enseignement supérieur	2.5-6	Kleuterschool/école maternelle	Financement décentralisé au niveau des écoles	16.1 (1.6 %)
Canada	Enseignant	Quatre ans d'études supérieures (sauf IPE)	0-5/5-10	(Pré-)jardin d'enfants et école primaire	Offerte aux éducateurs des jardins d'enfants	8 à 15 pour les cinq ans (31.9 % – chiffres de 2001)
Corée	Éducateur en jardin d'enfants	Diplôme de l'enseignement supérieur en quatre ans	3-6	Jardin d'enfants	Offerte par les centres régionaux à tous les éducateurs des jardins d'enfants et des services d'accueil	20.2 (0.7 %)
Danemark	Paedagog	Trois à cinq ans d'études professionnelles ou supérieures (selon l'expérience antérieure)	0-10	Éducation, accueil social, établissements pour enfants ayant des besoins spéciaux (y compris accueil de jour)	Financement décentralisé au niveau des municipalités	6.6 (16 % – chiffres de 2001)
Espagne						14.1 (8.7 %)
	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Nombre d'enfants par enseignants (% d'enseignants masculins)
États-Unis	Public school teacher/Head Start teacher	Quatre ans d'université CDA = one-year voc. Tertiary	3-5		La plupart des États exigent un certain nombre d'heures par an	14.5 (8.4 %)
Finlande	Lastentarhanopettaja (éducateurs en jardins d'enfants)	3-4-5 ans d'études universitaires ou trois à cinq ans d'école polytechnique	0-7	6-vuotiaiden esiopetus (classe préscolaire et jardin d'enfants)	Financement décentralisé au niveau des municipalités	12.5 (3.1 %)
France	Professeurs d'école	Quatre ans d'études universitaires + formation professionnelle	2-6	École maternelle		19.3 (19 %)
Grèce						12.5 (0.6 %)
Hongrie	Pédagogue	Diplôme de l'enseignement supérieur en trois ans	0-7	Óvoda (jardin d'enfants pour les 3-7 ans)		10.7 (0.2 %)
Irlande	Enseignant	Diplôme de l'enseignement supérieur en trois ans	4-12	Écoles		13.9 (7.7 %)
Islande						7.3 (3.2 %)
Italie	Insegnante di scuola materna	Diplôme de l'enseignement supérieur en quatre ans	3-6	Scuola materna	Municipalités ou le directeur/l'inspecteur décide	12.4 (0.4 %)
Japon	Éducateur en jardin d'enfants	Licence d'éducateur en jardin d'enfants (établissements postsecondaires, universités ou établissements d'enseignement supérieur)	3-6	Jardin d'enfants		17.4 (2 %)
Luxembourg						(1.7 %)
Mexique	Enseignant	Diplôme universitaire – licenciatura	0-6	Educación inicial Educación preescolar	Plusieurs jours/années financés	28.9 (4.6 %)
Pays-Bas	Leraar basisonderwijs	Trois ans de formation professionnelle du supérieur	4-12	Basischool	Financement décentralisé au niveau des municipalités	

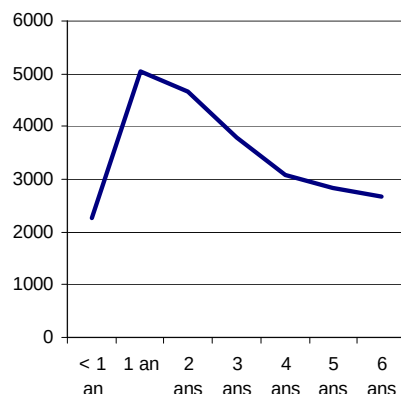
	Principal type de personnel	Formation initiale obligatoire	Tranche d'âge	Principal domaine professionnel	Formation continue	Nombre d'enfants par enseignants (% d'enseignants masculins)
Nouvelle-Zélande	<i>Kindergarten teacher</i>	Diplôme d'enseignement (ECE) – trois années d'études – ou une qualification équivalente agréée	3-5	<i>Kindergarten</i> (jardin d'enfants)		9.8 (1.1 %)
Norvège	<i>Pedagogiske ledere</i>	Trois ans de formation professionnelle du supérieur	0-7	<i>Barnehager SFO</i>		
Pologne						
Portugal	<i>Educadora de infância</i>	Quatre ans d'université ou polytechnique	0-6	<i>Jardim de infância</i>	Offerte par les centres régionaux d'instituteurs et les universités à tous les enseignants	15.4 (1.8 %)
République slovaque						
République tchèque	<i>Uitel mateske koly</i>	Quatre ans d'études en pédagogie ou trois ans d'études supérieures	3-6	<i>Mateská kola</i>		13.4 (0.3 %)
Royaume-Uni	<i>Qualified teacher</i>	Quatre ans d'université	4-8(0-8)	<i>Nursery classesReception class</i>	Accès régulier pour les enseignants	16.3 (3.1 %)
Suède	<i>FörskollärareFritidspedagog</i>	Trois ans d'université, Trois ans d'université	0-7	<i>FörskoleclassFörskola</i>	Financement décentralisé au niveau des municipalités	11.2
Suisse	<i>Kindergarten teacher</i>	Trois années 2 ^e cycle du secondaire et diplôme de l'enseignement tertiaire	3-6	<i>Kindergarten/centre de vie enfantine/infant schools</i>		18.3 (1.9 %)
Turquie						19.7 (4.8 %)

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille, décembre 2006, www.oecd.org/els/social/family.

23. ANNEXE 23 : LES TOUT-PETITS, PRINCIPALES VICTIMES DES ACCIDENTS DE LA VIE COURANTE

Un accident de la vie courante est à l'origine d'un décès sur 5 pour les enfants âgés entre 1 et 4 ans (2005)²⁹. Les tout-petits, c'est-à-dire les enfants âgés de 0 à 4 ans, représentent la classe d'âge la plus touchée par les accidents de la vie courante, avec 18 826 accidents (chiffres 2002-2003), soit 18 % des accidents de la vie courante, toutes classes d'âge confondues. C'est à un an, avec l'apprentissage de la marche, que le nombre d'accidents est le plus élevé, il décroît progressivement par la suite.

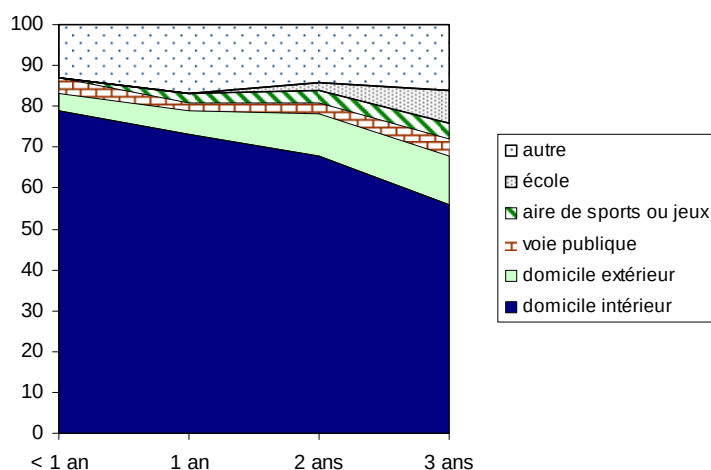
Nombre des accidents de la vie courante selon l'âge



Source : Enquête permanente des accidents de la vie courante. Résultats 2002-2003. Réseau EPAC. Graphique mission.

Les statistiques ne sont pas disponibles s'agissant du taux et du nombre d'accidents de la vie courante par lieu d'accueil de la petite enfance. Cependant, chez les plus petits, le domicile est le lieu privilégié des accidents (plus de 3 accidents sur 4). Après 1 an, les enfants échappent plus facilement à la surveillance de leurs parents – ou de leur gardien –, mais les accidents surviennent toujours principalement au domicile (intérieur ou extérieur).

Répartition des accidents de la vie courante selon le lieu de survenue par âge (en %)

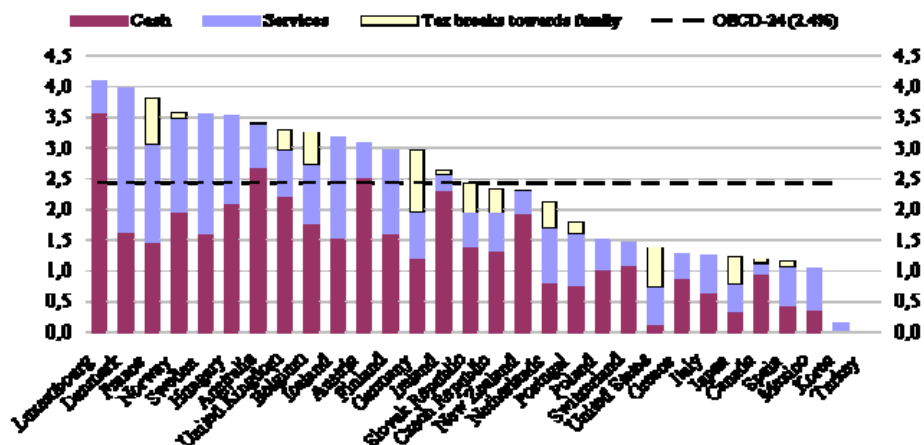


Source : Enquête permanente des accidents de la vie courante. Résultats 2002-2003. Réseau EPAC. Graphique mission.

²⁹ www.cepidc.vesinet.inserm.fr

24. ANNEXE 24 : DÉPENSES PUBLIQUES DE LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LES PAYS DE L'OCDE

Dépenses publiques pour les avantages en espèces, en services et mesures fiscales (politique familiale)
en % du PIB, 2003



Notes :

- Public support accounted here only concerns public support that is exclusively for families (e.g. child payments and allowances, parental leave benefits and childcare support). Spending recorded in other social policy areas as health and housing support also assists families, but not exclusively, and is not included here.
- OECD-24 excludes Greece, Hungary, Luxembourg, Poland, Switzerland and Turkey where Tax spending data are not available.

Source : Social Expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure).

