



CONSEIL DE LA FAMILLE

## **VERS UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE**

## SOMMAIRE

<b>I. Un enjeu qui s'est inscrit durablement à l'agenda politique.....</b>	<b>4</b>
<b>II. A quoi pourrait ressembler un futur service public de la petite enfance ?.....</b>	<b>8</b>
<b>A. Mission et contour du SPPE .....</b>	<b>8</b>
1. La mission .....	8
2. Quelles offres d'accueil font partie du SPPE ?.....	9
<b>B. Quelles fonctions doit remplir le SPPE ?.....</b>	<b>11</b>
1. Garantir de manière effective l'accès à une offre d'accueil à tous les enfants de moins de 3 ans.....	11
2. Garantir un niveau optimal de qualité quel que soit le mode d'accueil et le contrôler .....	13
3. Informer et accompagner les parents .....	13
4. Assurer la formation et l'accompagnement des professionnels.....	14
<b>III. Par rapport à ces enjeux à terme, une offre d'accueil aujourd'hui très inégalitaire entre territoires .....</b>	<b>15</b>
<b>A. Des enjeux très importants dans un objectif de service public de la petite enfance....</b>	<b>15</b>
<b>B. Les évolutions récentes montrent plutôt un renforcement des inégalités .....</b>	<b>15</b>
<b>C. Des pistes à explorer, dans le chemin vers un service public de l'accueil .....</b>	<b>16</b>
<b>IV. Des écarts entre offre actuelle et besoins à terme très différents selon les territoires ..</b>	<b>18</b>
<b>A. Privilégier un scénario de mutualisation au niveau des EPCI.....</b>	<b>19</b>
<b>B. Une illustration cartographique de l'ampleur des écarts d'offre d'accueil à combler par territoire, dans une optique de SPPE .....</b>	<b>22</b>
<b>C. Peu de liens entre le potentiel financier de l'EPCI et l'ampleur des besoins en termes de nombre de places à créer .....</b>	<b>24</b>
<b>D. Peu d'EPCI pour lesquels le déficit en places apparaît problématique .....</b>	<b>28</b>
<b>E. Que retenir de l'exercice d'évaluation des besoins de créations au niveau EPCI ? .....</b>	<b>28</b>
<b>V. Adapter l'offre aux besoins identifiés : construire des trajectoires de convergence vers l'objectif recherché .....</b>	<b>30</b>
<b>A. Planifier la trajectoire d'ensemble au niveau régional .....</b>	<b>30</b>
<b>B. Décliner ce schéma régional au niveau départemental, dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles .....</b>	<b>31</b>
<b>C. Une mise en œuvre opérationnelle au niveau de chaque EPCI.....</b>	<b>31</b>
<b>D. Une évaluation à organiser avant chaque reprise du cycle au niveau régional.....</b>	<b>31</b>
<b>VI. Des évolutions à conduire au niveau national .....</b>	<b>33</b>
<b>A. La gouvernance : donner une responsabilité centrale aux EPCI .....</b>	<b>33</b>
1. La gouvernance actuelle de l'accueil du jeune enfant est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs publics et privés .....	33
2. Articuler responsabilité des EPCI et financements coordonnés avec la Caf.....	34
<b>B. Redynamiser l'offre d'assistantes maternelles .....</b>	<b>36</b>
1. Lancer un programme d'études et de recherche pour comprendre les raisons de cette stagnation des vocations .....	36
2. Mettre en œuvre la réforme du CMG – emploi direct .....	37
3. Lancer un plan important de soutien au développement des maisons d'assistantes maternelles (MAM).....	37
4. Elargir les types de statut des assistantes maternelles .....	39

C. Consolider l'offre d'EAJE.....	40
D. Rénover l'indemnisation du congé parental (Prepare).....	42
E. L'égalité d'accès des enfants à l'offre du SPPE quelle que soit leur situation (handicap, pauvreté, ...).....	42
F. Prévoir des financements adaptés dans le cadre de la COG en cours de négociation entre l'État et la Cnaf.....	43
G. Un renforcement significatif des systèmes d'information décisionnels et des études	44
<b>VII. Calendrier et modalités de mise en place .....</b>	<b>46</b>
A. Création d'un droit opposable ? .....	46
B. Mise en place progressive .....	48
<b>Annexe.....</b>	<b>49</b>

## I. Un enjeu qui s'est inscrit durablement à l'agenda politique

Parce pouvoir être socialisé en dehors de son domicile une partie du temps, au côté d'autres enfants et en relation avec d'autres adultes formés à cet effet, est important pour le développement de l'enfant, parce qu'elle est un élément important pour que les jeunes mères puissent poursuivre leur activité professionnelle au moment de la naissance d'un enfant, et pour cette raison une des conditions d'une meilleure égalité entre femmes et hommes, parce que aussi, au niveau local, l'existence de solutions d'accueil de qualité pour les jeunes enfants est devenue un des volets de l'attractivité des territoires au moment où les mobilités professionnelles favorisées par le déploiement du télétravail se développent, la possibilité de disposer, là où l'on vit, d'une offre d'accueil adaptée pour son jeune enfant est devenue un enjeu politique, au point que la mise en place d'un service public de la petite enfance (SPPE) fait désormais partie de l'agenda politique mis en avant par tous les partis politiques.

Ainsi, dans son programme présidentiel de 2022, Emmanuel Macron promettait la création d'un service public de la petite enfance, à l'instar d'autres candidates et candidats : *« pour créer un droit opposable effectif des enfants à un accueil de qualité il faut répondre à 3 enjeux : investir dans la création de places, former plus de professionnels qualifiés et décréter une mobilisation générale de nos moyens sur une petite enfance de qualité (...). En somme mettre en place un véritable droit à la garde d'enfant qui devrait se traduire par un mode d'accueil individuel ou collectif accessible pour tous les parents, avec une indemnisation en cas d'absence de solution »*.

La Première ministre Elisabeth Borne reprenait cette proposition dans sa déclaration de politique générale prononcée le 6 juillet 2022 devant l'Assemblée nationale : *« Mon gouvernement souhaite bâtir, avec les collectivités, un véritable service public de la petite enfance »*. Le 22 septembre 2022, intervenant devant le comité de filière petite enfance, le ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées Jean-Christophe Combe annonçait la création d'un *« service public nouveau, le service universel d'accueil du jeune enfant, engagement de campagne du président de la République, réaffirmé par la Première ministre, et inscrit à "sa" feuille de route en tête des priorités qui "lui" sont fixées »*, avec l'objectif d'assurer à chaque parent une solution d'accueil pour son jeune enfant. Enfin, le 21 novembre 2022, lors du premier comité interministériel de l'enfance, Jean-Christophe Combe annonçait le lancement d'une grande concertation sur le service public de la petite enfance, organisée dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR)<sup>1</sup>.

L'idée de créer un service public de la petite enfance (SPPE) n'est pas nouvelle. En 2005, dans le rapport *« Au possible nous sommes tenus »*, la commission Familles, vulnérabilités, pauvreté présidée par Martin Hirsch proposait la création d'un service public de l'accueil des jeunes enfants. En 2007, Nicolas Sarkozy annonçait l'instauration d'un droit opposable à un mode de garde – sur le modèle du droit au logement opposable (Dalo), mais cette annonce n'a pas eu de suite concrète. En 2012, François Hollande annonçait la création d'un SPPE, sans plus de traduction concrète.

En 2021, le rapport Damon–Heydemann proposait la mise en place d'un droit opposable à la garde d'enfants de plus de 1 an, dans un premier temps pour les enfants de 2 ans puis étendu ensuite aux

---

<sup>1</sup> Notons que la terminologie employée fluctue : il est question parfois de petite enfance et à d'autres moments d'accueil du jeune enfant ; de service public ou de service universel.

plus jeunes, et reposant sur le bloc communal<sup>2</sup>. Dans la foulée, le 7 décembre 2021, le Premier ministre saisissait le Cese pour identifier les mesures nécessaires à la création d'un service public de la petite enfance, défini comme le droit garanti pour chaque parent qui le souhaite à une solution d'accueil du jeune enfant à un coût similaire, quel que soit le mode d'accueil. Dans ce rapport remis en mars 2022, Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton estiment que « *La politique d'accueil du jeune enfant est loin de satisfaire les exigences d'égalité, d'accessibilité, de continuité sur le territoire et d'adaptation aux besoins que l'on est en droit d'attendre d'un service public* »<sup>3</sup>.

En effet, est considérée comme un service public une activité d'intérêt général, assurée par des personnes, soit publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics), soit privées, mais sous le contrôle d'une personne publique. Un service public doit respecter trois grands principes (cf. encadré). Le premier principe de fonctionnement d'un service public est celui de l'égalité devant le service public : chacun a un droit égal à l'accès au service et doit être traité de la même façon que les autres usagers du service. Le deuxième est celui de la continuité : le service public doit fonctionner de manière régulière et être accessible dans les mêmes conditions à tous les usagers. Enfin, le dernier principe est celui dit d'adaptabilité : le service public a pour obligation de s'adapter aux besoins spécifiques et aux évolutions de la société.

#### **Encadré - La notion de service public**

Le régime juridique du service public est organisé autour de trois grands principes.

Le premier est celui de la **continuité du service public**. Il constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption. Cependant, selon les services, la notion de continuité n'a pas le même contenu (permanence totale pour certains, horaires prévus pour d'autres). La jurisprudence du Conseil d'État est très précise sur cette exigence : est ainsi condamné un service qui ne respecte pas les heures d'ouverture annoncées (ouverture tardive, fermeture hâtive).

Le deuxième principe est celui de **l'égalité devant le service public**, lui aussi à valeur constitutionnelle, qui procède de l'application à ce domaine du principe général d'égalité de tous devant la loi. Il signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant du service (égalité tarifaire), et enfin doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service.

Enfin, le dernier principe de fonctionnement du service public est celui dit **d'adaptabilité ou mutabilité**. Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il s'agit davantage d'assurer au mieux, qualitativement, un service plutôt que de sa continuité dans le temps. Cela signifie que le service public ne doit pas demeurer immobile face aux évolutions de la société ; il doit suivre les besoins des usagers (souplesse d'organisation) ainsi que les évolutions techniques et des connaissances.

<sup>2</sup> Damon J., Heydemann C., 2021, *Renforcer le modèle français de conciliation entre vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises*, rapport remis à la ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion, au ministre des Solidarités et de la santé, à la ministre de la Transformation et de la fonction publique, au secrétaire d'État chargé de l'Enfance et des familles, septembre, <https://bit.ly/3NOaNcU>.

<sup>3</sup> Blanc M.-A., Coton P., 2022, *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, avis du Cese, mars.

Dans le vocabulaire européen, on ne parle pas de services publics mais de **services d'intérêt général** (SIG) et de **services d'intérêt économique général** (SIEG). Cependant, seuls les SIEG sont mentionnés dans les traités européens, sans toutefois être définis.

Dans la pratique, les SIG désignent les services marchands et non marchands que les États considèrent comme étant d'intérêt général et qu'ils soumettent à des obligations spécifiques de service public. Les SIEG ont un sens plus restreint et désignent uniquement les services de nature économique soumis à ces obligations de service public (ex : transports, services postaux, énergie, communications). Ils constituent en quelque sorte un sous-ensemble des SIG. Seuls les SIEG sont soumis aux règles de la concurrence, à la seule condition que l'accomplissement de leur mission ne soit pas compromis.

Source : site *Vie-Publique.fr*

La politique d'accueil du jeune enfant telle qu'elle existe aujourd'hui ne répond que très partiellement aux exigences d'un service public. Du fait de la très forte hétérogénéité de l'offre d'accueil entre les communes, l'égalité d'accès à une place d'accueil pour tous les enfants sur l'ensemble du territoire n'est pas remplie. Le coût pour les familles à caractéristiques données diffère selon le mode d'accueil. L'accueil n'est pas suffisamment ouvert et adapté aux enfants à besoins spécifiques (enfants en situation de handicap ou avec une maladie chronique, enfants vivant dans des familles en situation de pauvreté ou connaissant des difficultés sociales ou dont un parent est malade, enfants dont les parents sont en recherche d'emploi ou travaillent avec des horaires atypiques, enfants placés, etc.).

Pour que l'annonce en 2022 de la création d'un SPPE trouve cette fois-ci une traduction concrète à échéance d'une dizaine d'années (deux COG), plusieurs conditions sont requises. Il faut d'abord déterminer ce que l'on met exactement derrière ce terme. Quels pourraient être la mission, le contour et les fonctions d'un service public de la petite enfance ? Il faut ensuite déterminer comment rendre ce concept opérationnel. Quelles sont les conditions à réunir pour que ce service public fonctionne et les étapes pour y parvenir ? Quelles questions devront être traitées en préalable à sa mise en place ?

Une première question qui se pose est celle du périmètre de ce nouveau service public. Doit-il couvrir tout le champ de la petite enfance (y compris PMI, suivi des grossesses, maternités, services de néonatalogie et de pédiatrie hospitaliers, périnatalité et pédopsychiatrie) ou se limiter à l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans ? Sans négliger l'importance des autres sujets, le choix fait ici est de se centrer sur l'accueil du jeune enfant, dans un but d'efficacité et d'opérationnalité et de manière à pouvoir déboucher sur un ensemble de propositions susceptibles d'être mises en œuvre dans le délai envisagé.

Il faut noter aussi que, pour les parents et les enfants, les besoins d'accueil ne se limitent pas aux 3 ans de l'enfant et l'entrée à l'école maternelle : avec l'accès à l'école se posent des questions d'accueil hors temps scolaire, qu'il s'agisse de l'accès à la cantine, du périscolaire ou des vacances... Là encore dans un but d'efficacité et d'opérationnalité, ces questions ne sont pas abordées ici.

Soulignons enfin qu'un impératif préalable à la création d'un SPPE est de trouver des solutions pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre dans l'ensemble du secteur de la petite enfance (accueil

collectif aussi bien qu'individuel). Cela passe certainement par une hausse des salaires, mais aussi par une amélioration de la qualité de vie au travail (conditions de travail, sens du travail, etc.) et par une augmentation de l'offre de formation, accessible financièrement, notamment pour les auxiliaires de puériculture. Trouver des solutions à cette pénurie de main-d'œuvre et accroître l'attractivité du secteur font partie des missions du comité de filière petite enfance présidé par Elisabeth Laithier. C'est aussi l'objectif que s'est fixé le Haut Conseil du travail social présidé par Mathieu Klein. Sur ces questions, nous renvoyons donc aux travaux et propositions qu'ils feront.

## II. A quoi pourrait ressembler un futur service public de la petite enfance ?

### A. MISSION ET CONTOUR DU SPPE

#### 1. La mission

Conformément aux principes que doit vérifier un service public, en matière d'accueil du jeune enfant, la mission du SPPE sera de garantir le droit à une place d'accueil à tous les enfants, à un coût abordable pour les familles et comparable sur l'ensemble du territoire et entre les différents modes d'accueil faisant partie du SPPE<sup>4</sup>, tout en assurant un niveau élevé de qualité quel que soit le mode d'accueil. Ce droit devrait être universel, c'est-à-dire indépendant de la situation des parents (en emploi ou pas, avec des horaires atypiques, en situation de pauvreté ou de difficultés sociales) et de la situation de l'enfant (en situation de handicap ou avec une maladie chronique, placé, etc.).

En matière d'accueil du jeune enfant, le SPPE a deux objectifs<sup>5</sup> :

- **permettre aux parents de continuer à travailler ou de reprendre rapidement un emploi** après une naissance, de se former ou de chercher un emploi<sup>6</sup>, dans une logique plurielle de conciliation vie familiale – vie professionnelle, d'égalité entre les femmes et les hommes, de soutien à la parentalité et de lutte contre la pauvreté ;
- **favoriser le développement de l'enfant et sa socialisation précoce**, dans une logique d'investissement social et de lutte contre les inégalités sociales, de santé, territoriales, en bref pour aller vers une meilleure égalité des chances.

Un certain nombre de pays (entre autres Finlande, Suède, Danemark, Allemagne, Angleterre) ont déjà mis en place un droit opposable à une place d'accueil pour les jeunes enfants. Le droit n'est pas universel partout. En Suède, en Allemagne, au Danemark ou en Finlande, le droit à une place d'accueil concerne tous les enfants. En Angleterre, en revanche, le droit à des heures d'accueil et d'éducation gratuites ne vaut, pour les enfants de 2 à 3 ans, que pour ceux qui appartiennent aux 40 % des familles les plus défavorisées<sup>7</sup>.

Différents préalables sont requis pour la mise en place d'un SPPE. D'abord, pour que tous les jeunes enfants aient droit à une place d'accueil, une forte augmentation de l'offre d'accueil en général et en particulier dans les territoires les moins bien dotés est indispensable.

L'harmonisation des coûts pour les familles entre les différents modes d'accueil faisant partie du SPPE est également nécessaire. Actuellement, à besoin d'accueil donné, le coût est plus élevé pour une famille qui recourt à une assistante maternelle que pour celle qui recourt à un EAJE PSU. La réforme annoncée du CMG – emploi direct vise à rapprocher le coût du recours à une assistante

---

<sup>4</sup> À caractéristiques des familles données.

<sup>5</sup> En dehors de l'accueil du jeune enfant, le SPPE peut avoir d'autres objectifs, comme accompagner à la parentalité, réduire les inégalités entre les enfants, veiller à la cohérence entre modes d'accueil, santé, social et école.

<sup>6</sup> Et également de pouvoir réaliser des démarches et profiter de moments de répit, notamment pour des parents isolés en situation de pauvreté.

<sup>7</sup> Collombet C., 2022, Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens : quels enseignements pour la France ?, *Chronique internationale de l'Ires*, n° 178, juin.



maternelle du coût de l'accueil en EAJE PSU. Quand elle entrera en vigueur<sup>8</sup>, elle devrait permettre une harmonisation du coût pour les familles entre ces deux modes d'accueil (qui sont les deux premiers en importance).

