HCFEA

CONSEIL DE LA FAMILLE

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

SOMMAIRE

Introduction 11

PARTIE I : LA GARDE ET L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DU POINT DE VUE DES FAMILLES 12

Chapitre 1 : Comment sont gardés les enfants de moins de 3 ans ? 13

I. Les solutions adoptées par les parents pour faire garder leur jeune enfant de moins de 3 ans 14

A. Six enfants sur dix de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents ou grands-parents 14

B. Un recours a un mode d'accueil formel à titre principal pour quatre jeunes enfants sur dix 16

C. Les combinaisons accueil principal-accueil secondaire 17

D. La durée de recours selon le mode d'accueil 18

E. Variation des modes de garde ou d'accueil principal selon l'âge de l'enfant et la localisation 19

1. Variation selon l'âge de l'enfant 19
2. Variation selon la localisation 20

II. Quelles familles recourent à un accueil payant ? 22

A. Le recours à un accueil payant en fonction de la situation conjugale et de la situation sur le marché du travail 22

B. Le recours à un accueil payant en fonction des revenus 24

C. Le recours à un accueil payant en fonction de l'âge de l'enfant 26

Chapitre 2 : Les souhaits des familles en matière d'accueil du jeune enfant 28

I. La conciliation emploi-famille doit rester la priorité de la politique familiale selon les enquêtes d'opinion 29

II. La crèche est le mode d'accueil du jeune enfant préféré… 30

III. … à partir de la première année de l'enfant 33

A. Les modes d'accueil jugés les plus adaptés selon l'âge de l'enfant : de la mère à la crèche 33

B. Les souhaits des parents au moment de la naissance de leur enfant 34

C. Démarches et critères de choix des parents 36

IV. L'adéquation entre les souhaits des familles et le recours effectif aux modes de garde 39

A. Des choix sous contraintes 39

B. Des familles néanmoins satisfaites dans leur grande majorité 42

Chapitre 3 : Les coûts pour les familles du recours à un mode d'accueil formel 44

I. Les dispositifs de solvabilisation du coût de l'accueil du jeune enfant 44

A. La prestation de service unique (PSU) 44

B. Le complément libre choix du mode de garde 46

C. Le crédit d'impôt pour garde d'enfant 48
D. Une superposition de dispositifs conduisant à des taux d'effort horaires très variables selon les revenus des parents 49
II. Pour un accueil à temps plein, l'EAJE reste le mode d'accueil le moins onéreux jusqu'à des revenus équivalents à trois fois le Smic 51
A. La construction des cas-types pour estimer le taux d'effort des familles 51
B. Pour les familles modestes, un accueil en EAJE PSU deux à trois fois moins onéreux que l'accueil individuel 52
C. Un taux d'effort qui ne cesse de croître en moyenne 54
III. Des écarts importants de taux d'effort entre les modes d'accueil pour des volumes de recours plus faibles 57
PARTIE II : L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT - SITUATION ACTUELLE ET ÉVOLUTION DEPUIS 2013 61
Chapitre 1 : L'offre totale d'accueil du jeune enfant et les dépenses publiques d'accueil 62
I. Introduction 62
II. L'offre totale d'accueil : situation actuelle et évolution depuis 2013 63
A. L'offre d'accueil formel 63
B. Le taux de couverture par les modes d'accueil formel 64
C. La garde par les parents dans le cadre d'un congé parental indemnisé 66
III. Les dépenses d'accueil du jeune enfant 67
A. Évolution de la dépense publique d'accueil entre 2013 et 2021 67
B. Part de la dépense publique affectée à chaque mode d'accueil formel 70
Chapitre 2 : L'accueil par les assistantes maternelles 74
I. La démographie des assistantes maternelles : une profession ultra-féminisée et vieillissante 74
A. Une forte féminisation de la profession 74
B. Un niveau de qualification faible bien qu'en progression 74
C. Un âge moyen et un âge d'entrée dans la profession élevés 76
D. Une forte proportion de 50 ans et plus 77
E. Une vague de départs en retraite qui devrait accroitre l'inadéquation géographique de la profession 80
II. Le cadre de vie des assistantes maternelles : des femmes en couple vivant dans un logement de taille suffisante 81
A. Des conditions de logement variables sur le territoire 81
B. Une vie en couple pour la majorité des assistantes maternelles 82
III. Des capacités d'accueil jusqu'ici préservées malgré une diminution sensible des effectifs 83
A. Un taux de sortie désormais supérieur au taux d'entrée dans la profession 83