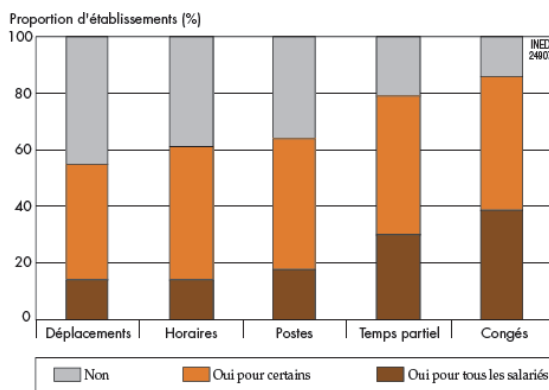
ANNEXE 25 : UNE PARTICIPATION DES EMPLOYEURS INSUFFISANTE

1/ Rapport de la Commission européenne sur l'emploi en Europe en 2007 (France)

Près de la moitié des entreprises ont introduit des mesures de flexibilité :

- 16 % des établissements donnent la possibilité aux salariés de faire varier les horaires de départ et d'arrivée quotidiens, sans donner la possibilité d'accumuler ou de débiter les heures ;
- 8 % des établissements autorisent l'accumulation de période de crédit ou de débit d'heures sur de longues périodes (semaine, mois) mais n'autorisent pas la compensation des heures accumulées par un jour de congé complet ;
- 13 % des établissements autorisent leurs employés à prendre des journées complètes de congé pour compenser les heures accumulées ;
- 12 % des établissements permettent à leurs employés de prendre de longues périodes de congé (compte épargne temps, système d'annualisation des heures).

Prise en compte de la vie familiale par les employeurs



Source : Enquête Familles et employeurs, volet employeurs, INED, 2005 – Population et sociétés n° 440, décembre 2007.

2/ Analyses coûts/bénéfices

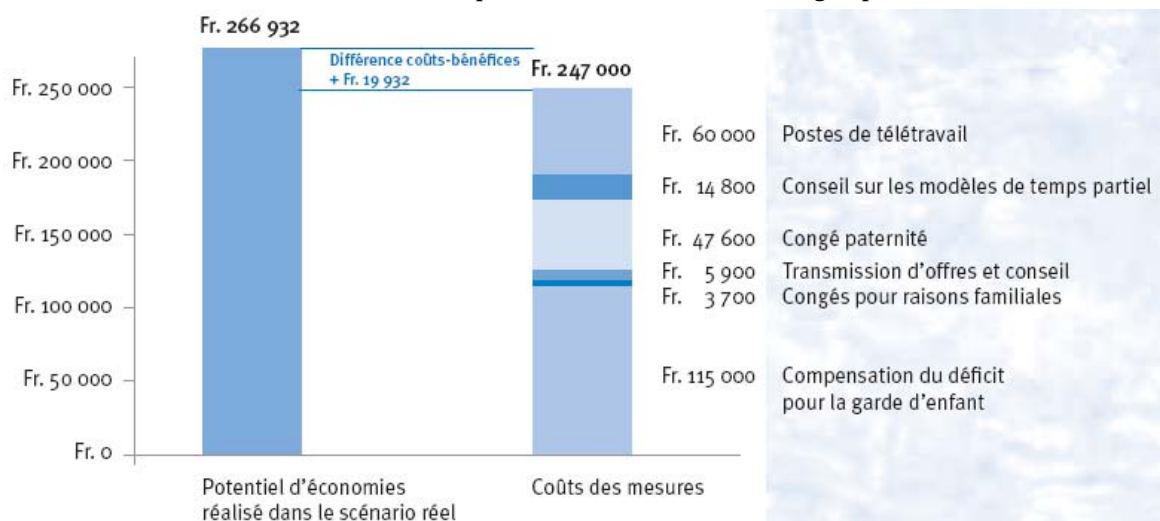
L'étude « Bébé et employeurs » de l'OCDE souligne qu'il n'y a pas abondance de preuves tangibles de l'intérêt économique pour les entreprises d'avoir des politiques favorables à la famille, et que les employeurs ne se dépêchent pas de mettre en place de telles mesures³⁰.

Une analyse coûts/bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille réalisée en Suisse en 2005 fait ressortir un retour sur investissement de 8 % : les avantages immédiats d'une politique de ressources humaines favorable à la vie familiale dépassent les coûts induits par celle-ci. Les effets positifs pour l'entreprise se traduisent par un taux de retour plus élevé des salariés à leur poste après la naissance de leur enfant, par l'allongement du temps de travail lors de la réintégration dans l'entreprise et par une fréquence plus importante des carrières menées en interne³¹.

³⁰ Comfort et al, 2003, Duxbury et Higgins, 2003, Gray, 2002, Nelson *et al.*, 2004.

³¹ Étude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses : « Analyse coûts/bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille », *Beruf und Familie*, Prognos SA, 2005. Les effets positifs significatifs mais non quantifiables n'ont pas été pris en compte (motivation, loyauté et disponibilité des salariés, attractivité de l'entreprise).

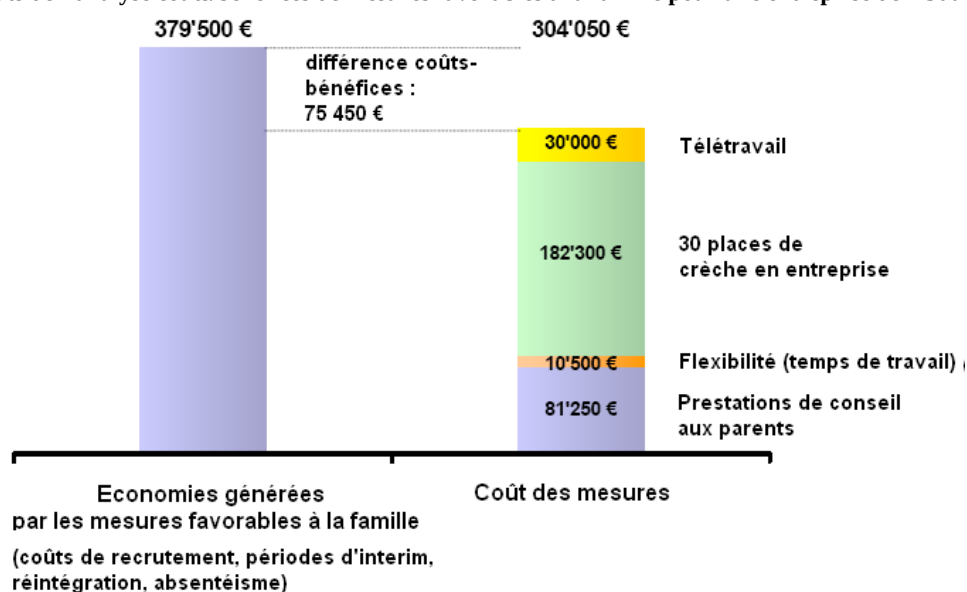
Coûts des mesures favorables à la famille et potentiel d'économies au sein du groupe cible dans le scénario réel



Source : Étude suisse Beruf und Familie, Prognos SA, 2005.

De même, une analyse coûts/bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille réalisée en Allemagne en 2003 a montré que les mesures favorables à la famille se traduisaient par un retour sur investissement de 25 %³².

Résultats de l'analyse coûts/bénéfices de mesures favorables à la famille pour une entreprise de 1 500 salariés



Source : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003.

Note : Prestation de conseil aux parents = 1 ETP pour 1 100 salariés ; mise en place de mesures de flexibilité : 2 jours/salarié concerné ; 7000 € place de télétravail, coût annuel d'une place en jardin d'enfants = 7800 €, en crèche = 15 600 €.

Des études » ont également été réalisées aux États-Unis par des cabinets conseil, qui confirment des résultats positifs, dans des proportions plus élevées (entre 250 % et 680 %)³³. Dans les deux

³² „Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analyse“, Berlin, 2003, Prognos AG - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [Ministère fédéral allemand de la Famille, « Effets microéconomiques des mesures favorables à la famille. Analyse coûts/bénéfices »].

études suisse et allemande, dont les modèles de calcul reposent sur des hypothèses prudentes, les effets positifs significatifs mais non quantifiables n'ont pas été pris en compte (motivation, loyauté et disponibilité des salariés, attractivité de l'entreprise). Au cours de l'étude menée en Allemagne, ces derniers ont cependant été mis en évidence par une enquête auprès des entreprises : un recours moindre des salariés aux congés maladie, un taux d'absentéisme moins élevé, un retour plus rapide des salariés du congé parental, une réintégration plus facile dans le poste, des recrutements plus faciles sur le marché du travail, une plus forte création de valeur ajoutée par salarié.

3/ Les effets non quantifiables des mesures d'aide à la conciliation

	Description
<i>Effets quantifiables à partir des données du contrôle de gestion interne</i>	Diminution des fluctuations du personnel grâce à la hausse du taux de retour après le congé de maternité
	Utilisation plus efficace des ressources humaines grâce à la possibilité de suivre une carrière à temps partiel
	Utilisation plus efficace des ressources humaines grâce à la possibilité d'opter pour des taux d'occupation plus élevés
	Amélioration du marketing du personnel
	Baisse des absences et des congés maladie
	Augmentation du degré d'efficacité à plusieurs niveaux
<i>Effets non quantifiables</i>	Accroissement de la motivation des salariés
	Réduction du stress chez les employés
	Effets de marketing sur la vente des produits
	Amélioration de l'image de l'entreprise
	Hausse de la compétitivité de l'entreprise

Source : Étude suisse Beruf und Familie, Prognos SA, 2005.

4/ Le télétravail

Cette forme d'organisation du travail est peu développée en France, comparativement à l'Europe ou aux États-Unis : elle concerne 7,4 % de la population active en 2005, contre 13 % en Europe et 25 % aux États-Unis. 2 % des actifs travaillent à la maison et 5,4 % le font de manière nomade, comme les commerciaux et les consultants. Les télétravailleurs sont des cadres pour la moitié d'entre eux, le plus souvent des hommes au milieu de leur parcours professionnel. 440 000 télétravailleurs salariés et de plus en plus de télétravailleurs indépendants s'installant à la campagne exercent leur activité à domicile ou de façon nomade.

L'accord interprofessionnel du 19 juillet 2005 donnant un statut juridique aux télétravailleurs (déclinaison de l'accord européen sur le télétravail du 16 juillet 2002) peut contribuer au développement du télétravail qui permet aux entreprises de mener une politique de diversité valorisant davantage la mobilité, la mixité hommes-femmes avec une meilleure flexibilité du travail ainsi que le recrutement de personnes handicapées et de seniors.

³³ Le cabinet conseil WFD Inc. a estimé dans une étude pour 5 entreprises un rapport coûts/bénéfices de la mise en place de mesures favorables à la famille de 250 % à 550 %, le cabinet conseil Ceridian Performance Partners a calculé un retour sur investissement de 680 %.

26. ANNEXE 26 : INCITATIONS SOCIALES ET FISCALES

Crédit impôt famille

En 2005, 1 193 formulaires ont été reçus à la délégation interministérielle chargée du suivi de la mesure.