Le coût est également plus élevé quand l'enfant est accueilli dans une micro-crèche Paje que dans un EAJE PSU. En effet, bien qu'elles bénéficient d'importantes aides publiques<sup>9</sup>, ces micro-crèches sont libres de choisir leur tarification à la différence des EAJE PSU qui doivent respecter le barème des participations familiales. La LFSS 2023 ne prévoit pas de réforme du CMG structure versé aux parents qui recourent à une micro-crèche Paje, et donc pas de rapprochement du coût pour les familles avec les autres modes d'accueil formel.

L'école préélémentaire étant gratuite et la scolarisation des enfants à partir de 2 ans faisant partie de l'offre d'accueil formel du jeune enfant, la question de la gratuité de l'accueil en EAJE et par les assistantes maternelles pourrait se poser. Cependant, compte tenu de la forte hausse des dépenses consacrées à la petite enfance qui sera nécessaire pour réaliser le SPPE, les ressources de la branche famille devront être affectées en fonction des deux priorités que sont, d'une part, l'accroissement de l'offre totale d'accueil et, d'autre part, une meilleure solvabilisation des familles qui recourent à l'accueil individuel. Dans ce cadre budgétaire contraint, d'autres objectifs, tels que la gratuité de l'accueil des 0-3 ans (sur le modèle de l'école préélémentaire) ou la diminution du coût de l'accueil en EAJE PSU semblent moins prioritaires dans un premier temps.

## 2. Quelles offres d'accueil font partie du SPPE ?

À la différence d'autres pays qui ont mis en place un service public d'accueil du jeune enfant, l'offre d'accueil en France n'est pas majoritairement publique. Le premier mode d'accueil formel en France, les assistantes maternelles, est privé. En conséquence, un SPPE en France ne peut pas se limiter à l'offre d'accueil publique (EAJE gérés par des collectivités ou en délégation de service public), comme c'est le cas dans d'autres pays (en Suède par exemple). Des offres d'accueil privées, mais financées sur fonds publics doivent également faire partie du SPPE, à condition de respecter un certain barème de tarification pour les familles et un niveau élevé de qualité.

On propose de distinguer trois cercles dans l'offre de prestations ou de services destinés à aider les familles pour l'accueil de leurs jeunes enfants :

- le premier cercle comprend les services d'accueil du jeune enfant financés par les pouvoirs publics en respectant les principes d'un service public ; c'est le cœur du SPPE sur lequel devront s'engager les pouvoirs publics en charge (EPCI/communes) :
  - les EAJE (multiaccueils, crèches et haltes-garderies) financés par la PSU ;
  - les assistantes maternelles agréées (AM) et les maisons d'assistantes maternelles (MAM)<sup>10</sup> ;
  - l'école préélémentaire pour les enfants de 2 ans<sup>11</sup> et les dispositifs passerelles ;

---

<sup>8</sup> Au plus tard en juillet 2025 d'après la LFSS 2023.

<sup>9</sup> Aide à l'investissement, CMG - structure, crédit d'impôt pour frais de garde, crédit d'impôt famille, réduction d'impôt sur les sociétés.

<sup>10</sup> Si l'initiative d'installation d'une assistante maternelle est aujourd'hui d'ordre privé, les propositions ci-dessous, s'appuyant notamment sur un encouragement fort à l'ouverture de MAM, avec un appui des collectivités et des Caf, justifient cette intégration dans le cœur du SPPE, au-delà du fait qu'il s'agit de l'offre la plus importante et la mieux répartie sur le territoire.

<sup>11</sup> Et le périscolaire associé.

- les Laep et autres lieux d'accueil flexibles à condition qu'ils répondent aux exigences rappelées ci-dessus ;
- le deuxième cercle comprend des services d'accueil mis en place à l'initiative d'opérateurs privés, mais qui ne respectent pas toutes les conditions d'un service public (égalité d'accès, tarif), même si leur financement est également en partie public ; ils font partie de l'offre d'accueil sans faire partie du SPPE sous la responsabilité des autorités locales<sup>12</sup> :
  - les micro-crèches Paje ;
  - la garde à domicile ;
- le troisième cercle comprend d'autres services ou prestations mis à la disposition des parents de jeunes enfants, en respectant des conditions d'égalité d'accès et de barème, mais qui ne concernent pas *a priori* une offre d'accueil : ses conditions d'accès sont de la responsabilité de l'État :
  - le congé parental indemnisé.

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

Il convient d'explicitier la position retenue pour les micro-crèches Paje et la garde à domicile. Ces dispositifs répondent à des besoins d'accueil des enfants et sont financés en partie par la collectivité (prise en charge partielle du coût pour les parents). Cependant, s'ils font partie de l'offre d'accueil existante, ils ne respectent pas l'ensemble des trois critères d'un service public. Sans réforme de leur tarification et du CMG structure pour mieux solvabiliser les familles, il paraît difficile d'intégrer les micro-crèches Paje dans le périmètre du service public, parce que la condition d'accès à un coût comparable n'est pas remplie. Il faut souligner par ailleurs que compte tenu du coût des micro-crèches Paje pour les familles, une modification du CMG structure aurait un coût élevé pour les finances publiques et il n'est pas recommandé de la mettre en place, sauf à encadrer en même temps les prix facturés aux familles. Pour la même raison d'absence d'encadrement des prix et dans la mesure où il n'y a pas d'encadrement en matière de qualité, il est proposé de ne pas inclure la garde à domicile dans le SPPE au sens strict, c'est-à-dire dans l'offre d'accueil sur laquelle la collectivité s'engage. C'est pourquoi on a considéré ici que micro-crèches Paje et garde à domicile font partie du deuxième cercle, participant à l'offre d'accueil mais sans être incluses dans le SPPE. Si leur présence diminue d'autant le nombre de places que doivent proposer les pouvoirs publics pour répondre aux besoins d'accueil, les pouvoirs publics ont peu de capacité à influencer sur les endroits où sont créées les places et sur les prix pratiqués.

---

<sup>12</sup> On peut avoir ici en tête un parallèle avec le service public hospitalier, qui intègre des établissements publics ou privés participant au service public hospitalier, dont l'offre est planifiée sur le territoire et qui accueillent les patients dans les mêmes conditions, notamment tarifaires. Les établissements de soins privés « à but lucratif », qui participent de l'offre de soins avec les mêmes garanties de qualité, mais des tarifs et des financements différents, ne font pas, eux, partie du service public. On peut avoir la même distinction dans le domaine de l'éducation entre public et privé sous contrat d'une part, et privé hors contrat (hors service public) d'autre part.

## B. QUELLES FONCTIONS DOIT REMPLIR LE SPPE ?

Au terme de son développement<sup>13</sup>, un service public de la petite enfance devrait offrir quatre fonctions essentielles :

- garantir de manière effective l'accès à une offre d'accueil à tous les enfants ;
- garantir un niveau optimal de qualité quel que soit le mode d'accueil et le contrôler ;
- informer et accompagner les parents ;
- assurer la formation et l'accompagnement des professionnels.

### 1. Garantir de manière effective l'accès à une offre d'accueil à tous les enfants de moins de 3 ans

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

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

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

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

#### a. ***Un droit à une place d'accueil à partir du quatrième mois en articulation avec un congé parental court et bien indemnisé***

L'âge à partir duquel un enfant a droit à une place d'accueil est variable selon les pays qui ont mis en place un droit opposable : 6 mois au Danemark, 9 mois en Finlande, 1 an en Suède et en Allemagne, 1 an et demi en Estonie et Lettonie, 2 ans en Islande et au Royaume-Uni. Dans tous ces pays, il y a une articulation avec les congés parentaux garantissant l'absence de période sans prise en charge de l'enfant<sup>14</sup>.

Le droit à une place d'accueil en France pourrait s'appliquer à partir du quatrième mois de l'enfant pour les parents (les mères en l'occurrence) qui souhaitent pouvoir reprendre leur activité professionnelle dès la fin du congé de maternité<sup>15</sup>, même si d'autres mères souhaitent prolonger un peu la période auprès de leur enfant. En effet, comme les études scientifiques le montrent, c'est prioritairement au cours des tous premiers mois de sa vie que l'enfant a besoin d'être auprès de l'un et/ou l'autre de ses parents. Au-delà de 5 ou 6 mois (voire avant à condition de garantir la qualité de cet accueil), « *les bébés sont motivés pour communiquer avec des personnes non familières et*

---

<sup>13</sup> Cf. notamment partie V ci-dessous.

<sup>14</sup> Collombet C., 2022, *op. cit.*

<sup>15</sup> Certaines mères, en particulier des indépendantes et professions libérales, ne peuvent pas se permettre d'interrompre leur activité plus de trois mois.

*capables, s'ils y sont bien accompagnés, d'attachements multiples et différenciés* »<sup>16</sup> ; ils peuvent donc être confiés à un intervenant extérieur (crèche, assistante maternelle). Ce choix est cohérent avec l'opinion des parents de jeunes enfants eux-mêmes : si entre 0 et 6 mois, la garde par les parents – majoritairement la mère – est jugée la mieux adaptée par 87 % des parents, ce taux passe à 45 % entre 6 et 12 mois<sup>17</sup>. La majorité des parents (54 %) considère donc que le mode d'accueil le plus adapté pour un enfant de 6 à 12 mois est une garde formelle à l'extérieur du cadre familial. Lorsque l'enfant a entre 12 et 24 mois, ils sont 78 % à partager cette opinion et 81 % lorsqu'il a entre 24 et 36 mois.

Le droit à une place est plus facilement envisageable s'il est articulé avec les dispositifs de congés parentaux. En parallèle d'un droit à une place d'accueil à partir du quatrième mois de l'enfant, il conviendrait d'adapter les congés parentaux (maternité, paternité et accueil de l'enfant, et Prepare) de manière à ce que l'enfant puisse rester avec ses parents (s'ils le souhaitent) au moins jusqu'à ses 6 mois<sup>18</sup> (et jusqu'à ses 12 mois si c'est le souhait des parents).

Cette adaptation pourrait passer par la mise en place d'un congé parental indemnisé plus court et mieux rémunéré<sup>19</sup> que la Prepare pour permettre aux parents qui le souhaitent de garder leur enfant au moins jusqu'à ses 6 mois et au plus jusqu'à ses 12 mois. Un congé parental plus attractif financièrement permettrait d'ailleurs d'augmenter le recours à ce congé durant les premiers mois de l'enfant et de réduire ainsi le besoin de modes d'accueil pour les très jeunes enfants. Un congé parental plus long, mais moins bien rémunéré pourrait être maintenu pour les parents qui souhaitent garder eux-mêmes leur jeune enfant au-delà de ses 12 mois<sup>20</sup>.

#### **b. Combien d'heures d'accueil devraient être garanties ?**

Tous les enfants ont droit à une offre d'accueil, mais l'offre peut être adaptée à la situation de chacun pour répondre aux deux objectifs du SPPE (socialisation précoce de tous les enfants et conciliation vie familiale – vie professionnelle pour les parents). Combien d'heures d'accueil devraient être garanties par le droit à une place d'accueil selon les situations ? Pour les enfants dont les parents travaillent ou sont en recherche d'emploi et pour les enfants à besoins spécifiques, l'offre doit correspondre à un accueil à temps plein ; pour les enfants que les parents souhaitent garder en partie, l'accueil pourrait être à temps partiel, par exemple deux, trois ou quatre demi-journées par semaine, un nombre de demi-journées qui pourrait être modulable selon les souhaits des parents et selon l'âge de l'enfant, avec, par exemple, un accueil externe à la famille plus important à partir de 2 ans afin de faciliter la transition vers la scolarisation à partir de 3 ans.

Notons que, dans les pays qui ont mis en place un service public de l'accueil du jeune enfant, les modalités d'accueil diffèrent et l'accueil à temps plein n'est pas toujours garanti<sup>21</sup>. Au Danemark, en Finlande et en Islande, tous les enfants ont droit à une place d'accueil à temps plein à partir de respectivement 6 mois, 9 mois et 2 ans. En Allemagne, en Suède et en Angleterre, la durée d'accueil

---

<sup>16</sup> Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, septembre 2020, p. 97.

<sup>17</sup> Boyer D., Crépin A., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.

<sup>18</sup> Les 10 semaines de congé maternité postnatal et les 25 jours calendaires du congé paternité et d'accueil de l'enfant sont bien loin de permettre d'atteindre les 6 mois de l'enfant

<sup>19</sup> La rémunération pourrait être basée sur le salaire antérieur avec un plafond.

<sup>20</sup> *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en février 2019.

<sup>21</sup> Collombet C., 2022, *op. cit.*

garantie diffère selon la situation des parents (en emploi, au chômage ou en congé parental). En Suède, les enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental ont droit à une place à temps partiel de 15 heures par semaine ; ceux dont les parents travaillent ont droit à une place à temps plein. En Allemagne, tous les enfants ont droit à 15 heures d'accueil par semaine pour répondre aux besoins de développement de l'enfant et de lutte contre la reproduction des inégalités ; ce droit est complété par un droit étendu, potentiellement à temps plein, pour répondre aux besoins de conciliation des parents.

## **2. Garantir un niveau optimal de qualité quel que soit le mode d'accueil et le contrôler**

Si l'un des objectifs du SPPE est de développer quantitativement l'offre d'accueil sur le territoire, il doit veiller également à garantir un niveau optimal de qualité dans l'ensemble des modes d'accueil.

Ce niveau optimal de qualité ne pourra être atteint sans un taux d'encadrement adapté et un nombre suffisant de professionnels bien qualifiés. Si la formation initiale des professionnels joue un rôle important dans la détermination du niveau de qualité d'un mode d'accueil, leur formation continue est également indispensable à l'exercice de leurs fonctions pour prendre soin de l'enfant. Bien qu'avec des spécificités propres, les différents modes d'accueil doivent tendre vers une convergence de leurs normes afin de bénéficier d'une qualité structurelle équivalente.

Le SPPE doit également garantir une forme de qualité procédurale, en répondant aux besoins de l'enfant dans son développement, mais aussi aux besoins des familles, en prenant le temps de les soutenir dans leur parentalité. Les temps de réflexion des professionnels sur leurs pratiques ainsi que les échanges avec les parents sont une condition *sine qua non* de cette qualité.

Afin d'assurer la sécurité de l'enfant, des objectifs et des principes nationaux prenant davantage en compte son bien-être doivent être clairement définis et contrôlés régulièrement par la PMI, dont l'effectif doit se renforcer.

Si des orientations ont été tracées dans la charte nationale de qualité de l'accueil du jeune enfant (issue des travaux du Conseil de l'enfance du HCFEA et du rapport de Sylviane Giampino), manque une instance nationale chargée de l'animation de la démarche qualité : modalités de mise en œuvre de la charte au niveau local, élaboration d'outils en matière de contenu des interventions auprès des enfants, etc. Il conviendrait d'en instaurer une si l'on veut donner vie à ces recommandations.

## **3. Informer et accompagner les parents**

Une fonction importante du SPPE est d'informer et d'accompagner les parents dans leur recherche d'une solution d'accueil pour leur petit enfant. Rien n'est en effet plus angoissant, à l'approche d'une naissance, que de ne pas pouvoir se représenter à qui on va confier son bébé et de ne pas savoir où s'adresser et comment procéder pour trouver une solution.

Les parents doivent être informés sur l'offre de places en accueil formel (individuel et collectif) dans leur commune et les communes environnantes. Ils doivent aussi pouvoir obtenir de l'information sur les tarifs des différents modes d'accueil et l'existence d'aides publiques à l'accueil du jeune enfant (CMG et congés parentaux), et pouvoir obtenir des simulations de niveau de financement pour les différents modes d'accueil. Ils doivent pouvoir trouver un point d'information à distance raisonnable de leur lieu d'habitation où qu'ils vivent sur le territoire.

Les relais petite enfance (RPE) pourraient assurer cette mission et avoir pour mission d'orienter et d'accompagner les parents dans leur recherche d'une place en accueil formel correspondant le

mieux possible à leur besoin. Pour les parents sans solution d'accueil, un suivi local et un circuit d'accompagnement devraient être mis en place. Outre le RPE, pour les familles en précarité, le service social départemental devrait pouvoir informer les parents, les aider dans les démarches à accomplir et favoriser leur accès à des places en EAJE.

#### **4. Assurer la formation et l'accompagnement des professionnels**

Un SPPE ne pourra fonctionner sans disposer d'un nombre suffisant et adapté de professionnel(le)s qualifié(e)s. Deux problèmes liés se posent en la matière : celui d'une pénurie de professionnels qualifiés, déjà aujourd'hui, pour répondre aux besoins des structures existantes ; un problème d'attractivité des métiers de la petite enfance qui se traduit à la fois par des difficultés à recruter, et des difficultés à conserver les professionnels existants dans l'emploi. C'est l'objet du comité de filière petite enfance présidé par Elisabeth Laithier et du Haut Conseil du travail social présidé par Mathieu Klein de faire des propositions en ce sens.

Au-delà de ce problème central, les professionnel(le)s de la petite enfance et les personnes intéressées par le métier d'assistante maternelle doivent pouvoir trouver les informations dont elles ont besoin, et être accompagnées dans leurs démarches (en matière d'agrément, de normes à respecter, etc.). Offrir ces informations relève des missions des RPE, dont il faut densifier le maillage sur l'ensemble du territoire. À cela s'ajoutent des améliorations à prévoir sur l'accès des professionnels de la petite enfance à une documentation et des temps de réflexivité professionnelle qui alimentent la qualité de leurs pratiques.

### III. Par rapport à ces enjeux à terme, une offre d'accueil aujourd'hui très inégalitaire entre territoires

Par rapport à l'objectif d'offrir à terme à chaque enfant de moins de 3 ans une place d'accueil, dépendant en nombre d'heures du type d'activité de ses parents, la situation de départ montre de très grandes inégalités entre territoires, certains ayant déjà un taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans en places d'accueil formel d'un niveau élevé, d'autres étant à des niveaux beaucoup plus bas<sup>22</sup>.