B. Une diminution sensible des effectifs 84
C. Des capacités d'accueil préservées au prix d'un assouplissement des agréments .. 88
D. Une évolution à la baisse du nombre de particuliers employeurs d'assistantes maternelles 91
E. Une hausse du nombre moyen de particuliers employeurs et du nombre d'enfants accueillis par assistante maternelle 94
F. Un recul de l'activité des assistantes maternelles différencié selon les régions 96
IV. Un exercice, majoritairement individuel, auprès de particuliers employeurs, dont les formes évoluent cependant 99
A. Un exercice individuel et un statut de salarié multiparticuliers employeurs pour la grande majorité…..... 99
B. … Ce qui n'exclut pas des évolutions 100
1. Les relais assistantes maternelles (RAM) et relais petite enfance (RPE) 100
2. Les MAM..... 104
3. L'obligation de déclinaison des dix principes de la charte d'accueil de la petite enfance 109
4. Vers un exercice davantage contraint et intermédié ?..... 110
C. Des salaires horaires faibles et des volumes horaires de travail importants 110
V. Un vécu du métier contrasté, entre sentiment d'utilité et manque de reconnaissance 115
A. Sentiment de manque de reconnaissance et d'isolement relatif 115
B. Les conditions de travail des assistantes maternelles 116
C. Les conditions d'agrément et les rapports à la PMI 117
D. Passerelles, souhaits d'évolution, mobilités 118
VI. Rappel des engagements de la COG 2018-2022 de la branche famille en matière d'accueil par les assistantes maternelles 118
VII. Quelles propositions pour stopper le déclin de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles ?..... 119
A. Lancer un programme d'études pour comprendre les raisons de ce déclin..... 119
B. Améliorer l'intermédiation entre professionnels et parents et lancer une réflexion sur le statut des assistantes maternelles 120
C. Lancer un plan de soutien au développement des maisons d'assistantes maternelles 121
D. Lever certains freins..... 123
VIII. Annexe 125
Chapitre 3 : L'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE)..... 128
I. Introduction 128
II. L'accueil collectif : situation actuelle et évolution depuis 2013 129
A. Le nombre de places offertes par l'accueil collectif 129
B. L'offre d'accueil collectif par type de gestionnaire 132
1. Nombre de places en EAJE par type de gestionnaire 132

2. Les questions posées par le fort développement des micro-crèches Paje 135
3. Les territoires d'implantation des EAJE selon le type de gestionnaire 136
C. Le nombre d'heures d'accueil facturées dans les EAJE PSU 138
D. Le taux d'occupation financier dans les EAJE PSU 139
E. Le prix de revient d'une place en EAJE PSU 140
1. Prix de revient d'une place en EAJE PSU et répartition du financement entre Caf, gestionnaire et famille 140
2. Prix de revient horaire en EAJE PSU par type de gestionnaire 142
F. Le financement par la PSU 143
G. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans en EAJE 145
III. Des créations nettes de places inférieures aux objectifs quantitatifs fixés dans la COG 2018-2022 148
A. Des explications conjoncturelles à la non atteinte de l'objectif 148
B. Une difficulté à mobiliser les tiers financeurs 149
C. Une évolution plus faible de la PSU que du coût de revient d'une heure d'accueil depuis 2018 149
D. Un certain rebond des décisions de créations de places en 2021 et 2022 151
IV. Les évolutions en matière de réduction des inégalités et d'inclusion comparées aux objectifs de la COG 2018-2022 153
A. Des objectifs de mixité sociale, d'inclusion et de réduction des inégalités sociales et territoriales 153
B. Favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap : le bonus « inclusion handicap » et les pôles « ressources handicap » 154
C. Favoriser l'accueil des enfants de familles en situation de pauvreté : le bonus « mixité sociale » 157
D. Rééquilibrer l'offre sur le territoire : le bonus « territoire » 160
E. Des aides complémentaires au fonctionnement des EAJE qui restent très minoritaires par rapport au financement à l'heure 161
F. Soutenir les projets combinant accueil et aide à l'insertion professionnelle : les crèches Avip 162
1. Le dispositif de labellisation Avip 163
2. Un dispositif qui monte en charge lentement en raison d'un certain nombre de freins. 164
3. Accroître le nombre de places d'accueil labellisées Avip pour des parents en insertion professionnelle 166
G. Rééquilibrer l'offre sur le territoire : les réformes des aides à l'investissement dans le 9e plan crèche et dans le plan de rebond petite enfance et leur bilan 167
1. Les réformes 167
2. Le bilan 168
Chapitre 4 : l'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école préélementaire, en classes passerelles et en jardins d'enfants 173
I. Les enfants de moins de 3 ans accueillis à l'école : éléments de constat 173