Secteur d'activité	Nombre d'entreprises	En %	Montant du CIF en %	Répartition sectorielle des salariés (France entière)
Commerce	244	20,5 %	22,1 %	8,4 %
Construction	42	3,5 %	0,5 %	12,4 %
Industrie	96	8,0 %	4,3 %	21,8 %
Services	811	68,0 %	73,1 %	57,4 %
Total	1 193	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Questionnaire parlementaire DGAS.

Selon la DGAS, les constats suivants peuvent être présentés :

1. Sur les 1 193 bénéficiaires du crédit impôt famille, 1 104 entreprises (soit 93 %) ont déclaré avoir versé des rémunérations à leurs salariés en congé de maternité, paternité ou parental d'éducation ou bénéficiant d'un congé pour enfant malade. Cela reste le poste essentiel des dépenses engagées par l'entreprise en faveur de la conciliation vie familiale/vie professionnelle. Le montant global de leurs dépenses ouvrant droit à crédit d'impôt famille est de 131 millions d'euros. 7 entreprises ont dépassé le plafond de déductions de 500 000 €.

2. Sur 1 193 entreprises, seules 26 entreprises (soit 2,2 %) ont engagé des dépenses pour la création et le fonctionnement de crèches et de haltes-garderies accueillant les enfants de moins de 3 ans des salariés de l'entreprise. Le montant déclaré a été de 4 790 645 €.

3. 10 entreprises (moins de 1 %) ont engagé des dépenses de formation en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation pour un montant de 425 577 €. Les entreprises sont encore très peu nombreuses à préparer le retour à l'emploi après un congé parental.

4. 28 entreprises ont engagé des dépenses au titre de l'article L. 129-13 du code du travail (CESU) pour un total de 333 489 €. Les entreprises ont la possibilité de distribuer des « CESU préfinancés » à leurs salariés, ce qui contribue à leur solvabilisation pour la garde d'enfants.

5. 3 entreprises ont déclaré des dépenses visant à indemniser les salariés qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'obligations professionnelles imprévisibles survenant en dehors des horaires habituels de travail.

La dépense fiscale est évaluée pour 2007 et 2008 à 55 M€ :

	Estimation 2006	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008
Crédit d'impôt famille	40 M€	55 M€	55 M€

Source : Voies et moyens PLF 2008

L'exonération de cotisations et de contributions sociales des subventions des employeurs et comités d'entreprise pour le fonctionnement des crèches d'entreprises ou interentreprises

Les crèches d'entreprises, même gérées par le comité d'entreprise, ou les crèches interentreprises fonctionnent généralement grâce à un financement de l'employeur, parfois complété par des subventions de la CAF et/ou des collectivités territoriales et par une participation financière du salarié sur une base équivalente à celle résultant de l'application des barèmes de participations familiales établis par la commune.

Certaines subventions ne sont versées aux crèches que dans l'objectif de réserver des places de crèches aux salariés, sans obligation réelle d'attribuer ces places aux salariées.

Dans ce cas, une instruction ministérielle du 23 novembre 2006 (DSS n° 7587/06 5B) prévoit que les subventions donnant aux entreprises un droit potentiel de réservation non individualisé ne doivent pas être requalifiées en rémunération et ne sont donc pas assujetties à cotisations et contributions sociales.

Exemple de structuration du coût pour une crèche d'entreprise

	Synthèse du coût par place	
Base HT	Par heure de garde	Par an (base 2 000 h)
Coût moyen	7,50	15 000
PSU Familles	1,25	2 509
PSU CAF	1,81	3 631
Total PSU	3,07	6 140
Reste à financer après PSU	4,43	8 860
CEJ (moyenne de 40 %)	1,77	3 544
Reste à financer après CEJ	2,66	5 316
CIF 25 % + IS 34,3 %	1,58	3 152
Net à financer	1,08	2 164

Source : Courrier Commun au MINEFI de 4 entreprises de crèche : Crèche Attitude, Les Petits Chaperons Rouges, Izy Les Enfants d'Abord, Babilou.

27. ANNEXE 27 : TRANSFERT AUX COMMUNES/INTERCOMMUNALITÉS DES FINANCEMENTS ISSUS DE LA BRANCHE FAMILLE

Source : Mission de révision générale des politiques publiques sur la politique familiale (2008).

• Objectifs

Garantir aux communes une plus grande visibilité dans l'évolution de leurs financements des structures d'accueil de la petite enfance, accroître la capacité d'arbitrage des collectivités territoriales.

• Description détaillée

Les moyens financiers

L'équivalent des moyens financiers actuellement consacrés par le Fonds national d'action sociale de la branche famille de la Sécurité sociale serait dédié au financement de la compétence nouvellement créée pour abonder une dotation nouvelle aux communes/intercommunalités proportionnelle notamment aux places d'accueil, selon leurs différentes catégories et reprenant des critères du type de ceux fixés par la CNAF pour orienter les financements des contrats « enfance jeunesse » (typologie sociale du territoire, pourcentage de jeunes dans la population, potentiel financier...). La source financière des fonds proviendrait de ressources fiscales affectées (voir plus loin). La gestion des fonds continuerait d'être assurée par la CNAF et les CAF qui verseraient la dotation selon des critères définis nationalement.

Par rapport à la situation actuelle, les principales modifications seraient :

- suppression du financement direct des établissements publics et privés par les CAF, *via* la PSU ; transfert aux communes/intercommunalités de la responsabilité de soutenir les structures d'accueil privé ;
- suppression des financements contractuels des contrats « enfance jeunesse » ;
- répartition des dotations selon des critères nationaux.

1^{er} principe : la détermination des dépenses actuellement consacrées par le FNAS = 2,3 milliards d'euros

La compétence accueil petite enfance peut s'analyser :

- soit comme un transfert de compétence de la branche famille ;
- soit et peut-être plutôt comme une création de compétence.

Dans les deux cas et en application du code général des collectivités territoriales, la charge nouvelle, décidée par le législateur, doit être compensée financièrement³⁴.

³⁴ Article L. 1614-1 : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. »

Article L. 1614-1-1 : « Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi. »

Article L. 1614-2 : « Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1. Toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation mentionnée à l'art. L. 1614-4. »

Estimation des crédits du FNAS en 2006 en faveur de la petite enfance, de l'accueil périscolaire et des actions en faveur des jeunes – Dépenses de fonctionnement

	Aides aux partenaires		Services CAF		TOTAL
	Fonctionnement		Fonctionnement		
	Fonds propres	Prestations de service	Fonds propres	Prestations de service	
Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans	9 833 551	1 671 372 866	34 625 224	15 681 252	1 731 512 893
Temps libre des enfants et des familles	28 314 683	588 558 327	18 491 221	740 668	636 104 898
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2006	38 148 233	2 259 931 194	53 116 445	16 421 919	2 367 617 791

Source : CNAF, Résultats centralisés VFDAS 2006 définitifs, extraits du tableau SF900.

Dans le but de favoriser la clarification des compétences et des financements, il est proposé de globaliser, d'une part, les fonds propres des CAF et les fonds finançant les prestations de service (PSU) et, d'autre part, les fonds accueil des jeunes enfants avec la partie temps libre (périscolaire-loisirs), ce qui porte **le transfert potentiel à 2,3 milliards d'euros**.

Pour ce qui concerne l'investissement, il conviendra de prendre en compte les montants consacrés aux différents plans crèches récents, ainsi que **l'ensemble des montants alloués au titre des subventions d'investissement, recensés à hauteur de 164, 3 millions d'euros en 2006**.

Subvention d'investissement

Accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans (*)	134 134 521
Temps libre des enfants et des familles	30 166 773
TOTAL dépenses d'action sociale de l'exercice 2006	164 301 295

Source : CNAF, Résultats centralisés VFDAS 2006 définitifs, extraits du tableau SF900.

2^e principe : fixer les règles d'évolution dans le temps de la dotation, en concordance avec l'objectif de développement de l'offre d'accueil et d'affirmation d'un droit opposable

L'objectif de développement de l'offre d'accueil qui est sous-jacent à la perspective d'un droit opposable rend nécessaire de fixer des règles claires d'évolution de la dotation cohérentes avec la croissance de l'offre recherchée. En effet, l'application des règles précitées du code général des collectivités territoriales impose, outre le transfert des sommes consacrées par la branche famille à la compétence concernée, **la garantie d'un dynamisme correspondant à l'évolution de la charge financière pesant sur les budgets locaux**.

À titre d'exemple, si le législateur fixe un objectif de croissance de l'offre de garde qui permettrait de passer de 51 places d'accueil pour 100 enfants à 60, soit une croissance sur cinq ans de plus de 17 %, la dotation devrait croître de 3,5 % par an, hors inflation.

Exemple de tableau de progression de l'objectif de taux de places d'accueil pour 100 enfants

Année de référence, taux actuel	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5
51 %	52,8 %	54,6 %	56,5 %	58,5 %	60 %
<i>Taux de progression de 17,6 % en cinq ans</i>	+ 3,5 %	+ 3,5 %	+ 3,5 %	+ 3,5 %	+ 3,5 %
<i>2,3 milliards d'euros</i>	2,38 mds€	2,46 mds€	2,55 mds€	2,64 mds€	2,73 mds€

Il faut souligner que **les sommes présentées ne prennent pas en compte l'impact de deux réformes majeures préconisées par ailleurs** : la réduction de la durée du CLCA et la création de jardins d'éveil (accueillant notamment les élèves de 2 ans auparavant scolarisés en maternelle). Leur mise en œuvre supposerait des abondements complémentaires (voir fiche « jardin d'éveil-chiffrage »).

3^e principe : rechercher un mode d'alimentation financière simple qui respecte le principe d'autonomie financière et ne grève pas le budget de l'État

Le principe d'un financement dynamique accompagnant la progression des charges liées aux compétences nouvelles doit guider la recherche du mode d'alimentation financière de la dotation versée. En outre, il convient de concilier ce principe constitutionnel avec celui, de même niveau juridique et qui vise à garantir l'autonomie financière des collectivités³⁵.

La source de l'alimentation financière peut être trouvée dans les financements directs ou indirects de la branche famille et les flux financiers existant par ailleurs avec l'État. Les **taxes affectées par l'État à la compensation des allègements de charges sociales depuis le PLFSS 2007** constituent un support qui paraît très adapté à la conciliation des différents principes.

4^e principe : le mode de répartition de la dotation entre les EPCI à fiscalité propre

La dotation nouvelle aurait un caractère forfaitaire et serait répartie en fonction de critères nationaux de charges et de péréquation, reprenant notamment des éléments déjà connus des CAF et utilisés par la CNAF pour la répartition des enveloppes de contrat enfance-jeunesse entre les CAF, à titre d'exemple :

- nombre de places d'accueil, selon leurs différentes catégories (avec une majoration de la pondération pour les accueils collectifs afin d'assurer la transition avec l'ancienne PSU) ;
- % des assistantes maternelles couvertes par un relais ;
- typologie sociale du territoire ;
- % de jeunes dans la population et selon les âges ;
- potentiel financier, etc.