#### A. DES ENJEUX TRES IMPORTANTS DANS UN OBJECTIF DE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

Si le taux de couverture national moyen des enfants de moins de 3 ans par l'offre d'accueil tourne aujourd'hui autour de 60 %<sup>23</sup>, il faudra atteindre un taux voisin de 70 % sur l'ensemble du territoire dans la perspective d'un service d'accueil de la petite enfance destiné à tous les enfants, quel que soit le lieu où ils habitent<sup>24</sup>.

Par rapport à cet enjeu, les écarts restent très importants, avec par exemple des départements dans lesquels le taux de couverture actuel est inférieur à 40 %, ou très proche de ce chiffre. Compte tenu de ces écarts, atteindre le niveau visé ne pourra pas se faire uniquement avec une politique d'incitations financières, telle qu'on la pratique aujourd'hui. Dans les territoires les plus éloignés de la cible, il faudra certainement prévoir des modalités d'accompagnement localisé mobilisant des financements nationaux.

La situation actuelle apparaît par ailleurs particulièrement inégalitaire, avec une offre développée dans les communes aisées et le centre des métropoles, et beaucoup plus limitée dans les territoires excentrés, dans ceux dont la population a les plus faibles niveaux de vie, et dans les Drom.

#### B. LES EVOLUTIONS RECENTES MONTRENT PLUTOT UN RENFORCEMENT DES INEGALITES

Les évolutions observées dans la dernière période, entre 2017 et 2020, montrent plutôt un renforcement de ces inégalités :

- l'offre d'EAJE (hors Paje), dont le taux de couverture national moyen est d'environ 19 % en 2020 et qui est particulièrement concentrée dans le cœur des aires urbaines les plus importantes, connaît un développement très limité, et celui-ci tend plutôt à renforcer les inégalités antérieures ;

---

<sup>22</sup> *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en mars 2023.

<sup>23</sup> Données Onape pour 2019. Il s'agit en fait d'une offre théorique et non du nombre de places réellement utilisées, il existe en particulier un écart important entre le nombre de places théoriquement ouvertes chez les assistantes maternelles (agrément) et celles effectivement utilisées (seulement 75 %), sans que l'on sache si cet écart correspond à des places réellement disponibles, ou si l'état actuel de l'utilisation rend compte de celles qui sont effectivement mises à disposition par les assistantes maternelles.

<sup>24</sup> Le taux cible moyen est de 75,5 % dans le scénario de référence et de 66,7 % dans la variante à ce scénario.



- l'offre de micro-crèches Paje, dont le taux de couverture national moyen est de 2,5 % et qui connaît une évolution dynamique, se concentre sur les marchés solvables, en particulier les zones urbaines aisées ;
- l'offre d'assistantes maternelles, la plus importante avec un taux de couverture national moyen de 32 % et la plus présente sur le territoire, notamment dans les communes périphériques où vivent les catégories moyennes, connaît une crise avec une baisse significative ;
- la préscolarisation, dont le taux de couverture moyen est désormais d'environ 3 % et qui est particulièrement présente dans les petites aires urbaines et dans les communes dont la population est pauvre ou très modeste, a connu une baisse rapide ;
- la garde à domicile, dont le taux de couverture moyen est d'environ 2 % et qui est l'apanage des catégories aisées, reste stable tant en effectifs qu'en répartition sur le territoire.

### C. DES PISTES A EXPLORER, DANS LE CHEMIN VERS UN SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL

Ces constats amènent à penser que le chemin vers un service public nécessitera un effort particulièrement important pour développer l'offre, et une évolution significative des modes de faire. Parmi les pistes à explorer, et qui seront développées ci-dessous, on peut *a minima* évoquer les suivantes :

- d'abord, un certain nombre de territoires (des communes mais aussi certains départements) ne pourront s'en tirer seuls, et il faudra dans ce cas un important appui et un pilotage national ;
- les politiques actuelles pour développer l'offre sont centrées principalement sur les EAJE, qui ne représentent qu'un tiers de l'offre. Il est indispensable bien sûr de poursuivre et renforcer ces politiques, en visant une plus grande efficacité dans la réduction des inégalités et notamment dans l'accès des enfants des catégories les plus modestes à cette offre. Cependant, elles ne suffiront pas à répondre à l'ensemble des besoins, compte tenu notamment de la très forte proportion de communes dans lesquelles il n'y a pas aujourd'hui d'EAJE ;
- il faut donc prendre à bras le corps le problème de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles, qui constituent l'offre majeure à la fois en nombre de places et en couverture territoriale. C'est en particulier l'offre la plus adaptée dans les territoires où un nombre d'enfants limité rend difficile l'ouverture d'EAJE. Cela suppose d'avancer sur les questions d'attractivité et de conditions d'exercice de la profession. Cela suppose aussi d'avoir une politique dynamique d'encouragement au développement de l'offre, et de ce point de vue cela passe certainement par un appui important au développement des MAM et des RPE ;
- l'appui au développement des micro-crèches Paje apparaît à cette étape plutôt comme une fausse bonne idée : si elles participent au développement de l'offre, c'est à des conditions de coût élevé pour les parents et les finances publiques, et elles contribuent à renforcer les inégalités actuelles ;
- la garde à domicile, centrée sur les catégories les plus aisées, ne nécessite pas elle non plus de développements particuliers, l'offre s'adaptant à une demande largement solvable ;



- il faut relancer une expertise sur la préscolarisation à 2 ans : l'offre diminue fortement, bien que ce ne soit pas l'orientation avancée par le ministère de l'Éducation nationale. Or, par son coût et les territoires où elle est particulièrement développée, c'est une offre sociale qui remplit un rôle important là où elle existe. Il faut donc freiner sa décroissance et d'appuyer son développement, notamment dans les territoires où elle est susceptible de répondre le mieux aux besoins. Il est toutefois très important de prendre en compte que l'on ne s'adresse pas à des petits de moins de 3 ans comme à des enfants plus âgés, et que les offres en préscolarisation doivent être adaptées à des enfants de cet âge ;
- il faut enfin rappeler que le congé parental indemnisé répond à certaines aspirations des parents, notamment durant les premiers mois de l'enfant ; le modèle actuel (la Prepare) est en crise, et il conviendra de l'adapter ; le Conseil de la famille a fait des propositions dans ce sens<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Voir *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en février 2019.

## IV. Des écarts entre offre actuelle et besoins à terme très différents selon les territoires

Dans l'objectif de création d'un service public de la petite enfance répondant au périmètre défini ci-dessus, une première étape est d'estimer l'effort nécessaire en termes de création de places et sa répartition sur le territoire.

Pour évaluer l'écart, au niveau local, entre l'offre actuelle et les besoins répondant au périmètre du SPPE défini ci-dessus, on retient deux scénarios prenant en compte la situation professionnelle des parents :

- dans le scénario de référence, on suppose que les enfants dont les parents (ou le parent isolé) sont actifs occupés, en formation ou en recherche d'emploi ont droit à un accueil à temps complet entre leur quatrième mois<sup>26</sup> et leur entrée à l'école préélémentaire ; les autres enfants ont droit à un accueil un jour (ou deux demi-journées) par semaine pour répondre à leur besoin de socialisation ainsi qu'aux besoins des parents ;
- dans une variante moins ambitieuse de ce scénario de référence, on suppose que les enfants dont au moins un parent est en recherche d'emploi ont droit à un accueil à mi-temps ; ce scénario n'est pas idéal puisqu'il ne permet pas toujours de répondre aux besoins de parents qui retrouvent un emploi, mais il peut être plus facile à mettre en œuvre dans une première étape de montée en charge du SPPE.

Cet exercice d'évaluation des besoins de places d'accueil au niveau local complète l'exercice mené au niveau national par le Conseil de la famille du HCFEA dans le rapport *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique* (2023)<sup>27</sup>.

Il faut noter par ailleurs que cet exercice d'évaluation des besoins à partir de la situation d'activité des parents d'enfants de moins de 3 ans ne prend pas en compte l'augmentation prévisible des taux d'activité des parents, notamment des mères, qui pourrait découler d'une amélioration de l'offre d'accueil, sachant qu'aujourd'hui environ 20 % des parents gardent eux-mêmes leur enfant alors qu'ils auraient souhaité le confier à un service d'accueil<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Correspondant à la fin du congé de maternité.

<sup>27</sup> Les sources utilisées dans ces deux exercices d'évaluation diffèrent. Pour l'évaluation au niveau national, on a utilisé la situation d'activité des parents d'après l'enquête Modes de garde 2021 et le nombre de places théoriques calculé par l'Onape pour 2019. Pour l'évaluation au niveau local, on a utilisé les données sur l'activité des parents de jeunes enfants tirées du recensement de la population 2019 (fichier détail au niveau IRIS et canton), le nombre d'enfants de 0 à 2 ans comptabilisé par l'Onape en 2020 et le nombre de places théoriques calculé par l'Onape pour 2020. Or, il faut noter que les parents qui ne sont pas actifs occupés se déclarent plus souvent chômeurs et moins souvent inactifs dans le recensement que dans d'autres enquêtes (enquêtes Emploi et Modes de garde par exemple). Du fait de la convention retenue ici pour le nombre de places accordées aux enfants de chômeurs, cela peut avoir pour conséquence de surévaluer les besoins d'accueil par rapport à des évaluations basées sur les autres enquêtes. On peut estimer néanmoins que se déclarer chômeur indique une volonté de reprendre un travail, et peut justifier de retenir l'évaluation ci-dessus. Par ailleurs, le recensement est la seule source mobilisable au niveau communal.

<sup>28</sup> Cf. *État des lieux de l'accueil des enfants de moins de 3 ans*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en mars 2023.

Les cartes A.1, A.2, A.3 et A.4 en annexe présentent les taux de couverture cible dans le scénario de référence et dans la variante, respectivement au niveau des communes et des EPCI.

## A. PRIVILEGIER UN SCENARIO DE MUTUALISATION AU NIVEAU DES EPCI

À partir de ces deux scénarios, on réalise deux simulations, la première considérant que l'adéquation entre l'offre actuelle et les besoins doit s'effectuer au niveau de chaque commune, la seconde qu'une mutualisation est réalisée au niveau des EPCI (tableau 1).

On peut tirer de ces simulations les observations suivantes :

- pour une partie des communes, l'offre existante<sup>29</sup> apparaît déjà supérieure, aujourd'hui, aux besoins en places correspondant à l'un ou l'autre des scénarios : c'est le cas de 21,5 % des communes (pour environ 65 000 places « excédentaires » par rapport aux besoins estimés) dans le scénario de référence, et de 26,7 % des communes (pour 105 000 places) dans la variante de ce scénario ;
- lorsque l'on se situe au niveau des EPCI, on constate que la mutualisation joue fortement : très peu d'EPCI disposent d'une offre supérieure aux besoins estimés (75 pour 2 500 places dans le scénario de référence ; 290 pour 22 000 places dans la variante) ;
- le nombre de places à créer (« offre actuelle < besoins estimés ») est nettement plus élevé dans le scénario de référence que dans la variante, et si l'ajustement est fait au niveau communal plutôt qu'au niveau de l'EPCI : dans la version « ajustement au niveau de chaque commune », il faudrait créer 446 000 places dans le scénario de référence et 290 000 dans la variante ; avec une mutualisation au niveau des EPCI, il conviendrait de créer 383 000 places dans le scénario de référence et 207 000 dans la variante<sup>30</sup> ;
- l'écart observé ici entre offre théorique et besoins ne prend pas en compte le fait que des parents suspendent aujourd'hui leur activité professionnelle en l'absence de solution d'accueil pour leur enfant ; l'accès plus facile à une offre d'accueil devrait ainsi augmenter le retour vers l'activité et *in fine* le niveau des besoins à couvrir ; c'est pourquoi l'évaluation des besoins au niveau local doit se faire de manière dynamique, avec une actualisation régulière ;
- il faut enfin observer que des estimations globales effectuées au niveau national, si elles sont utiles en première analyse, sous-estiment grandement le nombre de places à créer, dans la mesure où elles omettent le fait que certaines communes sont déjà au-dessus de l'objectif<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Il faut rappeler qu'il s'agit d'une offre théorique, celle-ci prenant notamment en compte pour les assistantes maternelles le nombre de places pour lesquelles elles sont agréées, et non le nombre de places réel qu'elles offrent, ni le fait qu'une partie de ces places peut être dédiée à l'accueil d'enfants de plus de 3 ans à la sortie de l'école ; le besoin estimé ici est donc en partie sous-évalué.

<sup>30</sup> L'estimation du nombre de places à créer présentée ne prend en compte que les places à créer dans les communes où l'offre est inférieure aux besoins, et pas les places supérieures aux besoins présentes dans d'autres communes. Il n'est pas proposé, bien entendu, de supprimer ces places qui, de fait, répondent à un besoin.

<sup>31</sup> Avec le scénario de référence, une évaluation des besoins d'accueil conduit à un besoin de 239 000 places d'accueil au niveau de la France (voir *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en mars 2023). Ce chiffre est à comparer au « solde apparent » figurant dans le tableau 1, qui est de 381 000 dans le scénario de référence. Outre le fait que certaines

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

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

---

communes sont déjà au-dessus de l'objectif, la différence entre ces deux évaluations tient à deux éléments : d'abord, davantage de personnes se déclarent chômeuses plutôt qu'inactives dans le recensement que dans l'enquête Modes de garde utilisée pour l'évaluation au niveau national (cela correspond à un écart de 100 000 places entre les deux évaluations) ; par ailleurs, l'évaluation au niveau national prend en compte l'offre d'accueil en 2019, supérieure de 40 000 places à celle de 2020 prise en compte ici.

**Tableau 1 : Estimation de l'écart en nombre de places**

	Ajustement par commune				Mutualisation au niveau EPCI			
	Scénario de référence		Variante		Scénario de référence		Variante	
	Nombre de communes	Nombre de places à créer (1)	Nombre de communes	Nombre de places à créer (1)	Nombre d'EPCI	Nombre de places à créer (1)	Nombre d'EPCI	Nombre de places à créer (1)
<b>Offre actuelle &gt; besoins estimés</b>	7 550	– 64 450	9 400	– 104 700	75	– 2 400	290	– 22 150
<b>Offre actuelle &lt; besoins estimés</b>	26 200	445 750	24 400	289 350	1 190	383 500	975	206 600
<b>Pas d'enfant de 0 à 2 ans</b>	1 250	– 200	1 200	– 200				
<b>Total / solde apparent (2)</b>	35 000	381 100	35 000	184 450	1 265	381 100	1 265	184 450

(1) : un nombre de places à créer négatif donne le nombre de places en excédent par rapport aux besoins exprimés dans le scénario.

(2) : le solde apparent correspond au nombre de places qu'il est nécessaire de créer dans les communes / EPCI pour lequel(le)s l'offre est inférieure aux besoins estimés, dont on retranche le nombre de places « excédentaires » dans les territoires où l'offre actuelle est supérieure aux besoins estimés ; si le nombre de places effectivement à créer correspond à la ligne « offre actuelle < besoins estimés », le « solde apparent » permet de comparer les résultats de l'estimation avec ceux réalisés globalement au niveau national, qui ne prennent pas en compte le fait que dans certains territoires l'offre est déjà supérieure aux « besoins estimés » dans le scénario retenu.

Source : données Cnaf - Onape ; Insee, recensement de la population ; calculs HCFEA.

## B. UNE ILLUSTRATION CARTOGRAPHIQUE DE L'AMPLEUR DES ECARTS D'OFFRE D'ACCUEIL A COMBLER PAR TERRITOIRE, DANS UNE OPTIQUE DE SPPE

Les trois cartes suivantes illustrent l'écart entre l'offre de places d'accueil actuelle et les besoins estimés selon les deux scénarios décrits ci-dessus :

- la carte 1 présente les résultats du scénario de référence avec ajustement au niveau communal ; elle montre de très grandes différences entre des communes proches, avec des communes relativement bien dotées et des communes largement sous-dotées, et un très grand émiettement des situations, rendant *a priori* difficile une gestion au cas par cas des écarts ; à l'aune de cet indicateur, un nombre important de communes présente un écart de plus de 30 points entre la situation actuelle et la situation cible ;
- la carte 2 présente les résultats du scénario de référence avec ajustement au niveau EPCI ; à ce niveau, les contrastes apparaissent moins forts, la mutualisation au niveau de l'EPCI assurant une fonction de lissage ; avec cet angle de vue, si l'ouest du pays apparaît relativement bien positionné avec des écarts limités avec la cible<sup>32</sup>, un nombre important d'EPCI présente un écart avec la cible compris entre 15 et 30 points ; les EPCI en rouge sur la carte sont ceux où le chemin vers le SPPE cible sera le plus difficile à établir ;
- la carte 3 présente la variante du scénario de référence au niveau EPCI ; moins ambitieuse pour l'offre du SPPE en direction des parents chômeurs que le scénario de référence<sup>33</sup>, cette variante conduit à une situation plus favorable en termes d'écart entre la situation actuelle et la cible. Un certain nombre de régions apparaît ainsi proche de l'objectif fixé par la variante considérée : l'Ouest et une partie des territoires autour et au nord de Lyon. Si l'écart entre la situation actuelle et l'objectif cible reste compris entre 15 et 30 points dans une part significative de territoires, le nombre d'EPCI se situant au-delà de 30 points d'écart (pour lesquels les efforts à réaliser seront les plus importants) s'est fortement réduit.