A. Mise en perspective de la situation en France 173
B. Le changement d'orientation politique opéré en 2012 et la COG 2013-2017 176
C. Les évolutions sur la période 2013 – 2017 : une stagnation des effectifs d'enfants de 2 ans scolarisés, une légère hausse du taux de scolarisation à 2 ans 177
D. L'objectif de scolarisation à 2 ans semble avoir disparu des priorités du ministère de l'éducation nationale 178
E. 20 000 enfants de 2 ans scolarisés en moins entre 2017 et 2022 ? 179
II. Les explications à la stagnation (2012-2017) puis la baisse (2017-2022) du nombre d'enfants de 2 ans accueillis à l'école 183
A. Du côté des familles 183
B. Du côté des pouvoirs publics 184
III. Conditions et qualité d'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école 188
IV. Classes passerelles, jardins d'enfants et rentrées échelonnées 191
A. Classes passerelles et dispositifs passerelles 191
B. Jardins d'enfants et jardins d'éveil 192
1. Les jardins d'enfants 192
2. Les jardins d'éveil 195
C. L'échelonnement des rentrées à l'école préélémentaire 196
Chapitre 5 : La garde à domicile 199
I. Une profession plus jeune que celle des assistantes maternelles 199
II. Des conditions d'exercice différentes de celles des assistantes maternelles 199
III. Des indicateurs d'activité qui montrent un ralentissement de la dynamique de croissance 201
IV. Une forte concentration géographique 203
V. Un mode d'accueil très peu régulé mais qui fait l'objet d'une attention croissante 205
VI. Les conditions de travail 207
Chapitre 6 : La garde par les parents dans le cadre d'un congé parental indemnisé 209
I. Les dispositifs successifs de congé parental indemnisé 209
II. Deux fois moins d'enfants couverts par un dispositif de congé parental indemnisé en 2021 qu'en 2014 211
III. Le recours à la Prepare selon la taille de la famille 213
IV. Une prestation qui n'attire toujours pas les pères 214
V. Les conditions de la Prepare détournent des mères du congé parental indemnisé 216
VI. Un effet ambigu de la Prepare sur la reprise d'emploi et les revenus des mères 219
VII. Quels modes d'accueil des enfants à la fin du congé parental ? 221
PARTIE III : OFFRE D'ACCUEIL FORMEL : UNE GRANDE DIVERSITE DE SITUATIONS SELON LES COMMUNES 223