³⁵ Constitution (réforme de 2003), article 72-2 : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. ».

Afin d'en faciliter le mécanisme d'attribution et une meilleure adéquation aux besoins, il est proposé que les EPCI à fiscalité propre, au nombre de 2 588³⁶, soient les seuls bénéficiaires de ces dotations, à charge pour eux de les réaffecter le cas échéant, en fonction des modes de gestion locaux des différentes composantes de la compétence.

5^e principe : le mode de gestion de la dotation

Dans le but :

- de faciliter la mise en œuvre ;
- de conserver un lien fonctionnel entre les CAF et les intercommunalités, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du droit opposable ;
- de maintenir à la CNAF un rôle de suivi global de la politique petite enfance ;
- de ne pas accroître la charge des services de l'État, tant en administration centrale (DGCL), que territoriale (préfecture, DDASS) ;

il est proposé de confier à la CNAF et aux CAF la gestion du recensement des données utiles et le calcul de la répartition des dotations entre les différents EPCI bénéficiaires.

Avantages

- Recentrage de la branche famille de la Sécurité sociale sur son rôle de gestionnaire des prestations familiales
- Garantie d'évolution et de visibilité des financements pour les communes/intercommunalités

Gain

Économies tirées de la suppression de la procédure d'instruction par les CAF et de la gestion des crédits dédiés du FNAS

Inconvénients

- Dissociation de la politique de prestations familiales et de la politique de service aux familles
- Affaiblissement du pilotage national du développement de l'offre d'accueil et difficile contrôle des pratiques locales, notamment en termes de public accueilli

Mise en œuvre de la réforme

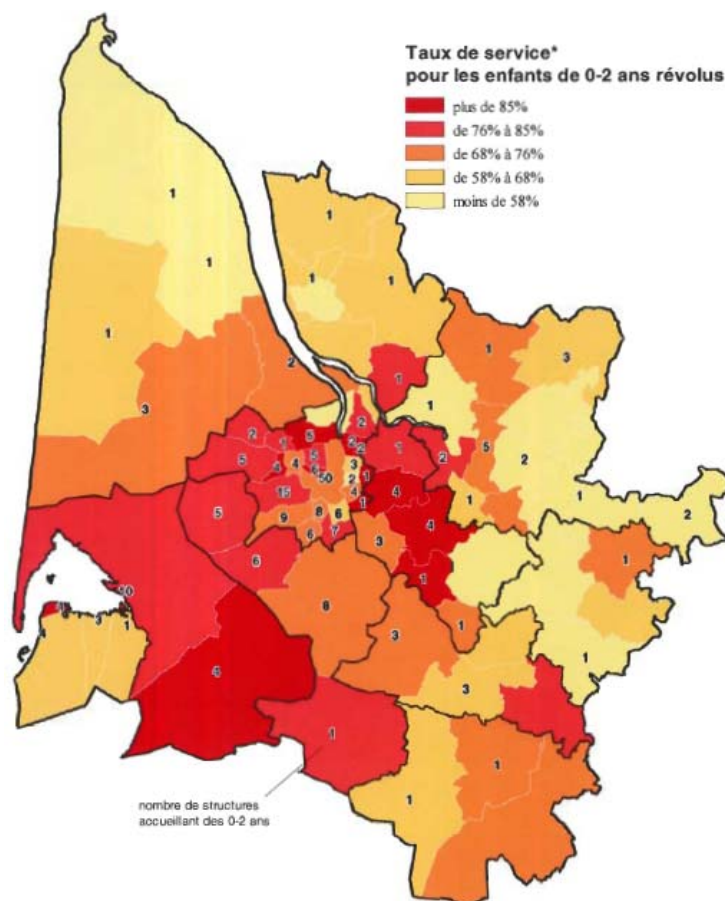
- Instrument juridique : PLFSS, PLF, loi modifiant le code général des collectivités territoriales, le code de la Sécurité sociale, décrets
- Convention d'objectifs et de gestion (COG) État-CNAF
- Étapes clés et calendrier : 2008 pour la négociation et le montage d'ensemble ; passage au PLFSS 2009 ou 2010, PLF 2009 ou 2010 pour une entrée en vigueur en 2010
- Concertation avec les représentants des élus locaux des partenaires sociaux
- Organisation des communes/intercommunalités et des CAF

³⁶ Chiffre au 1^{er} janvier 2008.

28. ANNEXE 28 : EXEMPLES DE CARTES REALISÉES PAR LA CAF

EXEMPLE D'ANALYSE DES BESOINS AU NIVEAU DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Estimation du taux de service petite enfance – décembre 2005

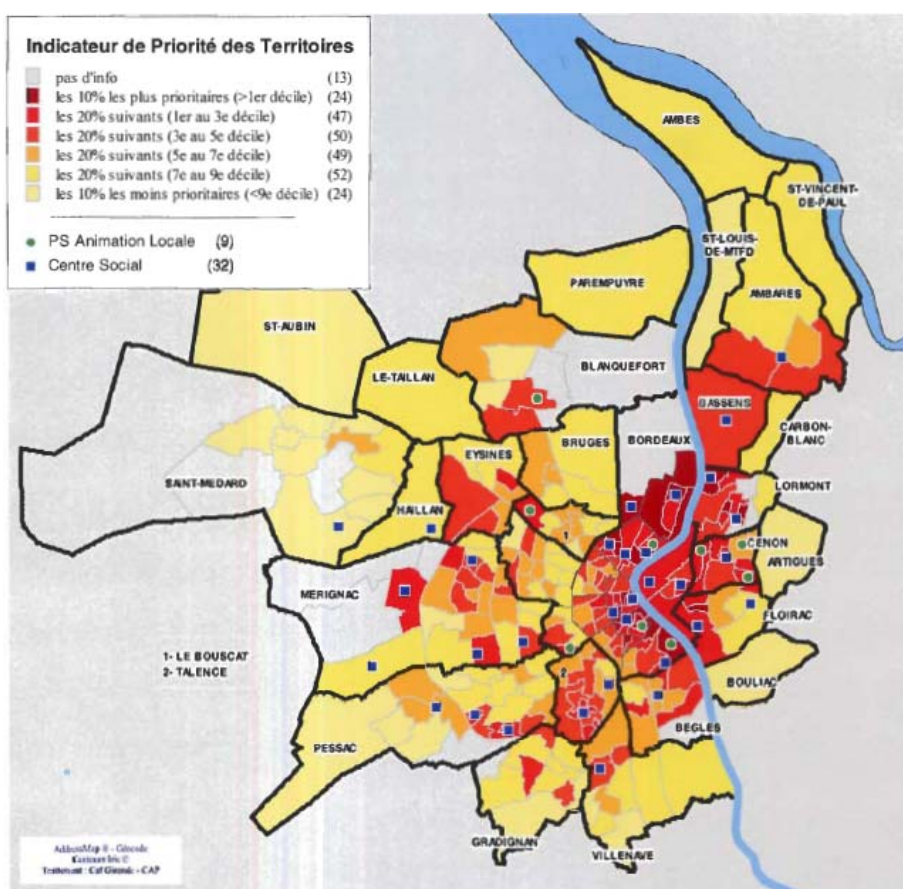


Taux de service (estimation) : rapport entre le nombre d'enfants qui bénéficient d'un mode de garde collectif ou individuel (hors PAJE CLCA) et le nombre total d'enfants de moins de 3 ans dont aucun parent n'est inactif.

Limites de l'indicateur : le nombre total d'enfants est estimé à partir des données CAF et INSEE, le nombre d'enfants MSA ouvrant droit à un complément mode de garde PAJE est estimé, le taux d'activité parental est estimé (CAF), le nombre d'enfants bénéficiant d'un mode d'accueil collectif est mesuré par le nombre de places agréées des structures accueillant des 0-2 ans révolus, sans distinction entre accueil régulier et temporaire, l'utilisation des modes de garde collectifs en dehors de la commune de résidence est inconnue.

EXEMPLE D'ANALYSE DES BESOINS AU NIVEAU INFRACOMMUNAL

Classement des territoires prioritaires pour la création de centres sociaux dans la communauté urbaine de Bordeaux (données décembre 2005)



Source : CAF.

29. ANNEXE 29 : CHIFFRAGE DES JARDINS D'ÉVEIL

Avertissement : Cette note est extraite des travaux de la mission de révision générale des politiques publiques relative à la politique familiale (2008). Elle présente **un exemple de jardin d'éveil en fonctionnement**. Les hypothèses qui ont été retenues sont susceptibles d'adaptations locales (fonctionnement, qualifications des personnels...), et le taux d'encadrement de 1 pour 15 évoqué dans les principaux tableaux ne correspond pas à celui retenu à la suite des auditions (1 pour 12).

Hypothèse de mode de fonctionnement, susceptible d'adaptation locale

	Mode fonctionnement-type	Avantages
Niveau d'encadrement	Éducateur de jeunes enfants pour les activités d'éveil, auxiliaires de puéricultrices ou ATSEM pour le reste	<i>La localisation du jardin d'éveil doit permettre d'optimiser le choix de son directeur</i>
Normes	2 professionnels pour 15 enfants lors des activités d'apprentissage (un éducateur et une auxiliaire), et 1 pour 15 lors des autres activités	<i>Plages horaires larges : 7h -19h</i>
Horaires d'accueil	7h-8h le matin 18h-19h le soir	<i>Souplesse d'entrée et de sortie et engagement contractuel des parents pour le temps d'accueil</i>
Ouverture du jardin d'éveil	Lundi au vendredi et lors des congés scolaires	<i>Il doit respecter les contraintes professionnelles des familles</i>
Activités	Le matin : activités d'apprentissage et d'éveil	<i>L'après-midi : séquences de jeux respectant le rythme de repos</i>
Mode gestion et locaux	Gestion communale, intercommunale ou par délégation à un opérateur privé Locaux au sein ou adjoints à l'école maternelle ou à une crèche ou toute autre implantation	<i>Adaptation à l'offre existante et aux conditions locales</i>
Statut du directeur de JE	Directeur d'école, éducateur de jeune enfant, directeur de crèche, choisi en fonction de la localisation du JE	<i>Un effet de rationalité est souhaité : le directeur peut diriger une structure proche et voir étendre ainsi ses compétences et ses ressources</i>
Obligation d'un projet d'établissement	Ce projet doit être public et présenté aux parents	<i>Il permet une évaluation</i>

Synthèse des principaux résultats attendus

- 65 % de la classe d'âge des plus de 2 ans accueillis, jusqu'à leur entrée en maternelle ;
- coût net de 1,9 milliards d'euros, dont 645 millions d'euros susceptibles d'être financés par les familles ;
- création de 330 000 places nouvelles bénéficiant à tous les enfants de moins de 3 ans ;
- coût évité par rapport à la création d'autres modes d'accueil de 203 à 451 millions d'euros pour 100 000 places nouvelles ;
- création de 80 000 emplois dans les métiers de la petite enfance.