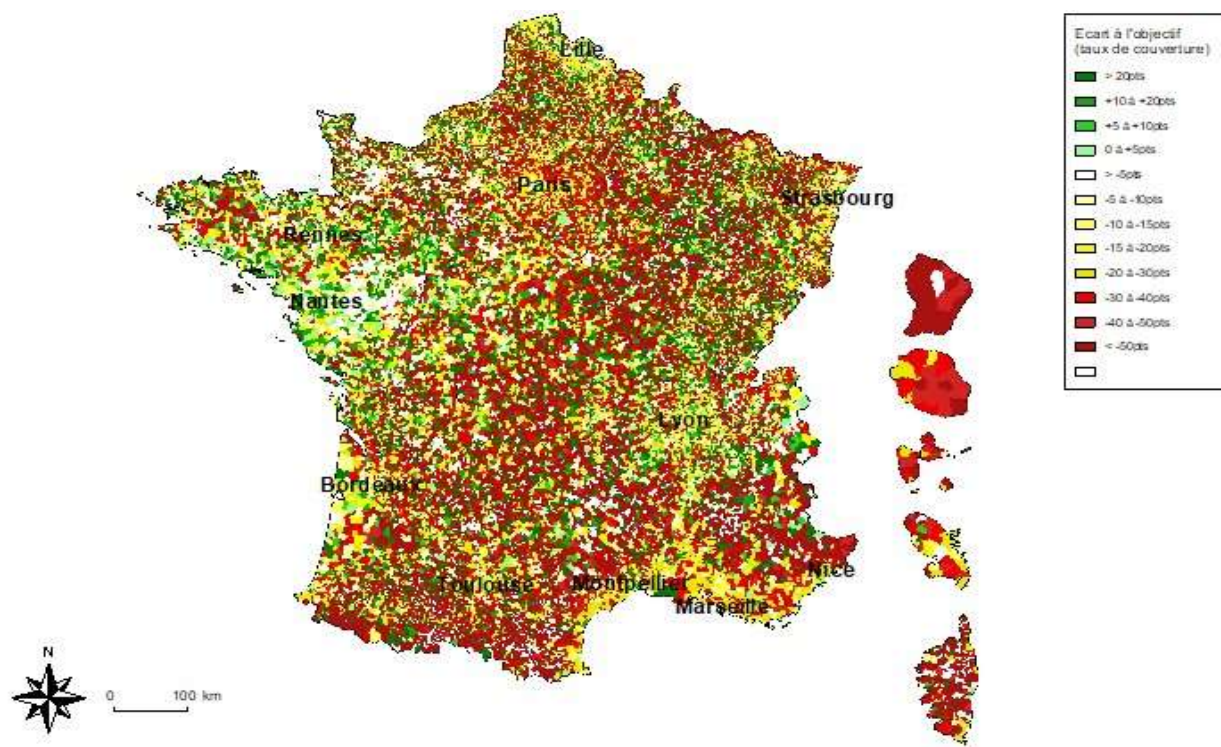
---

<sup>32</sup> Cette situation plus favorable en apparence peut tenir à l'importance particulière de l'offre de places par des assistantes maternelles, dont on a indiqué qu'elle n'est utilisée qu'à 75 % (moyenne nationale).

<sup>33</sup> La différence entre les deux cartes rend compte de l'importance relative du chômage pour les parents de jeunes enfants. D'un certain point de vue, une situation plus favorable que la carte précédente en termes de SPPE rend compte, en filigrane, d'une situation plus dégradée en termes d'emploi.

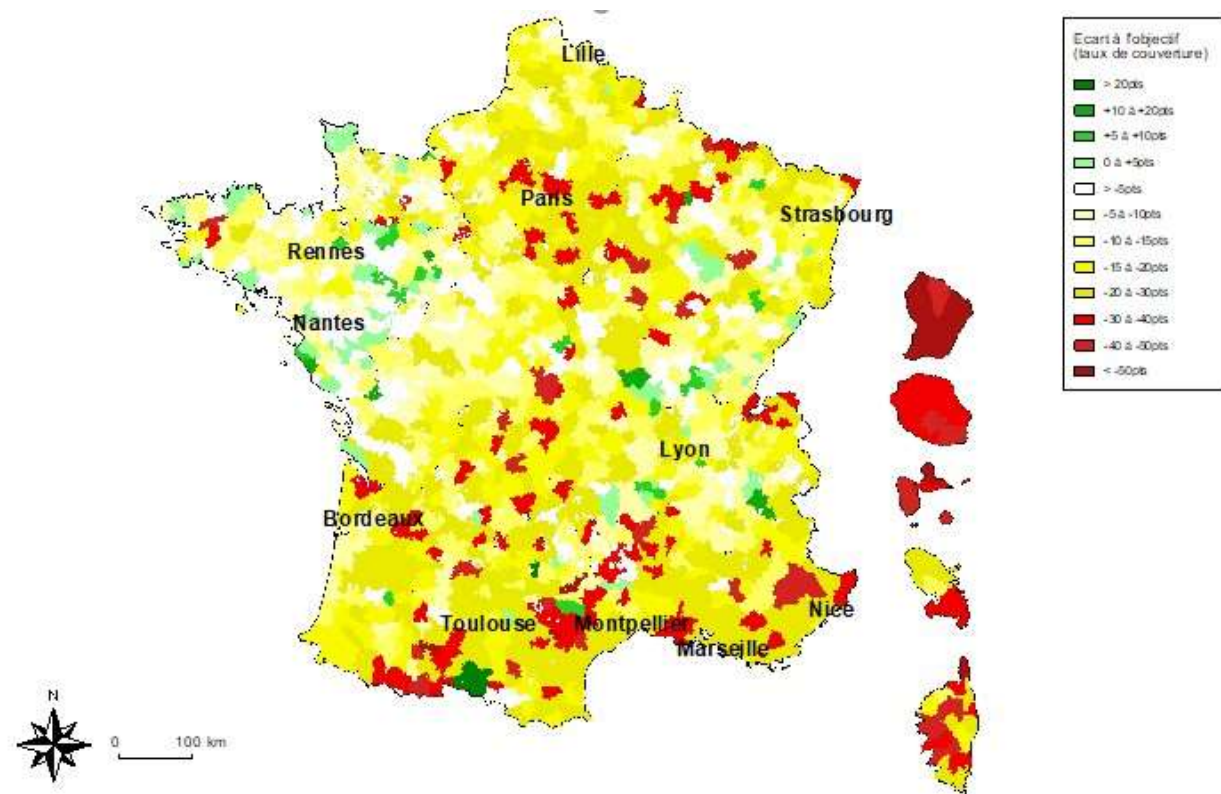


**Carte 1 : Communes selon l'écart (en points) entre leur taux de couverture actuel en places d'accueil et le taux de couverture cible dans le scénario de référence**



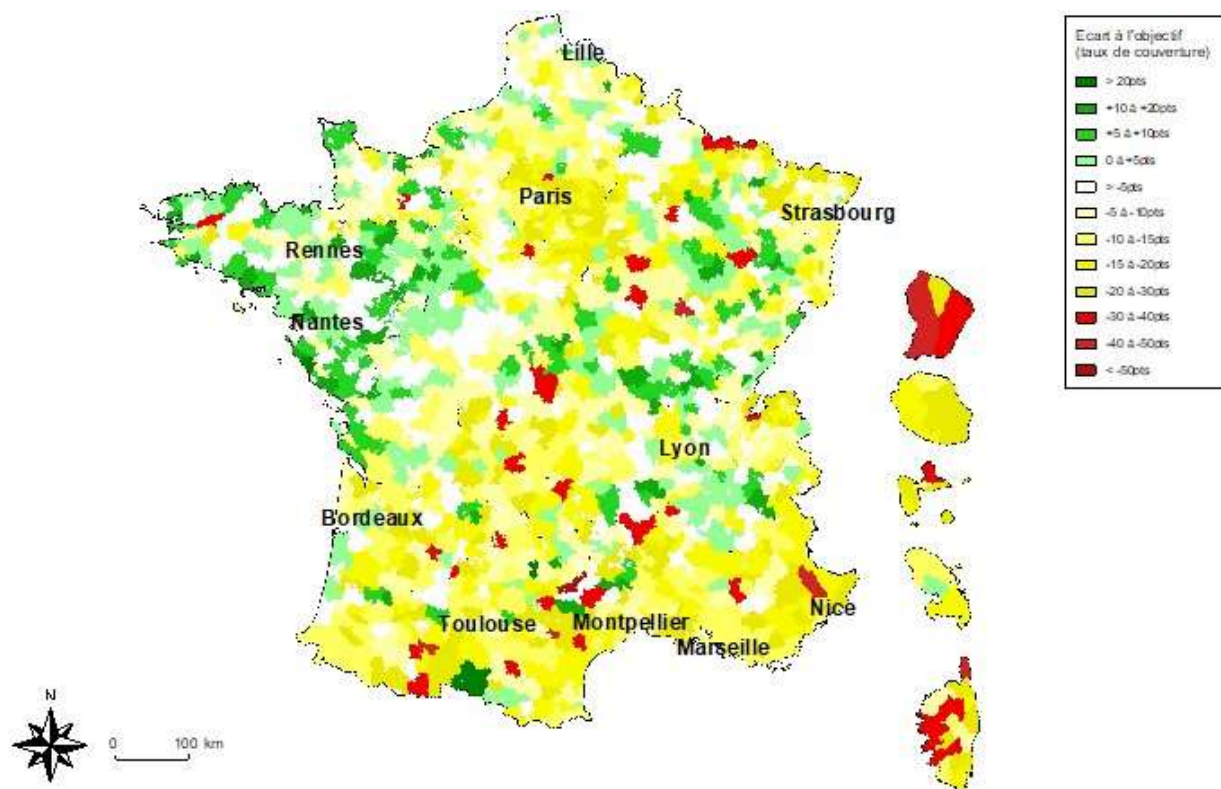
Carte réalisée avec Cartes & Données - © Arisque

**Carte 2 : EPCI selon l'écart (en points) entre leur taux de couverture actuel en places d'accueil et le taux de couverture cible dans le scénario de référence**



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Arisque

**Carte 3 : EPCI selon l'écart (en points) entre leur taux de couverture actuel en places d'accueil et le taux de couverture cible dans la variante du scénario de référence**



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Arisique

### C. PEU DE LIENS ENTRE LE POTENTIEL FINANCIER DE L'EPCI ET L'AMPLEUR DES BESOINS EN TERMES DE NOMBRE DE PLACES A CREER

La question se pose de savoir si l'on peut caractériser les territoires selon l'importance de l'écart entre leur situation actuelle et l'objectif cible, en particulier en fonction de leur richesse relative appréciée au travers de leur potentiel financier par habitant. Le résultat est qu'il n'y a pas de lien évident entre le potentiel financier par habitant de l'EPCI et l'ampleur des écarts entre situation actuelle et objectif cible.

Dans la variante du scénario de référence, un peu moins d'un quart des EPCI (22,8 %) est déjà aujourd'hui au-dessus de l'objectif cible ; pour 61,4 % des EPCI, l'écart entre leur taux de couverture actuel en places d'accueil et l'objectif cible est inférieur à 20 points ; seuls moins de 4 % présentent un écart de 30 points ou plus avec l'objectif recherché (tableau 2). On constate que l'écart avec la cible est peu dépendant du potentiel financier par habitant de l'EPCI, la répartition selon ce critère des EPCI bien dotés d'une part, et de ceux en dessous de la cible d'autre part, étant peu différente de celle de l'ensemble des EPCI. On peut constater néanmoins que la part des EPCI nettement sous-dotés (plus de 30 points d'écart avec la cible) est plus importante parmi les EPCI ayant les potentiels financiers les plus bas (inférieur à 750 €).



En conséquence, si l'on se situe au niveau EPCI, les objectifs un peu moins ambitieux identifiés dans la variante du scénario de référence peuvent être considérés comme raisonnablement atteignables, à quelques situations locales près qui demanderont une attention particulière.

En termes de nombre de places à créer, la situation paraît un peu moins favorable, sans être hors de portée (tableau 3). Sur les 207 000 places à créer si l'on s'en tient à la variante du scénario de référence (un accueil à mi-temps lorsqu'un des parents est chômeur), 129 000 (soit 62,5 %) le sont dans des EPCI éloignés de moins de 20 points de leur objectif de taux de couverture ; c'est non négligeable, mais pas hors de portée (cela représente en moyenne 166 places à créer par EPCI). 30 % des places à créer le sont dans des EPCI présentant un écart de 20 à 30 points par rapport à la cible (en moyenne 410 places par EPCI). Moins de 15 000 places sont à créer dans des EPCI situés à plus de 30 points de la cible (320 places en moyenne par EPCI).

**Tableau 2 : Répartition des EPCI selon leur potentiel financier par habitant et l'écart (en points) entre leur taux de couverture en places d'accueil et les besoins estimés (variante)**

Écart entre l'offre actuelle et les besoins estimés		Potentiel financier par habitant de l'EPCI									
		< 500 €	500 à 750 €	750 à 1 000 €	1 000 à 1 250 €	1 250 à 1 500 €	1 500 à 1 750 €	1 750 à 2 000 €	≥ 2 000 €	Ensemble	%
Offre actuelle > besoins estimés	< – 10 pts	0	17	17	9	1	0	1	0	45	3,6
	0 à – 10 pts	0	73	108	46	9	4	1	2	243	19,3
	Ensemble	0	90	125	55	10	4	2	2	288	22,8
	%	0,0	31,3	43,4	19,1	3,5	1,4	0,7	0,7	100,0	
Offre actuelle < besoins estimés	< 10 pts	1	139	168	67	21	7	2	2	407	32,3
	10 à 20 pts	2	142	139	54	20	8	1	1	367	29,1
	20 à 30 pts	0	76	46	21	7	1	2	0	153	12,1
	30 à 40 pts	2	25	10	0	0	1	0	0	38	3,0
	≥ 40 pts	1	4	2	1	0	0	0	0	8	0,6
	Ensemble	6	386	365	143	48	17	5	3	973	77,2
	%	0,6	39,7	37,5	14,7	4,9	1,7	0,5	0,3	100,0	
Nombre total d'EPCI		6	597	658	272	71	26	10	8	1 261	100,0
	%	0,5	47,4	52,2	21,6	5,7	2,1	0,8	0,6	100,0	

Source : données Cnaf - Onape ; Insee, recensement de la population ; calculs HCFEA.

**Tableau 3 : Besoins en nombre de places des EPCI selon leur potentiel financier par habitant et l'écart (en points) entre leur taux de couverture en places d'accueil et les besoins estimés (variante)**

Écart entre l'offre actuelle et les besoins estimés		Potentiel financier par habitant de l'EPCI (1)									
		< 500 €	500 à 750 €	750 à 1 000 €	1 000 à 1 250 €	1 250 à 1 500 €	1 500 à 1 750 €	1 750 à 2 000 €	≥ 2 000 €	Ensemble	%
Offre actuelle > besoins estimés	< – 10 pts	0	– 1 111	– 1 583	– 2 550	– 54	0	– 43	0	– 5 340	24,1
	0 à – 10 pts	0	– 1 601	– 5 488	– 6 593	– 1 702	– 188	– 12	– 1 200	– 16 784	75,9
	Ensemble	0	– 2 712	– 7 071	– 9 142	– 1 755	– 188	– 55	– 1 200	– 22 124	100,0
	%	0,0	12,3	32,0	41,3	7,9	0,9	0,2	5,4	100,0	
Offre actuelle < besoins estimés	< 10 pts	27	5 117	11 112	10 321	10 788	414	805	974	39 557	19,2
	10 à 20 pts	155	13 232	23 342	16 703	33 644	2 186	58	189	89 508	43,3
	20 à 30 pts	0	9 988	9 052	20 232	23 318	45	143	0	62 779	30,4
	30 à 40 pts	331	6 050	3 007	0	0	355	0	0	9 744	4,7
	≥ 40 pts	4 040	680	148	73	0	0	0	0	4 941	2,4
	Ensemble	4 553	35 068	46 661	47 329	67 750	3 000	1 005	1 163	206 529	100,0
	%	2,2	17,0	22,6	22,9	32,8	1,5	0,5	0,6	100,0	

(1) : un nombre de places à créer négatif donne le nombre de places en excédent par rapport aux besoins exprimés à partir du scénario concerné.

Source : données Cnaf - Onape ; Insee, recensement de la population ; calculs HCFEA.

## D. PEU D'EPCI POUR LESQUELS LE DEFICIT EN PLACES APPARAÎT PROBLÉMATIQUE

Dans la variante du scénario de référence, 47 EPCI présentent un écart important, de plus de 30 points, entre leur taux de couverture actuel et la cible (tableau A.1 en annexe). Plusieurs constats peuvent être faits :

- le niveau du taux de couverture cible est fortement lié à la situation de l'emploi (proportion de parents chômeurs ou inactifs) et s'échelonne entre 40,6 % (CC de l'Est guyanais) et 82,2 % (CC Forêts, Seine et Suzon et CC de Cattenom et environs) ;
- parmi ces EPCI, une grande majorité a un potentiel financier par habitant inférieur à 750 €, voire 500 € (272 € pour la CC de l'Ouest Guyanais, 342 € pour la CC de l'Est Guyanais, 467 € pour la CC du Pays de Montmédy) ;
- *a contrario*, quelques EPCI ont un potentiel financier par habitant supérieur à 1 000 €, voire 1 500 € (1 560 € pour la CC de Cattenom et environs, 1 013 € pour la CC de la Muse et des Raspes du Tarn), voire proche de 1 000 € (985 € pour la CC du Genevois, 920 € pour la CC Camelle Pays de France) ;
- les écarts entre la situation actuelle et la cible sont très élevés dans certains Drom et en Corse (un déficit de 4 040 places dans la CC de l'Ouest guyanais, de 3 845 places dans la CA du Centre Littoral, de 899 places dans la CA du Pays ajaccien, de 761 places dans la CC du Genevois, de 652 places dans la CA du Nord Grande Terre) ;
- la majorité des autres EPCI considérés ici a une population totale et un nombre d'enfants de 0 à 2 ans limités, et leur déficit en places est souvent inférieur à 100.

De ce constat, on peut conclure que le nombre de situations locales pouvant poser problème, en raison de l'écart entre la situation actuelle et l'objectif cible, est relativement limité, et peut probablement trouver une solution dans des plans de convergence spécifiques.