Ce projet, par le nombre de places d'accueil et donc d'enfants susceptibles d'être concernés (620 000³⁷) et par les volumes financiers qui en résultent, ne pourrait s'inscrire dans le mode actuel de développement de l'offre de garde, ni en suivre le rythme (en moyenne, chaque année, 35 000 nouveaux agréments d'assistantes maternelles³⁸ et 10 000³⁹ créations de place en EAJE). Il suppose une planification sur moyenne période (5 ans) et un accompagnement volontariste sur les plans opérationnel, juridique et financier par redéploiement d'autres ressources de la branche famille.

Principales caractéristiques du projet de jardins d'éveil influant sur le chiffrage

Taux d'encadrement	1 encadrant pour 15 enfants pour les besoins du quotidien	Qualification ATSEM ou auxiliaire de puériculture
	1 encadrant pour 15 enfants pour l'apprentissage, doublé de l'encadrement par un ATSEM ou auxiliaire, soit un taux de 1 pour 7,5	Qualification d'éducateur de jeune enfant
Ouverture dans la journée	Sur le mode des crèches (par exemple du lundi au vendredi, 7h-8h jusqu'à 18h-19h)	
Ouverture dans l'année	Sur le mode des crèches, toute l'année y compris les vacances scolaires, fermeture un mois l'été	
Âge des enfants	Dès l'anniversaire des 2 ans et jusqu'à l'été de l'entrée en maternelle (entre 2 ans et 8 mois et 3 ans et 8 mois, selon le mois de naissance de l'enfant)	Soit un accueil en jardin d'éveil d'une durée variant de 6 mois à 1 an et demi selon les enfants

Globalement, la structuration d'un mode de garde adapté aux enfants à partir de 2 ans est susceptible, par rapport à un accueil en crèche, de permettre de diminuer le taux d'encadrement et donc les coûts totaux de près de la moitié.

1. Le choix d'un objectif cible de 65 % des enfants de plus de 2 ans

Selon les hypothèses sur la façon dont est assurée la garde actuelle des enfants à partir de 2 ans, entre 40 % et 50 % des enfants de plus de 2 ans sont actuellement gardés par un tiers. L'objectif proposé correspond donc à un progrès très important pour cette classe d'âge.

Dans l'hypothèse ici décrite, l'objectif est d'accueillir en jardin d'éveil 65 % de la classe d'âge des enfants âgés d'au moins 2 ans et jusqu'à leur entrée en maternelle, l'année de leurs 3 ans. Ce taux de 65 % a été retenu par la mission considérant qu'il permettrait d'englober tous les enfants de plus de 2 ans actuellement gardés en crèche et en école maternelle et une partie de ceux actuellement accueillis chez des assistantes maternelles ou gardés par leurs parents. Le taux est volontairement plus élevé que le taux de 60 %, retenu à titre de référence pour un objectif d'augmentation globale de l'offre d'accueil des moins de 3 ans, dans la mesure où le besoin de garde est plus fort à partir de 2 ans.

³⁷ 65 % de 780 000 enfants âgés de 2 à 3 ans.

³⁸ Chaque assistante maternelle peut garder entre 1 et 3 enfants, mais près de la moitié d'entre elles n'exerce pas.

³⁹ Par référence au ratio usuel de 1,3 enfant par place en EAJE, 10 000 créations de places permettent l'accueil de 13 000 enfants en moyenne. Mais il s'agit d'un chiffre de créations brutes qui ne tient pas compte du nombre de places supprimées, lequel n'est pas négligeable, notamment pour les crèches familiales et les structures associatives.

Cette hypothèse à 65 % concernerait 780 000 enfants⁴⁰, soit un « équivalent annuel » de 620 000 enfants, compte tenu de la rentrée scolaire en septembre où l'école accueille des enfants âgés de 3 ans et 8 mois et des enfants âgés de 2 ans et 8 mois et qui auront 3 ans avant la fin de l'année civile.

2. Calcul d'un coût unitaire de fonctionnement par enfant, en fonction des taux d'encadrement

L'estimation d'un coût unitaire est présentée ci-après. Elle relève d'une appréciation théorique qui, bien que fondée sur des éléments concrets, ne peut prendre en compte la diversité des modes d'organisation et donc de coûts potentiels. Il s'agit donc d'un calcul indicatif, destiné notamment à permettre des comparaisons avec d'autres modes d'accueil.

Les calculs ont été réalisés en partant de l'hypothèse qu'à la différence des places en crèches ou éventuellement en assistantes maternelles, on considère qu'un enfant occupe une place, comme à l'école, puisqu'il y a un bloc commun d'apprentissage.

Illustration d'une journée-type en jardin d'éveil pour un module de 30 enfants

Déroulement de la journée	Personnel d'encadrement
7h30 à 9h : arrivée progressive des enfants	1,5 ATSEM/auxiliaire de puériculture (2h30)
9h à 12h : éveil-apprentissage	2 EJE (6h) + 2 ATSEM (6h)
12h à 17h : repas, sieste, activités	2 ATSEM/auxiliaire de puériculture (10h)
17h à 18h30 : départ progressif des enfants	1,5 ATSEM/auxiliaire de puériculture (2h30)
Total sur la journée	21h ATSEM/auxiliaire (soit 3 ETP) ; 6h EJE (soit 1 ETP, y compris temps de coordination et animation)

Coût unitaire annuel de l'encadrement des enfants en jardins d'éveil

	Hors activités d'apprentissage	Activités d'apprentissage
Taux d'encadrement	1 ATSEM ou auxiliaire de puériculture pour 15 enfants, y compris pendant les activités d'apprentissage, équivalent à 1 pour 10 de façon à assurer l'encadrement sur toute l'amplitude horaire d'ouverture	1 éducateur jeunes enfants pour 15 enfants sur 3h/jour, soit 1 éducateur à temps plein pour 30 (nota : présence complémentaire des ATSEM/auxiliaires pendant les temps d'apprentissage, cf. ci-contre)
Besoin d'encadrant	0,1	0,03
Coût moyen annuel pour la collectivité employeur	27 384 ⁴¹ €	32 987 ⁴² €
Coût annuel par enfant	2 738 €	1 100 €

Source : mission RGPP-famille.

⁴⁰ On compte en effet environ 1,2 million d'enfants (1 195 950) dont l'âge est compris entre 2 ans et l'entrée en maternelle l'année des 3 ans.

⁴¹ Source : DGCL, coût moyen pour l'employeur d'un ETP.

⁴² Idem.

Au total, les frais de personnel représenteraient dans cette hypothèse 3 838 €, auxquels s'ajoutent un coût d'encadrement de la structure (direction, administration), estimé à 550 €⁴³ et un coût unitaire de fonctionnement hors dépense de personnel équivalent à 20 %⁴⁴ du coût total, soit environ 1 100 €.

Au total, le coût unitaire annuel en fonctionnement par enfant en jardin d'éveil peut être estimé à 5 500 €.

3. La variation des effectifs et des taux d'encadrement suivant les mois de l'année

Le calendrier des entrées et des sorties d'enfants, entre leur anniversaire de 2 ans et leur entrée en maternelle, aboutit à des variations sensibles selon les mois, avec de faibles effectifs à l'automne et des effectifs croissant jusqu'à l'été⁴⁵. Cette caractéristique se traduit par un dépassement de l'effectif moyen annuel de mars à juin.

Variation des effectifs suivant les mois de l'année et variation du taux d'encadrement⁴⁶

	Effectif maximal	Taux d'encadrement	
		pour les besoins du quotidien 1 pour 15 (1 pour 10 compte tenu de l'amplitude horaire)	pour les phases d'apprentissage (1 pour 7,5)
janvier	560 078	13,6	6,8
février	603 536	14,6	7,3
mars	646 994	15,7	7,8
avril	690 452	16,7	8,4
mai	733 910	17,8	8,9
juin	777 368	18,8	9,4
juillet	non significatif (fréquentation moindre du fait des congés)		
août			
septembre	451 294	10,9	5,5
octobre	501 438	12,1	6,1
novembre	551 581	13,3	6,7
décembre	601 725	14,6	7,3

Source : mission RGPP-famille, d'après les chiffres DREES.

Le dédoublement des éducateurs de jeunes enfants par des ATSEM ou auxiliaires de puériculture pendant les phases d'apprentissage permet de conserver des taux d'encadrement propices au développement des enfants.

Il résulte cependant de la variation des effectifs au long de l'année, la nécessité de prévoir une application assouplie des normes d'encadrement : entre 1 pour 15 et 1 pour 19 pour les encadrant des besoins quotidiens. À défaut, le coût unitaire annuel serait à majorer de 685 € pour un taux de 1 pour 15 (besoin du quotidien) atteint au mois de juin (cf. ci-dessous), soit un coût supplémentaire estimé à 425 M €.

⁴³ On compte un directeur à plein temps pour une structure de 60 places, sur la base d'une rémunération au niveau d'un éducateur de jeunes enfants, voir coût moyen employeur dans le tableau précité.

⁴⁴ Source : CNAF.

⁴⁵ Voir *in fine* de cette fiche, l'étude de la DREES sur l'étalement calendaire des effectifs d'enfants.

⁴⁶ Ce taux d'encadrement ne prend pas en compte le taux d'absentéisme (maladies notamment).

Variation des effectifs suivant les mois de l'année et variation du taux d'encadrement⁴⁷

	Effectif maximal	Taux d'encadrement	
		pour les besoins du quotidien (1 pour 12, soit 1 pour 9 compte tenu de l'amplitude horaire)	pour les phases d'apprentissage (1 pour 6)
janvier	560 078	10,8	6,5
février	603 536	11,7	7,0
mars	646 994	12,5	7,5
avril	690 452	13,4	8,0
mai	733 910	14,2	8,5
juin	777 368	15,0	9,0
juillet	non significatif (fréquentation moindre du fait des congés)		
août			
septembre	451 294	8,7	5,2
octobre	501 438	9,7	5,8
novembre	551 581	10,7	6,4
décembre	601 725	11,6	7,0

Prévoir suivant les mois des conditions d'encadrement assouplies pour les besoins du quotidien.