## E. QUE RETENIR DE L'EXERCICE D'ÉVALUATION DES BESOINS DE CRÉATIONS AU NIVEAU EPCI ?

Les enseignements de l'exercice d'évaluation des besoins de créations au niveau EPCI dans la variante du scénario de référence (un accueil à mi-temps lorsqu'un des parents est chômeur et mutualisation au niveau EPCI) sont les suivants :

- dans ce scénario, l'objectif moyen en termes de places à créer pour les EPCI sous-dotés est de 212 places par EPCI ; ce n'est pas négligeable et demandera un investissement significatif, mais pas hors de portée ;
- les écarts que l'on peut constater, selon les territoires, entre l'offre actuelle d'accueil et les objectifs à atteindre en termes de nombre de places à offrir dans le cadre d'un SPPE apparaissent, pour l'essentiel, peu liés à la richesse relative des collectivités (en termes de potentiel financier par habitant), à l'exception des plus pauvres pour lesquelles les écarts à combler apparaissent un peu plus importants, et pour lesquelles des mesures financières appropriées devront certainement être adoptées ;
- le nombre de places à créer est, dans ce scénario, cohérent avec l'objectif de 200 000 annoncé par le gouvernement ;
- il faut enfin signaler, et l'exercice réalisé ici le montre, que l'on dispose de tous les outils statistiques pour décrire, au niveau de chaque territoire, l'état de l'existant et pour évaluer

l'importance des efforts à faire pour disposer, sur l'ensemble du territoire, du nombre de places rendu nécessaire pour la mise en place d'un SPPE.

## V. Adapter l'offre aux besoins identifiés : construire des trajectoires de convergence vers l'objectif recherché

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

1. Une étape de planification s'appuyant sur une analyse de l'existant et une prévision des besoins : il est préconisé que celle-ci soit conduite au niveau régional ;
2. Une étape de déclinaison des objectifs au niveau territorial par EPCI : le niveau départemental, *via* les schémas départementaux des services aux familles, devrait fournir le cadre adapté ;
3. Une étape de mise en œuvre opérationnelle au niveau de chaque EPCI, s'appuyant notamment sur des CTG établies à ce niveau, en laissant la possibilité aux EPCI de déléguer à certaines communes la mise en œuvre des orientations arrêtées, mais sans oublier l'objectif de mutualisation recherché.

### A. PLANIFIER LA TRAJECTOIRE D'ENSEMBLE AU NIVEAU REGIONAL

Il peut paraître surprenant, pour une politique publique mise en œuvre pour l'essentiel aujourd'hui au niveau communal, de proposer que la phase de planification d'ensemble se déroule au niveau régional, mais associant bien entendu des représentants des différents départements et des EPCI. Plusieurs raisons vont à l'appui de cette proposition :

- trois domaines de compétence des régions sont importants à mobiliser : la compétence en matière d'aménagement du territoire, celle en matière de développement économique, et celle en matière de formation professionnelle ;
  - o l'offre en matière d'accueil des jeunes enfants, comme celle en matière d'école et de services publics, est en effet aujourd'hui un des éléments d'attractivité importants pour les jeunes ménages<sup>34</sup>, et doit être considérée comme un des outils de l'aménagement des territoires ; lutter contre les déserts en matière d'accueil des jeunes enfants devient un enjeu important pour les dynamiques locales,
  - o en raison de la pénurie actuelle de professionnels et des besoins importants que générera l'augmentation de l'offre, une programmation dynamique des formations à mettre en place doit être organisée ;
- dans un certain nombre de grandes aires urbaines, les bassins de vie dépassent souvent les limites départementales, pour s'étendre sur plusieurs départements voisins ;
- enfin, notamment au niveau de l'État, les compétences nécessaires en matière de pilotage stratégique, d'analyse et de prévisions se concentrent au niveau régional (Insee, directions régionales de l'État).

L'objectif serait ici de produire à échéance régulière (par exemple tous les cinq ans si l'on veut se caler sur le rythme des COG entre l'État et la Cnaf) un schéma stratégique régional faisant le point

---

<sup>34</sup> En particulier ceux qui souhaitent se délocaliser hors des grandes métropoles, et ceux qui souhaitent pouvoir « rester vivre au pays ».

sur l'analyse des besoins et de leur évolution (perspectives démographiques, situation de l'emploi des parents de jeunes enfants), de l'évolution de l'offre et du recours des parents de jeunes enfants à cette offre, de l'emploi dans le secteur, de son évolution et des éventuels besoins à anticiper, et enfin des modalités de financement par l'ensemble des partenaires et des besoins à anticiper en la matière. Ce schéma stratégique régional devrait au minimum être décliné par département et, pour les principales données concernant l'offre et la demande, par EPCI, voire par commune pour les plus importantes d'entre elles.

## **B. DECLINER CE SCHEMA REGIONAL AU NIVEAU DEPARTEMENTAL, DANS LE CADRE DES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DES SERVICES AUX FAMILLES**

Le cadre prévisionnel élaboré au niveau régional doit alimenter l'élaboration des schémas régionaux des services aux familles qui ont vocation à en décliner la mise en œuvre au niveau des différents EPCI du département. Au-delà de l'identification d'objectifs globaux en termes de nombre de places à déployer, il s'agit ici, en fonction des caractéristiques détaillées de l'offre existante (présence et importance des EAJE, densité des assistantes maternelles, part prise par les autres modes d'accueil, etc.) et des caractéristiques et attentes de la population (évolution du nombre de jeunes enfants, activité des jeunes parents, recours aux congés parentaux, recours préférentiel aux différents modes d'accueil, etc.), de décliner par bassin de vie (en privilégiant le niveau EPCI) la manière de faire évoluer l'offre par territoire (création de places en EAJE, de nouvelles MAM, encouragement à d'autres types d'offre) en identifiant les financements et procédures à mettre en place par chaque partenaire (Caf, EPCI, communes, département, etc.). Cette programmation doit s'accompagner de conventions territoriales globales (CTG) signées entre la Caf et l'ensemble des EPCI, voire certaines communes si celles-ci interviennent en propre par délégation de l'EPCI.

## **C. UNE MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE AU NIVEAU DE CHAQUE EPCI**

C'est ensuite au niveau de chaque EPCI que doit être organisée la mise en œuvre opérationnelle du schéma sur lequel les partenaires se sont mis d'accord au préalable. Au sein des instances de l'EPCI, on peut bien entendu décider de déléguer à une commune la mise en œuvre de tout ou partie des projets concernant son territoire, mais en gardant en tête que l'objectif est de répondre aux besoins d'accueil des habitants de l'ensemble du territoire de l'EPCI, et pas de manière prioritaire de ceux résidant dans les communes les plus riches, et/ou les plus volontaires. Cela implique que, à condition que les financements soient équilibrés en fonction d'une règle commune, les équipements existant sur le territoire d'une commune peuvent accueillir, dans les mêmes conditions, des enfants venant d'une autre commune de l'EPCI.

En s'appuyant notamment sur l'outil que représentent les CTG, il s'agit de décliner, structure par structure, les projets à conduire, les partenariats à signer et les financements à prévoir. Cela inclut les EAJE, comme c'est souvent la pratique, mais la réflexion doit prendre en compte l'ensemble des éléments de l'offre, et notamment les assistantes maternelles et les MAM.

## **D. UNE EVALUATION A ORGANISER AVANT CHAQUE REPRISE DU CYCLE AU NIVEAU REGIONAL**

Bien entendu, il faudra suivre dans le temps la mise en œuvre des mesures décidées pour atteindre les objectifs du SPPE. L'actualisation du schéma stratégique au niveau régional devrait fournir

l'occasion de ce suivi nécessaire. Au-delà du suivi de l'évolution de l'offre en accord avec les objectifs du SPPE, cette évaluation doit s'assurer des conditions d'utilisation de cette offre, en accordant une attention particulière à l'égalité d'accès à cette offre selon les territoires et selon les populations, notamment en ce qui concerne les enfants en situation particulière (handicap, parent malade, enfants placés, etc.) et ceux en situation de pauvreté.



## VI. Des évolutions à conduire au niveau national

Si la mise en œuvre du SPPE doit s'effectuer au niveau local, un certain nombre d'évolutions structurelles doivent être conduites au niveau national. Avancer vers la mise en place d'un SPPE suppose en effet de pouvoir dépasser la morosité actuelle en matière de développement de l'offre, qu'il s'agisse de la stagnation de l'offre en EAJE PSU ou, plus inquiétant, de la tendance continue à la baisse du nombre d'assistantes maternelles (1<sup>er</sup> mode d'accueil).

Au-delà d'un effort important à engager en matière de développement de l'offre, dès la COG en cours de préparation entre l'État et la Cnaf, sept sujets apparaissent essentiels à ce niveau :

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

### A. LA GOUVERNANCE : DONNER UNE RESPONSABILITE CENTRALE AUX EPCI

#### 1. La gouvernance actuelle de l'accueil du jeune enfant est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs publics et privés

Du côté des acteurs publics, la responsabilité est partagée entre la branche famille, les départements, le bloc communal (communes et intercommunalités), les régions et l'État.

- l'État définit le cadre légal et les grandes orientations, et négocie les conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec la Cnaf. Il assure par ailleurs l'accueil dans des écoles préélémentaires de certains enfants de 2 ans en préscolarisation, sans qu'il s'agisse d'une obligation juridique.
- les Caf mettent en œuvre les COG. Elles financent l'accueil individuel *via* le versement du CMG aux familles et l'accueil collectif *via* le versement d'aides au fonctionnement aux structures (PSU et bonus aux EAJE financés par la PSU). Elles fournissent également des aides à l'investissement pour la construction de places en EAJE ou pour les MAM.
- le département exerce une compétence obligatoire en matière de protection maternelle et infantile par le biais du service de la PMI. À ce titre, il délivre l'agrément nécessaire aux assistantes maternelles pour exercer leur activité et accorde l'autorisation d'ouverture des EAJE et des MAM. Il est responsable du suivi et du contrôle de la sécurité et de la qualité de l'accueil chez les assistantes maternelles et dans les EAJE.
- la petite enfance est une compétence facultative pour le bloc communal. Au titre de l'action sociale, des communes / intercommunalités gèrent des EAJE municipaux (en gestion directe ou en délégation de service public), financent des EAJE associatifs ou privés, fournissent des locaux aux crèches familiales et aux MAM. Elles attribuent les places dans les EAJE qu'elles gèrent directement ou en délégation de service public. Les maires

- doivent donner un avis consultatif pour toute création d'une structure accueillant un jeune enfant. Les communes participent également à la préscolarisation des enfants de 2 ans.
- enfin, la région est responsable des politiques de formation à mettre en place et peut intervenir au titre de l'aménagement du territoire.

Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) visent à coordonner l'action des services aux familles (dont l'accueil du jeune enfant) sur le territoire du département. Leurs objectifs principaux sont de maintenir et développer les services aux familles, et accompagner les améliorations de la qualité en application de la charte nationale d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité. Présidés par le préfet et trois vice-présidents (Caf, conseil départemental, représentant des collectivités territoriales), les comités départementaux des services aux familles créés en 2022 assurent le suivi et la mise en œuvre des SDSF. Les SDSF se déclinent opérationnellement dans les conventions territoriales globales (CTG). Une CTG est une convention de partenariat adaptée au contexte local établie entre la Caf et une commune ou intercommunalité. Elle comprend un diagnostic partagé de l'existant et des besoins du territoire, un plan d'action à moyen terme, avec des financements simplifiés, un accompagnement en ingénierie.

## **2. Articuler responsabilité des EPCI et financements coordonnés avec la Caf**

Trois questions sont posées en termes de mise en place du SPPE :

- qui assume la responsabilité de la réponse aux besoins des familles ?
- comment répartir les financements ?
- qui assure l'accompagnement en termes d'ingénierie de projet ?

En ce qui concerne la responsabilité de la mise en œuvre du SPPE, la proposition est que celle-ci soit confiée aux EPCI, avec pour objectif que cela devienne une compétence obligatoire. Si cette responsabilité était attribuée au niveau communal, les petites communes, majoritaires au plan territorial, ne seraient pas en mesure de l'exercer. Cela n'aurait aucun sens d'imposer cette responsabilité aux milliers de petites communes, ni à leurs habitants à qui aucun service d'accueil ne pourrait souvent être proposé. De nombreuses activités du ressort du bloc communal sont aujourd'hui mutualisées au niveau des EPCI ou entre communes proches (y compris par exemple l'école).

Le fait de confier cette responsabilité à l'EPCI peut néanmoins poser problème quand certaines communes se sont fortement investies sur l'accueil du jeune enfant, alors que des communes voisines ne l'ont pas fait. Ce sera aux instances de l'EPCI de gérer ce type de sujets dans le temps, le fait d'intégrer le SPPE dans le champ des responsabilités communes devant à terme conduire à un rapprochement des situations. Parmi les options organisationnelles reste toujours la possibilité pour l'EPCI de déléguer cette responsabilité à certaines communes qui le composent<sup>35</sup>. Mais il faudra veiller dans ce cas à conserver l'idée de mutualisation, en permettant aux habitants d'autres communes d'accéder aux équipements présents sur une commune voisine, au même titre que les habitants de celle-ci, avec une participation au financement de la structure de la commune de résidence adaptée.

---

<sup>35</sup> En notant qu'il s'agirait là d'une modalité nouvelle dans les relations de délégation entre communes et EPCI, la réglementation actuelle prévoyant plutôt la possibilité pour les communes de déléguer certaines de leurs compétences à l'EPCI.

Cette idée de compétence obligatoire, avec les responsabilités qu'elle inclut, est néanmoins difficile à mettre en place tant que l'offre n'a pas connu un développement suffisant pour qu'elle puisse être effective sur l'ensemble du territoire. On pourrait imaginer à cet effet de s'appuyer sur une autre notion, celle d'« autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant », à l'instar de ce qui existe en matière de transports. Dans cet exemple, l'autorité organisatrice est une personne publique (État, collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales) qui a pour compétence d'organiser le service public concerné sur son territoire ; elle définit dans son ressort territorial le contenu du service public notamment l'offre, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, et en assure l'essentiel du financement. En matière d'accueil du jeune enfant, cette responsabilité pourrait inclure le développement de l'offre, la qualité, l'accessibilité et la transparence dans les procédures d'attribution, la continuité du service, et le cofinancement avec les Caf dans le cadre de règles établies en commun ; elle devrait inclure un droit de regard sur les services qui s'implantent, même si les agréments sont donnés au niveau départemental.

En ce qui concerne les financements, la situation est différente entre les EAJE d'une part, et les autres volets de l'offre d'accueil d'autre part (notamment les assistantes maternelles et les MAM).

Pour les EAJE, les financements de la Caf, dont les règles d'attribution ont le mérite d'être clairement définies, sont en général complétés par les communes, avec dans le cas des crèches privées l'appel à des opérateurs réservataires, qui financent le coût d'un certain nombre de places en contrepartie de l'accès à ces places pour des bénéficiaires de leur choix. Or il y a aujourd'hui une tension sur les financements communaux. Cette tension vient d'une part de ressources contraintes et des effets du « pacte de Cahors »<sup>36</sup> qui encadre fortement l'évolution des dépenses communales. Mais elle vient aussi d'orientations différentes entre communes, certaines ayant donné une relative priorité au développement d'une offre d'accueil destinée aux jeunes enfants, d'autres s'étant en partie désintéressées de ce type d'investissements.

La question est de savoir, dans un contexte de SPPE, quelles incitations ou contraintes il convient de mettre en place sur le bloc communal pour qu'une réponse plus harmonisée aux besoins d'accueil de leurs jeunes enfants puisse être mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Or, si les communes ayant des ressources limitées ont souvent plus de difficultés à proposer une offre d'accueil de bon niveau, ce n'est pas toujours le cas ; et par ailleurs, certaines communes ou EPCI avec des ressources relativement importantes ne proposent eux aussi qu'une offre limitée. Il y a là une difficulté. Il faudra alors, et c'est un enjeu politique fort, définir dans quel cas des communes / EPCI mal dotés en offre d'accueil pourront bénéficier en raison de leur situation de financements complémentaires pour les aider à développer leur offre, et dans quels cas des mauvais résultats seront considérés comme tenant à une absence de volonté politique conduisant plutôt à utiliser des formes de contrainte (comme c'est le cas par exemple en matière de logement social, même si les méthodes devraient être différentes). En tout état de cause, les efforts supplémentaires

---

<sup>36</sup> Suite à la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors, une démarche de régulation de la dépense publique a été engagée entre l'État et les collectivités. Les 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes) dont le budget principal dépasse 60 M€ devaient conclure des contrats avec l'État fixant un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre + 0,75 % et + 1,65 %, tenant compte des spécificités locales. En contrepartie, l'État garantit la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers, renonçant aux baisses de DGF mises en œuvre entre 2014 et 2017.

devraient pouvoir s'accompagner d'un assouplissement de la contrainte du « pacte de Cahors », lorsqu'ils sont réellement ciblés sur l'accueil du jeune enfant.

En ce qui concerne les assistantes maternelles, et notamment les MAM, les financements actuels pourraient être complétés par des interventions directes des communes en matière de frais de fonctionnement (cf. VI.B ci-dessous).

Reste enfin la question de l'ingénierie de projet : il est proposé qu'une cellule dédiée au sein de la Caf assure cette fonction, en complément de celle de préparer les CTG et de suivre leur mise en œuvre.

## B. REDYNAMISER L'OFFRE D'ASSISTANTES MATERNELLES

L'offre d'accueil par les assistantes maternelles (AM) présente quatre caractéristiques fortes en matière de mise en place d'un SPPE :

- c'est l'offre quantitativement la plus importante en termes de nombre de places offertes, et elle est présente dans un très grand nombre de communes ; dans une part importante de celles-ci, elle est même la seule disponible ; mettre en place un SPPE ne peut faire l'impasse sur le rôle primordial que joue cette offre d'accueil, et il faut s'appuyer sur cet existant ;
- mais ce secteur est en difficulté : une offre qui diminue quantitativement, et notamment là où elle est la plus développée ; une population d'assistantes maternelles vieillissante pour qui se posent dès aujourd'hui des questions de renouvellement ;
- pour les pouvoirs publics, le coût par place est nettement inférieur à celui d'un EAJE, en particulier parce qu'il n'est pas prévu de participation au coût de fonctionnement ;
- enfin, leur statut d'emploi peut poser question : salariées des parents, qui jouent dans ce cas le rôle de « particulier employeur » sans en avoir les compétences, elles sont dans un risque permanent de précarité professionnelle, avec des revenus souvent limités ; le fait d'accueillir les enfants à leur domicile peut poser problème à certains parents, et à elles-mêmes, le coût et l'équipement de pièces dédiées dans leur logement pouvant apparaître élevé par rapport aux salaires perçus.

Pour cet ensemble de raisons, un investissement important doit être fait pour redynamiser cette profession et ce mode d'accueil, indispensable et central dans une perspective de SPPE. D'un certain point de vue, alors que l'attention des acteurs publics s'est longtemps focalisée sur les EAJE, avec lesquels les relations peuvent être plus formalisées et protocolisées, il convient aujourd'hui d'accorder une attention au moins équivalente au secteur des assistantes maternelles, sans lesquelles toute perspective de SPPE s'avérerait impossible à atteindre.

Plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention particulière dans cette optique.

### 1. Lancer un programme d'études et de recherche pour comprendre les raisons de cette stagnation des vocations

Si l'on constate une érosion régulière du nombre d'assistantes maternelles et de celui des enfants qu'elles accueillent, on ne dispose d'aucune analyse précise des raisons de ce phénomène. S'agit-il d'un phénomène d'offre, les contraintes de la profession s'avérant trop élevées par rapport au revenu qu'elle procure ? S'agit-il d'un phénomène de demande, les parents se détournant de ce

mode d'accueil ? S'agit-il d'une inadéquation entre les lieux où résident des personnes susceptibles d'exercer cette profession et ceux où réside la clientèle solvable qui s'adresse à elles ? S'agit-il d'un problème de statut lié au modèle du « particulier-employeur » ? On ne dispose pas d'études fouillées permettant de faire la part entre ces différentes explications possibles ou d'autres. On peut néanmoins constater que l'hypothèse fréquemment avancée du vieillissement de la profession et de départs nombreux à la retraite ne saurait suffire et l'on n'observe pas de corrélation, au niveau local, entre l'évolution des effectifs et la part des assistantes maternelles les plus âgées.

- ⇒ Une préconisation en la matière est que, comme elle sait le faire, la Cnaf lance un programme d'études et de recherche sur les assistantes maternelles, faisant notamment la part belle à des entretiens de terrain, de manière à mieux appréhender la situation de cette profession et des personnes qui l'exercent.

## **2. Mettre en œuvre la réforme du CMG – emploi direct**

Ce point est simplement rappelé ici pour mémoire. Une des raisons possibles de la baisse du recours aux assistantes maternelles tient au fait que la prise en charge par les pouvoirs publics d'une partie du coût pour les parents est aujourd'hui nettement moins favorable, dans une majorité de cas, par rapport à un accueil en EAJE, rendant très coûteux le recours à une assistante maternelle si l'on a besoin d'un accueil à temps complet. La réforme du barème du CMG – emploi direct, décidée dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 devrait permettre de corriger cette difficulté, à l'horizon de l'année 2025.

## **3. Lancer un plan important de soutien au développement des maisons d'assistantes maternelles (MAM)**

L'exercice professionnel des assistantes maternelles est réalisé pour l'essentiel aujourd'hui de manière individuelle, à leur domicile. Si travailler à leur domicile peut être apprécié par certaines, cela pose tout un ensemble de problèmes qui peuvent expliquer les difficultés actuelles :

- d'abord, l'exercice individuel est beaucoup moins souple en termes d'activité, notamment parce qu'il n'existe pas de possibilité de se faire remplacer en cas d'indisponibilité ;
- recevoir les enfants à son domicile pose des problèmes d'aménagement et d'espace, pour des ménages qui n'ont pas toujours les moyens d'investir suffisamment dans leur logement ; de plus, le coût du logement est souvent le critère majeur de choix, ce qui ne permet pas toujours aux candidates à cette profession de résider là où se situe l'essentiel de la demande ;
- pour les enfants, on peut penser que, même s'il est recommandé aux assistantes maternelles de se rendre régulièrement au relais petite enfance (RPE) pour échanger sur les pratiques et permettre une socialisation élargie aux enfants, cette pratique reste limitée et la relation principale, dans la journée, avec un seul adulte n'est pas la situation la meilleure pour les enfants en termes de socialisation.

C'est pourquoi s'est développée progressivement la possibilité, pour les assistantes maternelles, d'exercer collectivement en dehors de leur domicile, dans le cadre d'une maison d'assistantes maternelles (MAM). Si l'on peut observer la mise en place d'un soutien progressif au développement de ces structures au niveau local, celui-ci reste limité et nombre d'acteurs locaux ont encore des réticences par rapport à ce mode d'exercice.

### **a. Pour un plan national de soutien au développement des MAM**

Il faut considérer au contraire que ce mode d'exercice a vocation à terme à devenir un mode d'exercice privilégié pour les assistantes maternelles, et qu'il convient de mettre en place une politique dynamique d'encouragement à leur création, avec les soutiens financiers et le suivi nécessaires :

- ce mode d'exercice permet de lever la contrainte d'accueillir les enfants à son domicile, et permet beaucoup mieux aux acteurs locaux (communes et EPCI) d'encourager le développement d'une offre sur leur territoire (mise à disposition de locaux par exemple) ; cela permet aussi de concevoir des locaux adaptés à l'accueil de jeunes enfants destinés à ces MAM ;
- cela permet un mode d'organisation plus souple avec des possibilités de remplacement ou de complémentarité entre assistantes maternelles, et la possibilité d'une amplitude horaire d'ouverture mieux adaptée aux contraintes des parents ;
- pour les enfants, le fait d'être en présence de plusieurs adultes, et avec un nombre un peu plus important d'autres enfants du même âge peut être un facteur important pour favoriser la socialisation et le contact avec les autres ;
- l'accompagnement en termes de qualité de l'accueil et de formation continue des assistantes maternelles doit être assuré par les relais petite enfance (RPE).

À cet effet :

- ⇒ la préconisation principale est ici qu'il faut soutenir de manière dynamique le développement de telles structures, en apportant les aides nécessaires à ce développement (aides à l'installation notamment) ; la mise en place d'un plan national de soutien au développement des MAM, relayé au niveau local par les Caf et les collectivités (EPCI, communes), avec des objectifs et un suivi, devrait faire partie des priorités de la prochaine COG signée entre l'État et la Cnaf ;
- ⇒ au-delà d'un soutien financier spécifique pour leur mise en place, cela suppose certainement d'améliorer l'encadrement réglementaire de ce mode d'exercice ; se pose en particulier la question de l'individualisation privilégiée du lien entre un enfant (et ses parents) et une assistante maternelle, en considérant que désormais le contrat pourrait être signé entre les parents et la MAM, et non avec une assistante maternelle particulière ; se pose aussi la question des normes de qualité, qui pourraient être renforcées par rapport à celles régissant l'exercice individuel ; se pose également la question de l'évolution du statut des MAM (cf. ci-dessous) : aujourd'hui, celui-ci ne permet ce mode d'exercice que dans le cadre de la relation avec un « particulier-employeur » ; il faudrait permettre d'autres formes d'exercice, et par exemple un statut de salarié d'une structure ou d'une municipalité.

### **b. Des mesures d'accompagnement indispensables**

La mise en place d'un tel plan de développement des MAM suppose que soit prévu un certain nombre de mesures d'accompagnement pour éviter qu'une fois les projets de MAM lancés le soufflé ne retombe devant les difficultés quotidiennes d'un exercice collectif. Cela concerne notamment les points suivants :



- une première difficulté tient au passage d'une activité individuelle à un exercice de groupe et à la création d'une structure dédiée, nécessitant de mettre en place des modalités de fonctionnement collectif et de gestion adaptées (en particulier pour les coûts de fonctionnement de la structure). Cela suppose la mise en place de procédures de formation<sup>37</sup> et d'accompagnement qui pourraient être assurées par une équipe dédiée au sein de chaque Caf. L'expérience de telles procédures de formation et d'accompagnement existe aujourd'hui dans l'accompagnement de jeunes pour la création d'entreprises, notamment dans le cadre de la politique de la ville<sup>38</sup>. Le plan d'accompagnement à mettre en place pourrait s'inspirer de leurs méthodes. Il faut notamment avoir en tête qu'un tel accompagnement ne doit pas s'arrêter au moment du démarrage de la structure, mais continuer pendant un ou deux ans, si les intéressé(e)s le souhaitent, jusqu'au moment où la structure a pris sa vitesse de croisière.
- un deuxième sujet concerne le règlement intérieur de la structure et les modalités d'association et de partage des charges et des revenus entre les AM concernées. Il conviendrait que, en la matière, la Cnaf ou la DGCS élaborent des modèles de contrats-type d'association, comme cela existe par exemple entre professionnels de santé lorsqu'ils exercent en cabinet de groupe ou sous forme de maison de santé.
- en complément, il faudrait disposer d'un réseau de centres de gestion agréés pouvant proposer un service adapté et à un coût raisonnable.

### ***c. Envisager des modalités de soutien financier ou matériel spécifique***

Au-delà de la prise en charge d'une partie des coûts pour les parents *via* la PSU, l'aide publique aux EAJE se complète par des aides financières à l'investissement et au fonctionnement, apportées par la Caf et les communes, éventuellement par des entreprises réservataires dans le cas de crèches privées. Le principe est qu'un EAJE ne peut équilibrer ses comptes avec la seule PSU et qu'il faut qu'un complément vienne assurer l'équilibre financier de la structure. Rien de tel n'existe aujourd'hui pour les assistantes maternelles ni les MAM, le seul financement public venant au travers de l'aide apportée aux parents *via* le CMG et les crédits d'impôts.

Si l'on considère que la création de MAM peut constituer un outil important à disposition des collectivités pour répondre à leurs objectifs en termes de SPPE, à côté du soutien aux EAJE, on pourrait tout-à-fait envisager que l'aide au financement de l'activité *via* le CMG soit accompagnée d'aides au fonctionnement de la structure attribuées par les collectivités (proposer des locaux, par exemple en pied d'immeubles d'habitat social, prendre en charge une partie des frais d'installation et de mise aux normes du local, de tout ou partie du loyer, fournir des repas...). Les communes sont familières de ce type de démarches, en particulier dans le cadre de leur participation au financement des écoles. Ici, il s'agirait d'une aide à une structure privée, qui nécessite dans ce cas des conditions d'engagement réciproques, notamment en termes d'heures d'ouverture et de nombre de places, d'accueil des enfants de la commune et/ou de l'EPCI, de tarif pratiqué.

## **4. Elargir les types de statut des assistantes maternelles**

À part celles, minoritaires, qui exercent dans le cadre d'une crèche familiale et sont salariées de la structure, la très grande majorité des assistantes maternelles exercent en tant que salariées des

<sup>37</sup> Des opérateurs de formation proposent déjà des formations « travailler en MAM ».

<sup>38</sup> Par exemple CitésLab, Planet Finances, Adie, etc.

parents qui leur confient un enfant et qui deviennent ainsi « particuliers employeurs ». Si beaucoup d'efforts ont été faits par l'Acos avec les dispositifs Pajemploi et Pajemploi+, avec l'aide de la Fepem<sup>39</sup>, pour simplifier autant que possible les démarches pour les parents, on ne se mue pas du jour au lendemain en employeur au fait de toutes les subtilités du droit du travail et du respect des obligations envers les salariés (par exemple en termes de congés ou en fin de contrat). À cela s'ajoute l'incertitude sur la régularité des revenus et la complexité d'être salariée d'une pluralité d'employeurs différents.

À côté de ce statut de salariée de particulier employeur (qu'il ne s'agit pas de supprimer pour les professionnelles qui souhaitent en bénéficier), il apparaît donc nécessaire de réfléchir à des modalités alternatives de statut. Une modalité complémentaire pourrait être envisagée, qui repose sur l'idée que le parent recherche un service d'accueil, qu'il est prêt à payer en tant que service, mais qu'il ne souhaite pas pour autant se transformer en employeur à cet effet. L'idée serait de passer par l'intermédiaire d'une structure prestataire, qui serait l'interlocutrice des parents qui contracteraient avec elle, et qui emploierait les assistantes maternelles travaillant dans son réseau en tant que salariées<sup>40</sup>. Dans ce cas, il faudra élaborer, en liaison avec les professionnels concernés, des modalités de statut adaptées aux modes d'exercice de la profession. Ce travail d'analyse pourrait être conduit dans le cadre du comité de filière petite enfance.

Il faut noter que le statut de salarié d'un « particulier employeur » apparaît de plus en plus contradictoire avec l'idée d'un développement privilégié des MAM défendu ci-dessus : la relation avec un « particulier employeur » implique en effet une relation biunivoque entre un parent et une AM, contradictoire avec les modalités de remplacement auprès d'un enfant entre AM exerçant dans la même MAM que permet l'organisation en MAM.

- ⇒ Dans le cadre de ce rapport, on ne saurait aller jusqu'à proposer des modalités concrètes pour les modes d'exercice évoqués ci-dessus. La recommandation est que ce travail d'analyse soit conduit dans le cadre du comité de filière petite enfance, avec pour objectif de déboucher sur des propositions concrètes en termes de statuts proposés, en complément de celui de salarié d'un « particulier employeur ».

### C. CONSOLIDER L'OFFRE D'EAJE

L'offre d'EAJE est très inégalement répartie sur le territoire et plutôt concentrée au centre des métropoles et grandes agglomérations, seules 15 % des communes disposant d'au moins un EAJE. À l'exception de la dernière période qui a vu un redémarrage de la création de places, grâce au « plan rebond » adopté par le CA de la Cnaf en février 2021, la création de places nouvelles dans les EAJE PSU a plutôt tendance à stagner, et seules les places en micro-crèches Paje d'initiative privée se développent. Et pourtant, les parents continuent à déclarer, lorsqu'on les interroge, que le mode d'accueil qu'ils préféreraient pour leur jeune enfant, si c'était possible, serait une place en crèche.

---

<sup>39</sup> Il faut noter en particulier la signature d'une convention collective pour la profession et la mise en place d'une offre de formation.

<sup>40</sup> C'est le mode d'organisation de beaucoup de services d'aides à la personne, notamment en direction des personnes âgées.



Il faut souligner que l'absence d'un objectif ambitieux de créations de places dans la COG 2018-2022, et de moyens financiers adaptés, est certainement une des raisons de cette stagnation. La création de places avait été beaucoup plus importante lors de la COG antérieure (57 000 places nouvelles en EAJE PSU, même si celles-ci s'étaient accompagnées de 24 000 destructions d'autres places), qui avait prévu des moyens importants, et même si les objectifs de départ n'avaient pas été atteints. Les résultats positifs du « plan rebond » adopté par la Cnaf en février 2021 montrent les effets, en termes de création de places, d'incitations dynamiques.

Cela conduit à deux conclusions principales, dans le cadre du projet de SPPE :

1. Il convient de continuer à favoriser la création de places en EAJE, avec une priorité aux territoires sous-dotés, en prévoyant une enveloppe financière suffisamment conséquente à cet effet ;
2. Mais ce n'est pas uniquement par ce moyen que l'on arrivera à combler, sur l'ensemble du territoire, le déficit de places d'accueil que l'on constate, d'où l'ensemble de propositions présentées ci-dessus en ce qui concerne le renforcement de l'offre d'assistantes maternelles, principalement au travers d'un plan national de soutien au développement des MAM.

En ce qui concerne le renforcement de l'offre de places en EAJE, les orientations adoptées dans le cadre du plan rebond de la Cnaf semblent aller dans le bon sens, et devraient être poursuivies et renforcées, en y mettant les moyens adéquats :

- soutenir les crèches fragilisées financièrement pour éviter la fermeture de places ;
- encourager l'investissement pour la création de nouvelles places, en donnant la priorité aux territoires sous-dotés (EPCI ayant une offre limitée ou pas d'offre, quartiers de la politique de la ville, banlieues mal desservies) ;
- alléger les charges des collectivités pour les places de crèches.

Cela induit le fait que les financements des Caf devraient progressivement dépasser la PSU et les aides à l'investissement et être complétés par des aides pérennes au fonctionnement non liées à l'activité. Le Conseil de la famille du HCFEA a fait des propositions à cet effet<sup>41</sup>.

D'un point de vue de l'implantation géographique des EAJE, il ne saurait être question de prôner une implantation dans chaque commune. On pourrait néanmoins avoir comme objectif que dans chaque EPCI, il y ait au moins un EAJE, voire si l'on est plus ambitieux viser par exemple un taux de couverture minimum par des places en EAJE de 15 % dans chaque EPCI pour améliorer l'accès à cette ressource souvent rare, et appréciée par les parents<sup>42</sup>.

Cela pourrait s'articuler avec l'idée que les EAJE implantés sur un territoire, chaque fois que c'est possible, jouent un rôle fédérateur de pôle de compétence pour les assistantes maternelles situées à proximité, en liaison avec les relais petite enfance (RPE) du territoire.

---

<sup>41</sup> *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en mars 2023.

<sup>42</sup> Des EPCI, représentant 1,5 % de la population et 1,2 % des enfants de moins de 3 ans n'avaient aucun EAJE en 2020 ; 40 % des EPCI, représentant 20 % de la population et 19 % des enfants avaient un taux de couverture en places d'EAJE inférieur à 10 %.

## D. RENOVER L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL (PREPARE)

Le constat d'échec de la Prepare, du moins pour répondre aux aspirations des parents, a été fait à de nombreuses reprises, notamment par le HCFEA<sup>43</sup>. On ne peut différer aujourd'hui la réforme de cette prestation, tant elle apparaît en décalage avec les aspirations actuelles exprimées par les parents de jeunes enfants.