4. Chiffrage global des dépenses de fonctionnement avec, à terme, 65 % des 2-3 ans et demi accueillis en jardins d'éveil, soit 780 000 enfants, soit en équivalent annuel, 620 000 enfants

À l'issue d'une période où la diminution du nombre de bénéficiaires du CLCA et de la scolarisation à 2 ans en école maternelle seraient achevés, **le coût brut total, calculé par multiplication du coût unitaire, est estimé à 3,4 milliards d'euros.**

Une partie de ce coût est susceptible d'être financé par redéploiement des dispositifs actuels (école maternelle, CLCA).

Économies annuelles susceptibles d'être redéployées à terme

Coût actuel école maternelle 2-3 ans, tous financeurs confondus, dont État (50 %), collectivités locales (45 %) ⁴⁸ , pour 167 822 élèves (effectif 2007)	782 millions d'euros
Effet diminution CLCA du fait de la suppression au-delà des 2 ans de l'enfant ⁴⁹	682,5 millions d'euros
Total	1, 464 milliard d'euros

Source : Éducation nationale - CNAF- mission RGPP-famille.

Au total, 1,4 milliard d'euros sont susceptibles d'être redéployés au fur et à mesure du recul de la maternelle à 2 ans et de la diminution du CLCA. **Il en résulte un coût net total de 1,9 milliard d'euros, soit environ 3 100 € restant à financer par enfant.**

⁴⁷ Ce taux d'encadrement ne prend pas en compte le taux d'absentéisme (maladies notamment).

⁴⁸ Voir *in fine*, tableau récapitulatif des coûts unitaires par mode d'accueil.

⁴⁹ Montant annuel de CLCA versé en 2006 aux bénéficiaires dont le benjamin est né en 2004 = 682,5 millions d'euros, source CNAF – calcul à la demande de la mission RGPP-famille ; champ : CAF de métropole – échantillon national des allocataires.

Simulation d'un déploiement linéaire des jardins d'éveil sur cinq ans

<i>En milliards d'euros</i>	Année n	Année n + 1	Année n + 2	Année n + 3	Année n + 4
Coût brut en fonctionnement	0,68	1,36	2,04	2,72	3,4
Économies redéployées (hypothèse – CLCA 682 millions €)	0,29	0,58	0,87	1,16	1,46
Coût net	0,39	0,78	1,17	1,56	1,94

Source : Mission RGPP-famille.

Les jardins d'éveil offrant des prestations de même catégorie que les modes de garde, une **participation des familles serait demandée, dont le tarif serait modulé en fonction des revenus** comme en EAJE actuellement. La participation des familles est chiffrée, globalement, à 2 080 € par famille, dont la moitié est prise en charge au titre du crédit d'impôt⁵⁰. Calculé selon le même mode, **les familles pourraient être amenées à financer à hauteur de 1,29 milliard d'euros dont 645 millions d'euros compensés par crédit d'impôt**. Les financements complémentaires de l'État au titre du crédit d'impôt pour frais de garde pourraient être assurés par redéploiement des économies générées par la suppression d'autres dispositifs fiscaux, notamment par solidarité intergénérationnelle.

Il resterait dans cette hypothèse à faire financer 645 millions d'euros supplémentaires par la branche famille et les collectivités territoriales.

Synthèse de la répartition simulée du financement du coût net des jardins d'éveil

Financier	Montant total
Familles	645 millions d'euros
État (crédit d'impôt)	645 millions d'euros
Branche famille + collectivités territoriales	645 millions d'euros

5. Effet sur l'offre d'accueil des jeunes enfants

Le nombre théorique de places dégagées pour des petits de moins de 2 ans pourrait être compris dans une fourchette maximale et théorique comprise entre 275 000⁵¹ et 380 000⁵², selon les hypothèses sur la répartition actuelle des enfants gardés⁵³. Cette offre étant vraisemblablement supérieure aux besoins sur cette tranche d'âge, une partie des jardins d'éveil pourrait trouver à s'installer par reconversion de certaines places de crèches.

⁵⁰ Voir *in fine*, tableau récapitulatif des coûts unitaires par mode d'accueil.

⁵¹ Chiffre calculé suivant les données du tableau ci-dessous à partir des éléments relatifs au mode de garde principal.

⁵² Chiffre calculé à partir des données relatives au mode de garde au moins une demi-journée par semaine, cf. tableau complet *in fine* de cette fiche.

⁵³ Voir *in fine* la répartition des enfants selon leur mode d'accueil, enquête DREES 2002.

Mode de garde principal, déclaré par les parents en 2002⁵⁴

	Enfants âgés de 2 à 3 ans	Calculs mission sur la base du nombre d'enfants entre 2 ans et l'entrée en maternelle, l'année de leurs 3 ans = 1 195 950	Nombre d'enfants gardés en crèche, assistante maternelle ou école	30 % de parents déclarant garder leurs enfants par manque de solution de garde
Parents	52 %	621 894		186 568
Assistante maternelle agréée	16 %	191 352	191 352	
Crèche ou halte-garderie	7 %	83 717	83 717	
Grands-parents	5 %	59 798		
Assistante maternelle non déclarée	2 %	23 919		
Garde à domicile	1 %	11 960		
Famille	1 %	11 960		
Autre	2 %	23 919		
École	14 %	167 433	167 433	
Total	100 %	1 195 950	442 502 ou 275 069, sans l'école maternelle	

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : Enquête Modes d'accueil et de garde des jeunes enfants, juin 2002, DREES.

Voir tableau détaillé in fine de cette fiche.

Simulation d'un déploiement linéaire⁵⁵ des jardins d'éveil sur cinq ans

En nombre de places	Année n	Année n + 1	Année n + 2	Année n + 3	Année n + 4
Nombre de places en jardin d'éveil pour des 2-3 ans et demi	124 000	248 000	372 000	496 000	620 000
Nombre de places dégagées pour des 0-2 ans en crèches (environ un tiers) ou assistantes maternelles (environ deux tiers) ⁵⁶	55 000	110 000	165 000	220 000	275 000
Nombre d'enfants scolarisés à 2 ans effectif initial : 167 000	133 600	100 200	66 800	33 400	0
Nombre de bénéficiaires du CLCA, effectif initial : 180 000	144 000	108 000	72 000	36 000	0

Source : Calculs mission RGPP-famille d'après données DREES.

6. Le coût évité par la solution « jardin d'éveil »

En raison du coût unitaire plus faible des jardins d'éveil par rapport à un accueil en crèche ou assistante maternelle, il est possible d'estimer le coût évité pour l'accueil d'un nombre équivalent d'enfants.

⁵⁴ Cette enquête, actuellement en cours d'actualisation, avec des résultats prévus à partir de la fin 2008, est la seule source disponible répartissant les enfants entre les modes de garde, selon leur âge.

⁵⁵ Par simplicité de présentation, il est fait l'hypothèse d'un développement linéaire, avec un rythme annuel constant. Dans la réalité, il est vraisemblable d'anticiper une montée en charge plus faible au début, plus forte ensuite.

⁵⁶ Par facilité de lecture, les chiffres ont été arrondis, à la baisse.

Estimation du coût net « évité » par la solution jardin d'éveil

	pour 100 000 ⁵⁷ enfants bénéficiant d'une solution nouvelle de garde
Écart de coût par rapport à la crèche (sur la base d'un coût unitaire par enfant de 10 000 € ⁵⁸)	451 millions €
Écart de coût par rapport à l'assistante maternelle (sur la base d'un coût unitaire par enfant de 7 518 € ⁵⁹)	203 millions €

Source : Données CNAF pour les coûts crèches et assistante maternelle – calculs mission RGPP-famille.

7. Les emplois

Plus encore que la question du financement ou de l'organisation, celle du recrutement et des emplois est un défi. Le déploiement des jardins d'éveil supposerait des recrutements très importants dans les métiers de la petite enfance⁶⁰ qui appellent une adaptation forte de l'appareil de formation et sans doute des parcours de métiers. Les personnels concernés n'auraient pas vocation à relever tous de la fonction publique territoriale.

Selon les hypothèses précédemment exposées et pour l'accueil d'un équivalent annuel de 620 000 enfants, **le besoin en emploi serait de 20 600 éducateurs jeunes enfants et 62 000 auxiliaires de puériculture ou ATSEM.** Pour ces dernières, une petite partie pourra être affectée par redéploiement des écoles maternelles où il est estimé qu'environ 2 000 exercent au service direct des enfants de 2 à 3 ans dans les « toutes petites sections »⁶¹.

Simulation des besoins de recrutement liés au déploiement des jardins d'éveil

En nombre de places	Année n	Année n + 1	Année n + 2	Année n + 3	Année n + 4
Nombre de places en jardin d'éveil pour des 2-3 ans et demi	124 000	248 000	372 000	496 000	620 000
Nombre de créations nettes cumulées d'emplois d'éducateurs jeunes enfants	4 120	8 240	12 360	16 480	20 600
Nombre de créations nettes cumulées d'emplois d'auxiliaires de puériculture/ATSEM	12 000	24 000	36 000	48 000	60 000

Par comparaison avec les effectifs actuels de la fonction publique territoriale pour ces métiers et bien que tous les emplois n'en relèveraient pas, cela représenterait une augmentation de 65 % pour les personnels de niveau ATSEM/auxiliaires de puériculture et un triplement du nombre d'éducateurs jeunes enfants. Toujours par comparaison, le besoin représenterait le double du rythme actuel des recrutements annuels observés sur la totalité des filières sociales, médico-sociale et animation.

Ces éléments plaident pour un déploiement progressif des jardins d'éveil, un investissement fort et une diversification dans les moyens de formation, l'adaptation des normes, des statuts et un recours accru à l'emploi privé.

⁵⁷ Le chiffre de 100 000 est utilisé ici à titre d'unité de référence.

⁵⁸ Source CNAF.

⁵⁹ Source CNAF.

⁶⁰ Voir par ailleurs l'annexe « emplois petite enfance ».

⁶¹ Cette estimation tient compte du nombre d'écoles maternelles avec au moins 4 classes. Une simple division du nombre d'enfants de 2 ans aboutit à un chiffre « brut » de 6 000 ETP-ATSEM employées.

8. Les locaux et l'équipement

L'installation physique des jardins d'éveil dépendra des disponibilités de locaux, soit par adjonction, soit par reconversion de surfaces, dans les écoles maternelles ou dans des crèches ou toute autre structure publique ou privée⁶². L'estimation des surfaces disponibles et du coût de leur aménagement est donc par définition très difficile. Tout au plus peut-on prendre quelques références utiles au cadrage de la question.

Le coût

En matière de coût en équipement par place d'accueil, la seule référence disponible est celle du coût pour une crèche, évalué à 22 000 €. Ce coût inclut la construction du bâtiment concerné et la prise en charge de normes d'autant plus exigeantes que les enfants sont petits. Le coût de la création d'une place en classe de maternelle n'est pas une donnée recensée au niveau national. Cependant, les dépenses totales d'investissement engagées par les communes pour la construction et la maintenance des établissements, rapportées au nombre total d'élèves, et non au coût de la création d'une place en école maternelle, correspondent à 317 €⁶³ par an. En prenant cette référence comme hypothèse de coût en investissement pour les jardins d'éveil il en résulterait **un coût annuel d'environ 200 millions d'euros. Ce coût supplémentaire exigerait de reconvertir les sommes affectées aux plans crèches et de les compléter le cas échéant.**

Le rythme de construction

Le rythme actuel de construction des places de crèches est relativement faible (environ 10 000 créations par an), compte tenu des délais de réalisation actuels estimés entre 18 et 54 mois (entre la décision du conseil d'administration d'une CAF et l'ouverture de l'établissement). Les projets montés par les entreprises de crèche sont plus rapides car souvent réalisés dans des locaux loués (8 mois). C'est pourquoi **le projet des jardins d'éveil privilégie le recours à des structures déjà existantes**, notamment en cas de disponibilités au sein de l'école maternelle.

La disponibilité des locaux

Aucune donnée nationale ne recense l'état de la disponibilité des locaux dans les écoles maternelles. Seuls les locaux des écoles publiques appartiennent aux communes qui peuvent en disposer ; les locaux des écoles privées étant du patrimoine privé. **Sur les 17 248 écoles maternelles en France, 9 446 écoles ont plus de quatre classes** et potentiellement une classe plus ou moins dédiée aux plus petits. L'autre moitié des écoles a moins de quatre classes et les redéploiements n'y seraient possibles qu'en raison de disponibilités de locaux. **Si l'on fait l'hypothèse, peut-être audacieuse, d'une disponibilité d'accueil pour deux groupes de 15⁶⁴ dans la moitié des écoles maternelles, plus de 250 000 places pourraient y être ainsi aménagées**, selon des modalités et à un coût qui restent à déterminer.

Par ailleurs, là où les locaux le permettent, l'aménagement des accueils collectifs d'enfants existant peut également s'envisager. On compte environ 8 800⁶⁵ accueils collectifs, y compris des haltes-garderies. **L'installation d'un groupe de 15 dans la moitié des crèches existantes représenterait 66 000 places.**

⁶² Sur le modèle des crèches d'entreprises ou des crèches associatives ou des expériences d'adjonction à un établissement médico-social (maison de retraite...).

⁶³ Source : Compte provisoire de l'éducation pour 2006, Éducation nationale, bureau des comptes de l'éducation (cité par DGAS - réponse n° 15 au député Feron – PLFSS 2008).

⁶⁴ L'hypothèse de deux groupes de 15 repose sur une considération pratique d'organisation pour les phases d'apprentissage et la mutualisation de l'encadrement et d'une partie du fonctionnement.

⁶⁵ 8846 en 2005, extrait de SIREN.

Récapitulatif du chiffrage des jardins d'éveil

Coût annuel de fonctionnement en année pleine, à l'achèvement du déploiement	En millions €	Financement	En millions €
Coût brut pour 620 000 enfants par an (coût unitaire annuel par enfant = 5 500 €)	3 400	Redéploiement du coût actuel de l'école maternelle pour les 2-3ans Budget Éducation nationale	390
		Redéploiement du coût actuel de l'école maternelle Budget des communes	390
		Participation des familles à hauteur du tarif moyen pratiqué en crèche, nette du crédit d'impôt	645
		Crédit d'impôt versé aux familles pour frais de garde à l'extérieur du domicile	645
		Redéploiement du fait de la diminution des bénéficiaires du CLCA (résultant soit de la mesure limitant la durée du CLCA, soit de l'évolution des comportements)	683
		Solde à financer par la branche famille ou les collectivités territoriales	600
<i>Autres coûts :</i> <i>*généralisation des RAM :</i> <i>*financement d'un coordonnateur par EPCI :</i>	92 68	Solde à financer au titre des mesures complémentaires en matière d'accueil des jeunes enfants	160

Coût annuel en équipement par référence au coût par élève en école maternelle	200	Redéploiement des subventions annuelles d'investissement des CAF (2006) ; substitution aux plans crèches	164
		Redéploiement du coût annuel en équipement pour les élèves de maternelle 2-3 ans (budget des communes = 307 €/élève)	53

Besoins en emplois (recrutement par les collectivités ou toute structure privée)

- 20 000 équivalents éducateurs jeunes enfants
- 60 000 équivalents auxiliaires de puériculture ou ATSEM

Besoins en locaux

- Aménagement dans les écoles maternelles (hypothèse de 250 000 places disponibles)
- Aménagement dans les crèches ou autres

Coût évité par la solution jardin d'éveil

Par rapport à 100 000 places de crèches : 450 millions d'euros

Par rapport à 100 000 places d'assistantes maternelles : 200 millions d'euros

Nombre de places théoriques et nombre de places utilisées, comme mode de garde principal

Modes de garde des jeunes enfants année 2005	Nombre d'établissements (2005)	Nombre de places (2005)	Nombre d'inscrits en mode principal (estimation RGPP famille)	Ratio 2005 selon mission RGPP famille	Ratio 2002 selon DREES, enquête modes de garde
En crèches collectives (enfants < 3 ans) dont :	22 76	144 407			
- traditionnelle de quartier	(1 885)	(83 972)	83 000		
- traditionnelle de personnel	(206)	(11 708)	11 000		
- parentales	(186)	(2 788)	2 500		
Places de crèches en établissement multi-accueil	3 915 (a)	45 940	45 500		
En haltes-garderies (places y compris multi-accueil)	2 468	56 883	0		
En accueil polyvalent (places de crèches ou de haltes-garderies, à la demande)		46 891	0,7 x 46 891		
En jardins d'enfants (places y compris multi-accueil)	187	8 566	8 566		
Total accueil collectif	8 846	256 748	183 000 (d)	8,7	9 (mais y compris crèches familiales)
En crèches familiales occupant 24 530 AM	848	62 110	40 000		
Chez des assistantes maternelles	264 000 (b)	689 000	390 000 (e)	18,5	17
Total accueil familial agréé			430 000 (d)	20,4	
En école maternelle		167 000	167 000 x 0,7 (e)		5
Gardé à domicile			40 000 (f)		1
Chez des personnes non déclarées			30 000		3
Autres modes rémunérés			187 000 (d)	8,9	9
Total modes de garde rémunérés			800 000	37,9	34
Grands-parents, famille			110 000 (par solde)		7
Parents			1 200 000 (T*57)	57	57
Total garde par les parents, grands-parents ou famille			1310 000	62,1	64
Ensemble des modes de garde (T)			2 110 000 (c)	100 %	100 %

Source : Enquêtes auprès des PMI de la DREES et CNAF pour les assistantes maternelles AM.

Champ : France métropolitaine.

(a) les établissements multi-accueil ont des places du type places de crèches et des places de type haltes-garderies. Le nombre de ces établissements figure sur cette ligne, les places sont ventilées selon leur nature.

(b) Le nombre d'assistants maternels est évalué à 377 000. Seulement 288 000 assistants maternels sont effectivement en activité, dont 264 000 directement employés par des familles et 24 000 employés par des crèches familiales).

(c) Total des 11/12 des enfants nés en 2003, 2004 et 2005 en France métropolitaine en négligeant l'impact des migrations (les naissances d'un trimestre sur les 12 ne sont pas retenues, car durant les premiers mois les enfants sont gardés par les mères en congé de maternité).

(d) Ces montants ne correspondent pas nécessairement à la somme des lignes intermédiaires, mais s'en approchent. Il s'agit d'estimations assez grossières essayant de concilier diverses sources.

(e) Seulement 70 % des enfants inscrits fréquentent l'école le matin.

(f) Selon *Insee première* n°1173 janvier 2008, on compte, en 2006, 265 503 AM salariés de 2,3 employeurs en moyenne. Leur rémunération montre qu'une partie seulement est rémunérée pour une garde à plein temps. La même source recense 51 325 gardes à domicile pour 1,1 ménage en moyenne. Les rémunérations moyennes sont très faibles, attestant de l'existence prédominante de gardes occasionnelles.

30. ANNEXE 30 : EN ISLANDE, LA VOLONTÉ DES PÈRES DE PARTICIPER À LA VIE DE LEURS ENFANTS A ÉTÉ À L'ORIGINE DE LA RÉFORME DU CONGÉ PARENTAL

Le parlement a mis en avant le fait que les pères sont souvent privés de la possibilité de participer à la vie de leurs enfants, et que les études montraient que les pères souhaitaient passer plus de temps avec leurs enfants. De plus, il a été avancé qu'il ne pourrait pas être mis fin à la discrimination selon le genre à l'embauche tant que les deux parents ne participeraient pas activement tous les deux à l'éducation des enfants. Ainsi, des droits identiques en matière de congé parental étaient une étape nécessaire pour donner la possibilité d'un équilibre entre famille et travail. La loi a été introduite par une coalition de centre droit, mais il existait un large consensus sur la question, qui a également été soutenue par les partenaires sociaux.

Dans cette perspective, chaque parent a droit à un congé parental individuel d'un maximum de 3 mois suite à une naissance ou d'une adoption. Ce droit est incessible. De plus, les parents ont tous les deux droit à 3 mois supplémentaires, qu'ils sont libres de partager. Le droit aux congés parentaux échoit quand l'enfant a 18 mois.

Répartition du nombre moyen de jours de congé parental pris par les pères et les mères pendant les 3 mois de congés conjoints pour les enfants nés en 2001 et 2005

	2001	2005
Pères	39	95
Mères	186	175

Source : Gislason, 2007.

Proportion des parents ayant pris des jours de congé sur le congé commun de 3 mois (en %)

	2001	2005
Pères	14	19
Mères	94	89

Source : Gislason, 2007.

Entrée en vigueur en 2001, la réforme n'a été pleinement effective qu'en 2003, s'agissant des droits de congé des pères. Les parents ont droit à 26 semaines de congé parental, soit 13 semaines chacun. Les allocations s'élèvent à 80 % du revenu moyen, et sont plafonnées à hauteur de 5 650 € en 2004.

En 2001, le taux d'utilisation du congé parental par les pères en Islande était de 3,3 %, soit la proportion la plus faible des pays nordiques. Cette réforme a entraîné une très forte hausse des taux d'utilisation : en 2001, les pères ont pris en moyenne 39 jours de congés, soit 17 % du total ; et en 2004, 96 jours, soit 35 % du total. Au sein des pays nordiques, les pères islandais sont ceux qui prennent le plus de congés parentaux, suivis par les suédois.