Les propositions faites dans le rapport de février 2019 du HCFEA nous semblent rester valables dans leurs orientations. Elles reposent sur quatre idées principales veillant à articuler une facilitation du maintien dans l'emploi et la possibilité d'accéder à un congé parental aménagé et mieux rémunéré pour les parents qui le souhaitent :

1. Agir sur les modes d'accueil de la petite enfance, en portant une attention particulière aux enfants de plus de 2 ans dont les parents sortent de la Prepare sans indemnisation ;
2. Agir sur le maintien dans l'emploi ou l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants, notamment en accompagnant vers l'emploi les mères de jeunes enfants qui en sont le plus éloignées, et en facilitant les possibilités d'aménagements d'horaires pour les parents de jeunes enfants ;
3. Agir sur les congés parentaux et leur indemnisation, au travers notamment d'une réforme du congé parental ;
4. Agir pour un meilleur partage des temps parentaux et lutter contre les inégalités hommes / femmes au travers de l'allongement du congé de paternité, et d'une facilitation des aménagements d'horaires pour les deux parents.

Dans cet ensemble, seul l'allongement du congé paternité a connu une mise en œuvre.

La réforme proposée du congé parental reposait sur les idées suivantes :

- proposer aux parents qui le souhaitent un congé court bien rémunéré (quatre mois, avec une rémunération correspondant à une fraction significative du salaire antérieur, au moins égale au montant des indemnités journalières de l'assurance maladie) ;
  - pour les parents dont le projet parental est d'un arrêt plus long d'activité, l'idée était de proposer un congé indemnisé du niveau de la Prepare actuelle allant jusqu'à l'entrée de leur enfant à l'école maternelle ;
  - avec une mesure transitoire pour les parents sortant de la Prepare actuelle aux 2 ans de leur enfant sans solution d'accueil formel, le maintien de l'indemnisation par la Prepare jusqu'à l'entrée de leur enfant à l'école maternelle.
- ⇒ Il est proposé que soit mise en œuvre rapidement la proposition de refonte du congé parental rappelée ci-dessus.

## E. L'EGALITE D'ACCES DES ENFANTS A L'OFFRE DU SPPE QUELLE QUE SOIT LEUR SITUATION (HANDICAP, PAUVRETE, ...)

La mise en place d'un SPPE ne saurait se limiter, même si c'est important, à un développement de l'offre. Une question importante est celle de l'égal accès à cette offre des enfants de milieux

---

<sup>43</sup> Cf. notamment les rapports *L'accueil des enfants de moins de 3 ans* d'avril 2018 et *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance* de février 2019.

défavorisés, ou d'enfants en situation particulière (avec un handicap, enfants placés, enfants ayant un parent malade ou handicapé, parents ayant des horaires atypiques). S'y rajoute l'accès favorisé à une place d'accueil pour des parents, notamment des mères seules, en recherche d'emploi<sup>44</sup>. Si le développement inégal de l'offre sur le territoire est une des raisons de l'accès limité des enfants de milieux défavorisés à l'offre d'accueil, cette explication ne saurait suffire, et il convient d'accorder une attention constante, dans la phase de déploiement du SPPE, et dans la suite, à ce que l'ensemble des enfants, quelle que soit leur situation, puissent accéder à une place d'accueil.

Cela suppose un dispositif particulier de suivi, au niveau local, permettant de vérifier qu'il n'existe pas d'obstacle à l'accès de tous les enfants, quelle que soit leur situation et celle de leurs parents, et que à la fois la couverture du territoire, mais aussi les modalités d'attribution des places permettent bien cette égalité d'accès. Comme nous l'avons recommandé en matière d'accompagnement des parents en recherche d'emploi, cela suppose aussi d'identifier un réseau de structures (crèches Avip par exemple) ou de professionnels (MAM / AM) pouvant s'adapter à des demandes particulières et être sollicités à cet effet. Cela suppose aussi, quand des bonus sont liés à la prise en charge d'enfants concernés, notamment par le handicap, que leur versement se fasse dans les meilleurs délais de manière à éviter que les structures n'aient à avancer des frais parfois importants (par exemple en termes de personnel) en attendant parfois sur une durée assez longue d'être remboursées.

On sait aussi que peut jouer, du côté de certains parents, notamment ceux en difficulté économique, une réticence à confier leur enfant pour un ensemble de raisons souvent complexe (coût financier, peur du jugement de tiers, difficulté à se séparer de l'enfant, etc.). Les structures d'accueil parents-enfants, dont nous avons souligné qu'elles doivent faire partie du SPPE, sont une des réponses possibles dans ce cas, avec les dispositifs d'accompagnement adaptés.

L'évaluation régulière de l'avancement du SPPE, dont nous avons recommandé notamment qu'elle soit réalisée tous les cinq ans au niveau régional, mais qui doit se décliner aussi dans les SDSF, doit permettre de vérifier si cette condition d'égalité d'accès est bien remplie.

## F. PREVOIR DES FINANCEMENTS ADAPTES DANS LE CADRE DE LA COG EN COURS DE NEGOCIATION ENTRE L'ÉTAT ET LA CNAF

On l'a rappelé ci-dessus, la mise en place d'un SPPE suppose *a minima* de créer 200 000 places d'accueil. Cela demandera de mobiliser des moyens à la hauteur, tant du côté des Caf que des collectivités territoriales (EPCI et communes).

La création de 10 000 places (mixtes EAJE et assistantes maternelles) représenterait environ 150 M€ en investissement la première année et 130 M€ en fonctionnement chaque année<sup>45</sup>. La création de 200 000 places sur cinq ans représenterait ainsi entre 500 M€ et 700 M€ d'investissement chaque année, et un coût de fonctionnement entre 2,4 Md€ et 2,7 Md€ en fin de période. Il faut noter que cette évaluation ne prend pas en compte les éventuels coûts supplémentaires qu'engendrerait

---

<sup>44</sup> *Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés*, rapport de la mission présidée par Michel Villac, novembre 2019.

<sup>45</sup> *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, adopté en mars 2023.

la création de MAM à la place de places d'assistantes maternelles classiques (aides à l'investissement et au fonctionnement, comme indiqué ci-dessus).

La préconisation est de faire au moins la moitié du chemin dans le cadre de la COG 2023-2027. Cela nécessitera de prévoir des financements conséquents sur ce projet.

## G. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DES SYSTEMES D'INFORMATION DECISIONNELS ET DES ETUDES

Un nombre important d'informations est disponible au niveau communal, *via* notamment les données rassemblées par l'Onape à partir des sources statistiques gérées par ses différents partenaires.

Les études localisées réalisées dans le cadre de ce rapport montrent la richesse des données disponibles, et les potentialités qu'elles offrent en matière d'analyse des besoins et de l'offre existante. Ces données présentent néanmoins un certain nombre de lacunes pour mettre en place le schéma de planification stratégique régionale et sa déclinaison par département et EPCI proposé ci-dessus.

La lacune la plus importante des systèmes d'information (SI) décisionnels actuels concerne les assistantes maternelles et les MAM, à l'opposé des EAJE PSU pour lesquels on dispose de données détaillées. La raison tient à ce que les relations entre les Caf et les différents EAJE PSU sont directes, puisqu'elles servent notamment pour l'établissement et le paiement des contributions financières que ceux-ci reçoivent des Caf. De telles relations directes n'existent pas pour les AM, pour lesquelles les relations financières transitent par les Urssaf, qui n'envoient que des synthèses périodiques et assez agrégées aux Caf, sans identifier notamment les AM concernées. N'existe pas non plus un répertoire national des AM agréées par les services départementaux des PMI, tant les modes de gestion de ces agréments sont variables d'un département à l'autre.

Pour les MAM, on n'a pas pu disposer dans le cadre de ce travail d'une identification au niveau communal des MAM existantes, ni du nombre de places disponibles dans ces MAM, seul étant disponible à ce niveau le nombre d'AM exerçant dans la commune et le nombre d'enfants accueillis (avec des données concernant les revenus agrégés des dites AM). Si l'on veut mettre en place la politique dynamique de développement des MAM prônée ci-dessus, cela ne peut se faire sans disposer d'un répertoire national enregistrant, au fur et à mesure de leur création, les MAM existantes.

Enfin, on n'a pas pu accéder non plus à un répertoire de micro-crèches Paje, analogue à celui existant pour les EAJE financés par la PSU. On n'a disposé, les concernant, que des données relatives aux enfants accueillis dans ces micro-crèches, en fonction de la commune où ils habitent et non de celle où se situe la micro-crèche. On ne dispose pas non plus d'un suivi des structures parents-enfants du type des Laep.

Si l'on veut pouvoir conduire la démarche de planification et de programmation décrite ci-dessus, il faut que les SI d'aide à la décision soient améliorés en conséquence, et que les informations au niveau communal soient accessibles en direct sur le site de l'Onape pour les utilisateurs intéressés (par exemple équipes départementales ou d'EPCI mobilisées sur la préparation de la programmation des structures à mettre en place, ou bureaux d'études mandatés par elles).

Des éléments rappelés ci-dessus, on peut déduire les recommandations suivantes :

- ⇒ mettre en place un répertoire actualisé des MAM avec leur localisation et leur nombre de places ;
- ⇒ mettre en place un répertoire national des AM agréées (qui pourrait être un sous-produit de [monenfant.fr](http://monenfant.fr)) ;
- ⇒ mettre en place un répertoire des micro-crèches Paje, avec leur localisation et leur nombre de places ;
- ⇒ mettre en place de la même manière un répertoire des structures de type Laep participant au SPPE ;
- ⇒ faciliter l'accès aux données détaillées au niveau local rassemblées par l'Onape notamment pour les équipes des collectivités locales, les bureaux d'études mandatés par elles, et les chercheurs souhaitant investir sur ces sujets.

## VII. Calendrier et modalités de mise en place

Deux questions doivent être abordées en conclusion :

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

### A. CREATION D'UN DROIT OPPOSABLE ?

L'expérience des pays ayant institué un droit opposable et disposant d'une part significative d'accueil individuel montre que l'intégration de l'accueil individuel dans ce service public a été plus facile quand les assistantes maternelles sont employées par le responsable du service public et appliquent les mêmes tarifs que les crèches<sup>46</sup>. En Allemagne, par exemple, les communes emploient des assistantes maternelles dans un schéma similaire à celui des crèches familiales en France.

Néanmoins, à partir du moment où les coûts entre accueil collectif et accueil individuel sont comparables pour les parents et où les assistantes maternelles sont habilitées et font l'objet d'un suivi par une institution publique, le fait que les assistantes maternelles ne soient pas employées par les collectivités ne devrait pas représenter un obstacle majeur à la mise en place d'un SPPE.

En Suède, en Allemagne et au Danemark, le droit à une place d'accueil est opposable, c'est-à-dire que les parents ont la possibilité de faire un recours administratif contre la commune qui ne leur propose pas de place d'accueil. En cas d'absence persistante de proposition, ils peuvent alors recevoir une compensation monétaire, comme se faire rembourser les dépenses d'accueil qu'ils ont dû verser pour un accueil en dehors du service public ou percevoir une indemnité s'ils ont dû diminuer leur temps de travail voire arrêter complètement leur activité.

En cas de mise en place à terme<sup>47</sup> d'un tel droit opposable en France<sup>48</sup>, plusieurs points devraient être discutés :

- il faut fixer le délai dont le responsable du SPPE dispose pour offrir une place d'accueil. Il faut laisser un peu de temps mais pas trop sinon l'enfant n'aura plus besoin d'une place. Ce délai de réponse est de trois mois au Danemark, quatre mois en Suède et en Allemagne.
- il faut aussi définir la conformité d'une offre au droit. Que se passe-t-il si le responsable du SPPE fait une offre à des parents dans le délai imparti mais que ces derniers estiment

---

<sup>46</sup> Collombet C., 2022, *op. cit.*

<sup>47</sup> Une fois que l'offre d'accueil aura suffisamment progressé, en particulier dans les zones les moins bien dotées.

<sup>48</sup> Le droit opposable peut prendre une multitude de formes, avec des modalités plus ou moins souples. Le droit opposable au logement en France ne conduit ainsi pas à verser une indemnité aux ménages à qui ce droit est durablement dénié. Les ménages qui se sont vus reconnaître prioritaires après avoir effectué un premier recours devant une commission (dit recours Dalo) peuvent certes ensuite, et après un délai, effectuer un recours devant le tribunal administratif en cas de carence prolongée de l'État (recours injonction), mais les ménages n'obtiennent aucune compensation de ce tribunal. L'astreinte que ce tribunal fixe à la préfecture tant qu'elle ne remplit pas son obligation n'est en effet pas versée au ménage lésé mais à un fonds de l'État, le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). L'astreinte est d'une certaine façon payée par l'État à un fonds de l'État, servant, certes, à améliorer la politique de l'accès au logement.

qu'elle ne répond pas à leur besoin, parce qu'elle est trop loin, ou qu'elle ne respecte pas le niveau optimal de qualité garanti par le SPPE, ou trop chère, ou que les horaires proposés ne correspondent pas aux contraintes professionnelles des parents (par exemple horaires atypiques) ?

- si le responsable du SPPE propose une place chez une assistante maternelle à un prix plus élevé pour les parents qu'une place en EAJE, les parents ont-ils le droit de refuser et de faire un recours administratif ?
- à quelle distance maximale du domicile parental (ou du travail) peut être située la place d'accueil en km ou en minutes de déplacement ? En Allemagne, la place doit être située à moins de 30 minutes ou de 5 km en ville. En Suède, il n'y a pas de critères fixés dans la loi ; la Cour administrative suprême considère que c'est aux communes de fixer les critères.

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

On pourrait néanmoins envisager, comme c'était proposé dans le rapport du HCFEA relatif aux congés parentaux pour les sortants de la Prepare, que des parents qui n'ont pas pu bénéficier d'une place d'accueil perçoivent, tant que cette situation perdure, un montant équivalent à celui de la Prepare. De manière à avoir un rôle incitatif en direction des communes et EPCI, le montant de cette compensation pourrait être remboursé par la commune/EPCI à la Caf qui en assurerait le versement aux parents.

Dans les pays où existe un droit opposable à un accueil du jeune enfant, la mise en place a été progressive. En Finlande et en Allemagne, par exemple, le droit a concerné d'abord les enfants de 3 ans, puis ceux de 2 ans et enfin ceux de 1 an. En Suède, le droit a concerné d'abord les enfants dont les parents travaillent ou étudient, dans une logique de conciliation vie familiale – vie professionnelle, puis a été étendu aux enfants dont les parents sont au chômage et à ceux dont les parents sont en congé parental, dans une logique de développement de l'enfant et de socialisation précoce.

Il n'est pas proposé d'utiliser la même méthode de droit opposable d'abord aux enfants d'au moins 2 ans, puis d'au moins 1 an, etc., car cela risquerait d'induire des effets pervers importants. Aujourd'hui, malgré l'inégalité de l'offre disponible et le fait que les parents ne peuvent pas toujours disposer de l'offre qu'ils souhaitent, le système permet à un nombre important de parents qui travaillent tous les deux et souhaitent reprendre rapidement une activité professionnelle de confier l'accueil de leur enfant à un EAJE ou une assistante maternelle<sup>49</sup>. En déstabilisant les modalités actuelles d'attribution des places, une telle règle risquerait de mettre dans de grandes difficultés ces parents, sans toujours permettre un gain significatif pour les autres.

---

<sup>49</sup> En Suède, par exemple, s'ils ont une garantie d'avoir une place d'accueil au premier anniversaire de leur enfant, les parents doivent se débrouiller, en général en combinant des congés parentaux (principalement la mère), pendant la première année.



## B. MISE EN PLACE PROGRESSIVE

L'ensemble des mesures proposées ci-dessus ne pourra être mis en place du jour au lendemain, mais il est important d'engager aujourd'hui les travaux, sachant qu'en ce qui concerne le développement de l'offre, la prochaine COG fournit le cadre adéquat pour une accélération de la démarche de création de places.

Certaines mesures peuvent ainsi nécessiter des phases importantes de négociation avec les collectivités territoriales, et pour certaines des évolutions législatives (compétence obligatoire des EPCI et/ou communes, organisation de la planification régionale). Les évolutions de statut proposées pour les assistantes maternelles nécessiteront elles-aussi des négociations avec les professionnels concernés et leurs représentants ; les évolutions proposées concernant l'élargissement du statut des MAM nécessiteront une évolution réglementaire. Néanmoins, si l'on veut que ces dossiers avancent dans des délais compatibles avec l'objectif fixé, il est important de les engager dès aujourd'hui, d'autant plus que certains peuvent, s'ils sont bien menés, ne nécessiter que quelques mois (les évolutions statutaires et réglementaires).

Mais cela ne saurait empêcher que le chantier principal, celui du développement de l'offre, puisse être engagé dans les meilleurs délais. La prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) en préparation entre l'État et la Cnaf fournit à cet effet le cadre adéquat. On dispose aujourd'hui d'un diagnostic assez précis sur les besoins et l'insuffisance de l'offre, et on peut engager dès aujourd'hui un premier programme de déploiement visant à engager le mouvement sur l'ensemble du territoire, et à réduire prioritairement les écarts les plus importants.

À cet effet, la COG 2023-2027 devrait *a minima* prévoir les éléments suivants :

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

Par ailleurs, les chantiers qui concernent les systèmes d'informations et l'analyse détaillée des besoins au niveau régional et départemental pourraient être lancés à assez court terme.

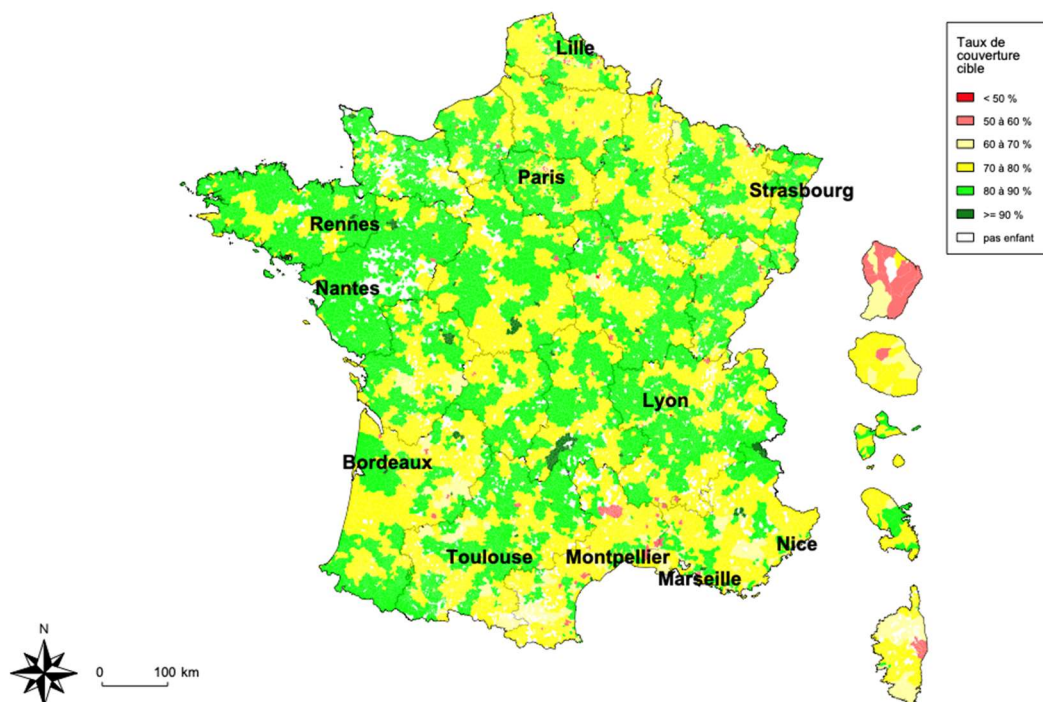


## Annexe

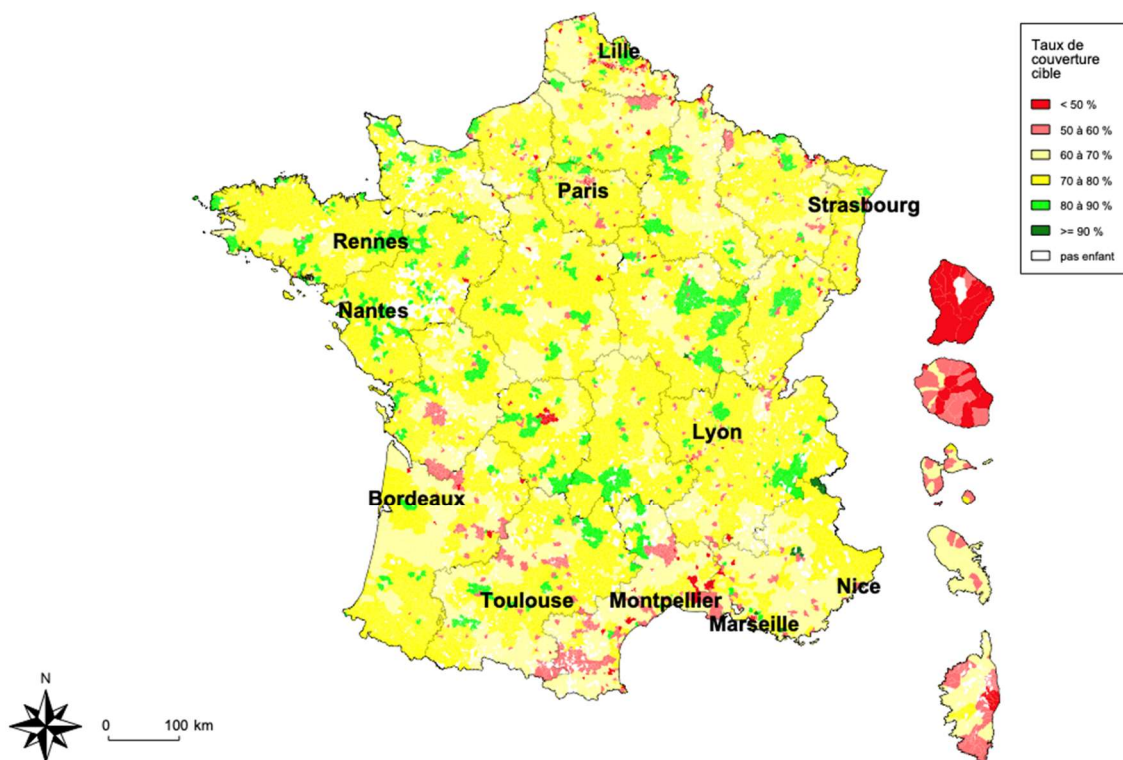
**Tableau A.1 : Liste des EPCI ayant un écart de plus de 30 points entre le scénario cible (variante) et l'offre actuelle**

Département	Région	EPCI	Population 2018	Enfants de 0 à 2 ans 2020	Taux de couvertur e 2020	Taux cible scénario référence	Taux cible variante	Potentiel financier par habitant 2021	Taux écart cible scénario référence	Taux écart cible variante	Offre en 2020 (nombre de places)	Besoin en nombre de places (référence )	Besoin en nombre de places (variante)	Ecart / cible (nombre de places) (référence )	Ecart / cible (nombre de places) (variante)	
12	Aveyron	Occitanie	CC de la Muse et des Rasperes du Tarn	5 547	142	27,6	84,5	79,2	1 013	56,9	51,6	39	120	113	81	73
54	Meurthe-et-Moselle	Grand-Est	CC du Pays Haut Val d'Alzette	28 875	942	22,3	77,3	69,3	595	55,0	47,1	210	728	653	519	444
28	Haute-Corse	Corse	CC du Cap Corse	6 766	128	19,5	73,4	65,4	572	53,9	45,8	25	94	84	69	59
21	Côte-d'Or	Bourgogne-Franche-Comté	CC Forêts, Seine et Suzon	6 997	210	37,2	85,7	82,2	849	48,5	45,0	78	180	172	102	94
65	Hautes-Pyrénées	Occitanie	CC du Pays de Trie et du Magnoac	6 915	128	36,7	86,9	80,8	617	50,2	44,1	47	111	103	64	56
81	Tarn	Occitanie	CC Thoré Montagne Noire	5 052	122	21,8	74,9	65,5	897	53,2	43,7	27	92	80	65	53
06	Alpes-Maritimes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	CC Alpes d'Azur	9 677	292	33,3	79,9	74,8	645	46,6	41,5	97	234	219	136	121
973	Guyane	Guyane	CC de l'Ouest Guyanais	94 677	9 897	3,0	63,8	43,8	272	60,8	40,8	296	6 313	4 336	6 017	4 040
23	Creuse	Nouvelle-Aquitaine	CC de Bénévent Grand Bourg	6 924	147	39,1	85,9	78,8	592	46,8	39,7	57	126	116	69	58
28	Haute-Corse	Corse	CC Pasquale Paoli	6 117	119	22,8	69,4	62,3	586	46,6	39,5	27	83	74	56	47
51	Marne	Grand-Est	CC Perthois-Bocage et Der	5 663	152	28,0	74,5	67,2	636	46,5	39,2	43	113	102	71	59
57	Moselle	Grand-Est	CC de Cattenom et Environs	25 985	929	44,1	86,7	82,2	1 560	42,6	38,2	409	805	764	396	355
973	Guyane	Guyane	CC de l'Est Guyanais	7 107	695	2,4	57,0	40,6	342	54,6	38,2	17	396	282	379	265
65	Hautes-Pyrénées	Occitanie	CC des Coteaux du Val-d'Arros	11 103	296	40,4	83,8	78,2	523	43,4	37,8	120	248	231	129	112
61	Orne	Normandie	CC du Val d'Orne	5 684	152	41,2	84,2	79,0	608	43,0	37,7	63	128	120	65	57
55	Meuse	Grand-Est	CC du Pays de Montmédy	7 036	176	35,6	81,4	73,1	467	45,8	37,6	62	143	128	80	66
2A	Corse-du-Sud	Corse	CC de la Piève de l'Ornano et du Taravo	12 721	247	30,1	73,7	66,9	788	43,6	36,8	74	182	165	108	91
65	Hautes-Pyrénées	Occitanie	CC Aure-Louron	6 918	177	40,9	82,9	77,6	830	42,0	36,7	72	147	137	74	65
19	Corrèze	Nouvelle-Aquitaine	CC Vézère-Monédières-Millessources	5 007	70	42,5	87,5	78,5	736	45,0	36,1	30	61	55	32	25
89	Yonne	Bourgogne-Franche-Comté	CC du Serein	7 247	143	34,6	77,9	70,5	713	43,3	35,8	49	111	100	62	51
29	Finistère	Bretagne	CC Monts d'Arrée Communauté	7 652	172	39,3	80,0	75,1	742	40,6	35,8	68	138	130	70	62
973	Guyane	Guyane	CA du Centre Littoral	144 501	10 937	16,8	69,1	51,9	588	52,3	35,2	1 836	7 560	5 681	5 724	3 845
74	Haute-Savoie	Auvergne-Rhône-Alpes	CC du Genevois	47 231	2 188	34,4	76,6	69,2	985	42,2	34,8	753	1 676	1 514	923	761
18	Cher	Centre-Val de Loire	CC Berry Grand Sud	11 721	232	39,1	80,7	73,8	613	41,6	34,7	91	187	172	97	81
47	Lot-et-Garonne	Nouvelle-Aquitaine	CC Porte d'Aquitaine en Pays de Serres	5 244	154	41,0	84,6	75,3	545	43,6	34,3	63	130	116	67	53
88	Vosges	Grand-Est	CC des Vosges côté Sud Ouest	11 987	279	42,3	83,5	76,3	538	41,2	34,0	118	233	213	115	95
95	Val-d'Oise	Île-de-France	CC Carnelle Pays-De-France	32 065	1 201	47,3	85,7	80,9	920	38,4	33,6	568	1 029	972	461	404
07	Ardèche	Auvergne-Rhône-Alpes	CC de la Montagne d'Ardèche	4 863	91	35,6	78,9	69,1	786	43,4	33,6	32	72	63	39	31
54	Meurthe-et-Moselle	Grand-Est	CC Terre Lorraine du Longuyonnais	15 397	433	36,6	75,7	70,2	585	39,1	33,6	159	328	304	169	145
81	Tarn	Occitanie	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	6 415	155	44,1	85,6	77,5	579	41,4	33,4	68	132	120	64	52
2A	Corse-du-Sud	Corse	CC Spelunca-Liamone	7 617	150	34,3	75,9	67,7	661	41,6	33,3	51	114	101	62	50
971	Guadeloupe	Guadeloupe	CA du Nord Grande Terre	57 173	1 958	26,5	78,0	59,8	537	51,6	33,3	518	1 528	1 170	1 010	652
10	Aube	Grand-Est	CC du Chaourçois et du Val d'Armanche	10 491	272	38,4	80,1	71,4	519	41,7	33,0	105	218	194	113	90
07	Ardèche	Auvergne-Rhône-Alpes	CC du Pays de Lamastre	6 682	140	45,7	83,7	78,6	635	38,0	32,9	64	117	110	53	46
09	Ariège	Occitanie	CC du Pays de Mirepoix	10 522	254	36,8	79,4	69,6	723	42,6	32,7	94	202	177	108	83
12	Aveyron	Occitanie	CC Larzac et Vallées	6 079	140	42,2	79,9	74,8	647	37,7	32,7	59	112	105	53	46
2A	Corse-du-Sud	Corse	CA du Pays Ajaccien	87 726	2 756	31,2	69,2	63,8	987	38,0	32,6	859	1 907	1 758	1 048	899
34	Hérault	Occitanie	CC Sud-Hérault	17 810	477	33,7	76,3	66,0	591	42,6	32,2	161	364	315	203	154
43	Haute-Loire	Auvergne-Rhône-Alpes	CC des Pays de Cayres et de Pradelles	5 196	138	43,2	79,8	75,2	697	36,6	31,9	59	110	103	50	44
03	Allier	Auvergne-Rhône-Alpes	CC du Pays d'Huriel	7 487	197	42,0	84,3	73,7	591	42,2	31,6	83	166	145	83	62
45	Loiret	Centre-Val de Loire	CC de la Plaine du Nord Loiret	6 890	239	36,0	74,1	67,1	772	38,0	31,1	86	177	160	91	74
54	Meurthe-et-Moselle	Grand-Est	CA de Longwy	62 095	1 827	30,4	70,0	61,4	790	39,5	31,0	556	1 278	1 122	722	566
15	Cantal	Auvergne-Rhône-Alpes	CC du Pays Gentiane	6 765	113	43,4	77,9	74,0	868	34,5	30,6	49	88	83	39	35
04	Alpes-de-Haute-Provence	Provence-Alpes-Côte d'Azur	CC Haute-Provence-Pays de Banon	9 811	273	36,8	82,0	67,0	847	45,2	30,2	101	224	183	124	83
46	Lot	Occitanie	CC du Causse de Labastide-Murat	3 912	77	45,9	82,6	76,0	617	36,7	30,1	35	63	58	28	23
47	Lot-et-Garonne	Nouvelle-Aquitaine	CC Lot et Tolzac	7 318	192	28,7	68,5	58,7	709	39,8	30,0	55	131	113	76	58

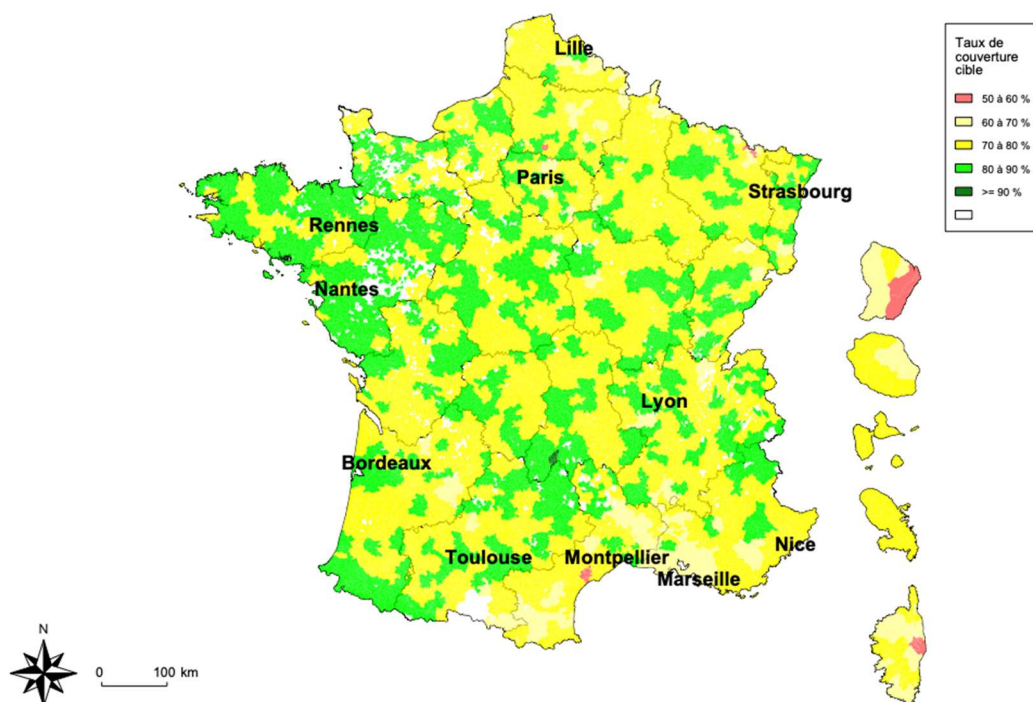
**Carte A.1 : Communes selon leur taux de couverture cible dans le scénario de référence**



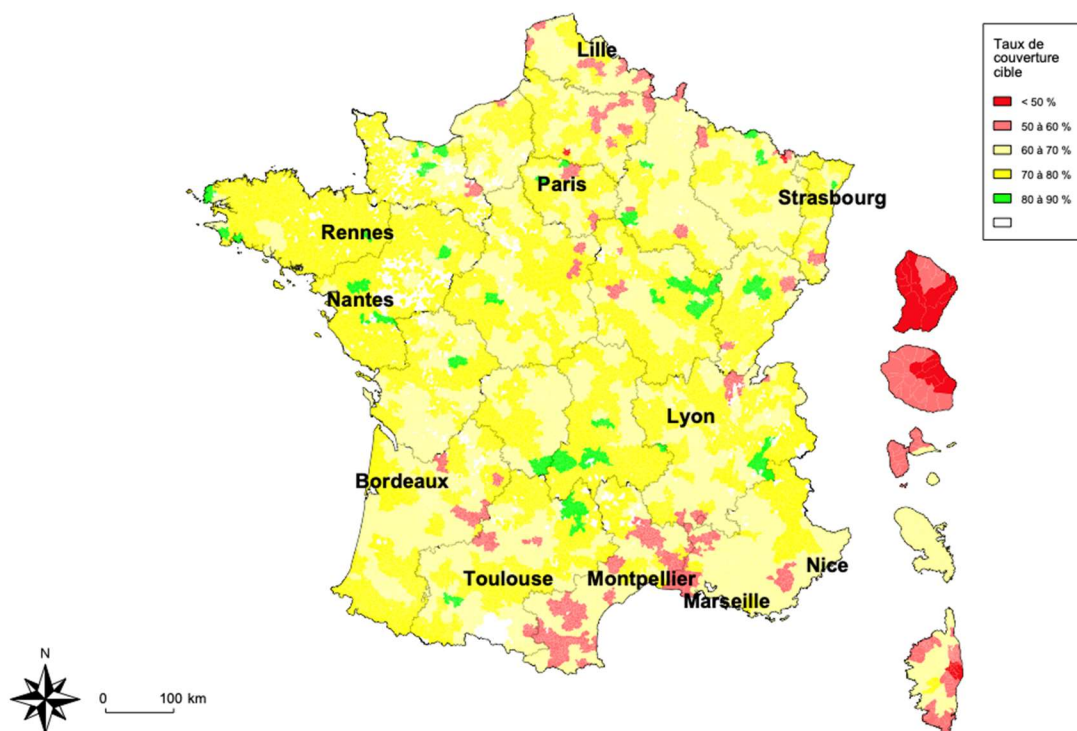
**Carte A.2 : Communes selon leur taux de couverture cible dans la variante**



**Carte A.3 : EPCI selon leur taux de couverture cible dans le scénario de référence**



**Carte A.4 : EPCI selon leur taux de couverture cible dans la variante**





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

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

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :**  
**[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)**



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