Des travaux pour déterminer les effets de la nouvelle législation sur les congés parentaux maternels et paternels ont montré que l'écart entre les genres, tant du point de vue du nombre de parents actifs que du nombre d'heures travaillées, est plus faible après la mise en place de la loi. Le nombre de pères actifs est plus faible, alors que le nombre des mères actives est identique. Le nombre d'heures travaillées a augmenté pour les mères, et a diminué pour les pères. L'écart du nombre d'heures travaillées est passé de 13 heures en 2001 à 9 heures en 2007. Cette recherche montre une évolution favorable en termes d'égalité hommes/femmes tant du point de vue du travail que des soins donnés aux enfants de moins de 3 ans⁶⁶.

⁶⁶ *Gendering in Early Childhood : Policies Promoting Care from Both Parents – The Case of Iceland*, G.B. Eydal.

Droits et pourcentage des jours de congés parental pris par les pères dans les pays nordiques (2006)

	Islande	Suède	Norvège	Danemark	Finlande
Nombre maximum de semaines de congé parental rémunéré	39	69	42-52	50-64	44
Dont :					
- Réservé à la mère	13	8	9	18	18
- Réservé au père	13	8	6	0	2 *
- Père et mère simultanément	0	2	2	2	3
% du nombre total de jours pris par les pères en cas de grossesse, naissance ou adoption en 2005	33	20	9	6	5
% du revenu précédent en 2005 **	80	80 ***	100 / 80	100	70
Plafond hebdomadaire en PPP-€	1 193	513	619	340	596

Source : NOSOSCO, 2007.

Notes de lecture :

* Si 2 ou 3 semaines de congé sont pris avec la mère.

** Les parents qui ne sont pas salariés à temps plein, par exemple : étudiants et inactifs, ont droit à une allocation égale à un montant minimum qui varie selon les pays.

*** Depuis juillet 2008, les parents suédois qui partagent le congé parental à parité reçoivent une prime de 3 000 SEK mensuel (Westlund, 2007).

D'une manière générale, de nombreux pays européens encouragent les pères à passer davantage de temps avec leurs enfants en réservant un congé légal rémunéré à leur usage exclusif, rémunérés à des taux plus ou moins avantageux. Ces mesures connaissent un relatif succès, au sens où de nombreux pères utilisent les courtes périodes de congé rémunéré (2 à 4 semaines) qui leur sont accordées.

Pour encourager davantage les pères à utiliser leurs congés, les pays nordiques et le Portugal ont introduit des mesures qui réservent une fraction des droits aux congés rémunérés à l'usage exclusif du père. Ces quotas paternels sont irrévocablement perdus s'ils ne sont pas utilisés et ils ne sont pas transférables à la mère :

– La Norvège a été le premier pays nordique en 1992 à introduire un mois de congé parental individuel au bénéfice du père (*daddy's quota*), selon le principe « à prendre ou à laisser » : le père ne pouvait pas transférer ses droits à la mère. La Suède a réservé un mois pour le père en 1996, porté à 2 mois en 2002. Le taux d'utilisation des congés de paternité atteint 58 % au Danemark, 64 % en Suède et 80 % en Norvège.

– Au Portugal, les pères peuvent prendre 20 jours de congé et des dispositions légales autorisent le transfert des droits aux congés de maternité rémunérés six semaines après la naissance. Ce quota, introduit en 2000, a été utilisé par environ 30 à 40 % des pères en 2003.

Le gouvernement autrichien envisage actuellement la mise en place d'un congé parental rémunéré pour le père, d'un minimum de 800 € (*PapaMonat*).

31. ANNEXE 31 : LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE

Source : Direction générale des collectivités locales.

Modalités générales de délégation entre structures locales

L'article L. 5210-4 du CGCT, introduit par l'article 151 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permet aux EPCI de demander aux conseils généraux ou régionaux à exercer pour le compte de ces derniers certaines des compétences des départements ou des régions.

Cette procédure de délégation de compétences ne repose pas sur une logique de transfert de compétences avec dessaisissement corrélatif des départements et des régions mais sur une logique partenariale impliquant la signature d'une convention définissant notamment l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières.

Cette possibilité, offerte aux EPCI, doit contribuer, au travers d'une logique de subsidiarité, à renforcer leur implantation dans le paysage institutionnel local.

Début 2008, 28 procédures de délégations de compétences ont été initiées, principalement dans le domaine des transports scolaires.

L'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifié par l'article 51 de la loi du 18 janvier 2005 s'inscrit dans la même perspective et concerne les communes.

Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement.

Ils sont associés selon les modalités fixées par la loi à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département.

À l'initiative de la région et du département ou à leur demande, ils peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention. Lorsque la demande de délégation de compétences émane d'une commune, le président du conseil régional ou du conseil général l'inscrit, dans un délai de six mois, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui se prononce par une délibération motivée.

Au-delà de ce dispositif général, applicable à n'importe quel type de compétence, existent ou subsistent des formes spécifiques de délégations dans le champ de l'action sociale et de la santé, du patrimoine culturel et des transports.

Dans le champ de l'action sociale et de la santé

Les lois de décentralisation de 1983 ont ouvert la possibilité de délégation du département vers les communes. Ces possibilités ont été étendues par les nouvelles lois de décentralisation :

1) L'article L. 121-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF), issu des premières lois de décentralisation, permet à une commune, dans le cadre d'une convention passée avec le département, d'exercer les compétences dont celui-ci est chargé dans le domaine de **l'action sociale**. Ce mécanisme de délégation de compétences est également ouvert aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines (L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales).

Seul le principe de la convention est défini par la loi, les modalités de conventionnement ainsi que le contenu de la convention étant laissés à la libre appréciation des parties conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales.

La possibilité de délégation ouverte par cet article, qui suppose une démarche volontaire des départements, n'a connu qu'un très faible succès privant ces deux niveaux de collectivités d'un instrument de coopération pourtant utile : hormis le cas spécifique de Paris, le seul cas connu de délégation en cours d'exécution est celui de Strasbourg : la ville exerce notamment des compétences en matière de protection maternelle et infantile et de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert pour le compte du département du Bas-Rhin.

Aussi, afin de permettre à ce mode de conventionnement de se développer, l'article 3 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a clarifié les conditions dans lesquelles les communes et l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre pourront exercer, dans un cadre conventionnel, les compétences attribuées au département en matière d'action sociale : la délégation pourra concerner aussi bien l'aide sociale que l'action sociale départementale ; les parties pourront préciser dans la convention l'étendue des compétences déléguées ainsi que les conditions financières et de mise à disposition des personnels départementaux auprès du délégataire.

2) La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de **revenu minimum d'insertion** et créant un revenu minimum d'activité a prévu deux types de délégation :

– l'article L. 262-37 du CASF permet au président du conseil général de déléguer par voie conventionnelle à une collectivité territoriale la mission d'élaboration des contrats d'insertion conclus avec les allocataires du RMI et de coordination de la mise en œuvre des aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires de ces contrats ;

– l'article L. 263-4 du CASF ouvre au département la possibilité de déléguer à une commune ou à un EPCI compétent la mise en œuvre de tout ou partie d'un programme local d'insertion ; une convention fixe les modalités de cette délégation et du suivi de son exécution.

3) La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a repris ce dispositif de délégation dans son titre consacré à la solidarité et à la **santé** :

a) Si le département a reçu par l'article L. 263-15 du CASF la responsabilité de la mise en place d'un fonds unique d'aide aux jeunes en difficulté, âgés de 18 à 25 ans, l'article L. 263-16 du même code permet au président du conseil général de confier par convention tout ou partie de la gestion du fonds à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs EPCI.

Cette faculté de délégation de gestion auprès des communes ou EPCI est restée à ce stade peu utilisée par les conseils généraux.

b) En matière de formations sociales, l'article L. 451-2 du CASF permet à la région, désormais compétente pour agréer et financer les établissements dispensant des formations sociales initiales, de déléguer sa compétence d'agrément aux départements qui en font la demande. Aucune délégation de ce type n'a pour l'instant été mise en œuvre.

c) L'article 71 de la loi du 13 août 2004 a organisé la recentralisation vers l'État des compétences confiées aux départements en 1983 dans le domaine de la lutte contre les grandes maladies : la vaccination, la lutte contre la lèpre et la tuberculose, la lutte contre les infections sexuellement transmissibles (IST) ainsi que le dépistage des affections cancéreuses et la surveillance après traitement des anciens malades.

Afin notamment que ceux des départements qui souhaiteraient poursuivre leurs interventions dans ces domaines puissent le faire, l'article 71 a ouvert aux départements la possibilité de participer, dans un cadre conventionnel avec l'État, aux programmes de dépistage des cancers ; il a ouvert à l'ensemble des collectivités territoriales la possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État.

La loi prévoit que la convention de délégation conclue pour chacune des ces activités doit préciser les objectifs poursuivis, les catégories de bénéficiaires, les moyens mis en œuvre, le montant de la subvention accordée par l'État, les données dont la transmission à l'État est obligatoire, les modalités d'évaluation des actions entreprises ainsi que, le cas échéant, les relations avec les autres organismes intervenant dans le même domaine.

Ce mode de délégation a rencontré un net succès puisque plus de la moitié des départements ont souhaité conserver pour tout ou partie cette compétence recentralisée. 277 conventions de délégation ont été signées entre l'État et les départements dont 263 pour la métropole. Douze départements ont conservé l'ensemble des compétences. Seuls 32 départements ont abandonné dès le 1^{er} janvier 2006 la totalité des compétences. Les départements qui n'ont pas souhaité conserver leurs compétences sont essentiellement des départements ruraux et peu peuplés.

Activité	Nombre de départements ayant conclu au 31/12/2005 une convention de délégation
Vaccination	59
Lutte contre la tuberculose	55
Lutte contre les infections sexuellement transmissibles	48
Dépistage des cancers	46
Lutte contre la lèpre	8

Si les départements ont, en majorité, souhaité conserver des compétences dans les domaines de la vaccination et de la lutte contre la tuberculose, c'est un choix inverse qu'ils ont fait pour le dépistage des cancers et la lutte contre les infections sexuellement transmissibles, domaines dans lesquels l'État intervient, il est vrai, de manière directe ou via des opérateurs autres que les collectivités territoriales (Institut national du cancer).

Il convient néanmoins de préciser que, dans certains cas, la conservation de tout ou partie des compétences par le département est simplement provisoire. Ainsi, en 2007, 6 nouveaux départements ont décidé d'abandonner tout ou partie des compétences sanitaires.