Chapitre 1 : Introduction 224
I. La problématique 224
II. Les données utilisées 225
III. Trois indicateurs principaux, pour combiner trois angles d'analyse 226
IV. Deux grilles de lecture complémentaires : degré d'urbanisation et niveau de vie 227
A. L'intensité de l'urbanisation vue au travers des aires d'attraction des villes 227
B. Le niveau de vie médian des habitants de la commune, et le rôle structurant des pôles urbains 229
Chapitre 2 : L'offre totale (tous modes d'accueil formel pris en compte) 231
I. Un quart des communes n'offre pas de place d'accueil, un quart a un taux de couverture supérieur à 75 % 231
II. Un enfant sur six se voit proposer une offre inférieure à 30 %, un sur cinq une offre supérieure à 75 % 231
III. Un taux de couverture plus élevé dans les communes les plus aisées, particulièrement au centre des grandes métropoles 232
A. Une baisse de l'offre particulièrement marquée dans les petites ou moyennes aires urbaines 233
B. Une grande dispersion de l'offre totale 233
C. L'offre totale (tous modes d'accueil formel pris en compte) au niveau des EPCI 239
1. Des différences atténuées au niveau des EPCI 239
2. Malgré tout, des taux de couverture au niveau des EPCI qui restent dispersés 239
Chapitre 3 : L'offre d'accueil en EAJE selon les communes 243
I. Les EAJE (hors Paje) 243
A. La forte concentration des EAJE (hors Paje) dans le centre des grandes aires urbaines 243
B. Une offre d'EAJE qui se concentre sur les communes aisées et le centre des grandes aires urbaines 244
C. Une évolution du nombre de places qui tend à renforcer les inégalités antérieures 244
D. Une offre d'EAJE très concentrée au cœur des territoires urbains 244
II. Les micro-crèches Paje 250
A. Une offre concentrée dans moins de 5 % des communes, mais qui concerne des enfants vivant dans 30 % d'entre elles 250
B. Une offre qui se concentre dans les communes les plus aisées, notamment les grandes métropoles de province, et dans certains Drom 250
C. Une évolution dynamique, mais qui renforce les inégalités de départ dans la répartition des places 251
D. Une zone de chalandise assez large autour des grands centres urbains 251
Chapitre 4 : L'offre d'accueil individuel selon les communes 256

I. Les assistantes maternelles 256
A. Une offre présente dans 7 communes sur 10, avec une concentration dans les périphéries périurbaines 256
B. Un développement particulièrement important dans le périurbain hébergeant des populations ayant des revenus médians 257
C. Une baisse importante, notamment dans les aires urbaines petites et moyennes 257
D. Une offre d'AM largement répandue, avec une polarisation vers l'Ouest 257
II. La garde à domicile : un mode d'accueil particulièrement développé dans les communes les plus aisées de l'aire urbaine de Paris et des métropoles 263
Chapitre 5 : La préscolarisation selon les communes 265
I. Une offre développée dans les aires urbaines petites et moyennes, et dans les communes les plus pauvres 265
II. Un intérêt local pour la préscolarisation très variable selon les communes, avec un point focal dans l'ouest du pays 266
Chapitre 6 : Profils de départements et de villes 269
I. Profils de départements : des différences très importantes 269
II. Profils de villes 271
A. Paris et Lyon proposent des niveaux élevés d'offre, de très grandes inégalités à Marseille 271
B. Des profils d'accueil très contrastés entre des grandes villes de taille proche, montrant l'importance des choix politiques locaux 272
C. Des situations très contrastées entre les quatre Drom 272
PARTIE IV : PERSPECTIVES POUR LES ANNEES A VENIR : QUELS BESOINS ET QUELLES REPONSES ? 279
Chapitre 1 : Évaluation des besoins d'accueil et du coût supplémentaire de cet accueil sous différents scénarios et chiffrage 280
I. Le développement quantitatif de l'offre de modes d'accueil : quel objectif de création de places ? 280
A. Hypothèses sur le nombre d'enfants de moins de 3 ans à l'échéance 2027 280
B. L'approche extensive n°1 : une place à temps plein pour chaque enfant 282
C. L'approche extensive n°2 : une place à plein temps pour chaque enfant sauf pour ceux dont un des parents ne travaille pas et bénéficie d'un congé indemnisé 282
D. Approche normative : permettre à tous les parents d'enfants de moins de 3 ans de bénéficier d'une solution de garde, à temps plein pour les parents actifs, un ou deux jours par semaine en moyenne pour les parents inactifs 284
E. Approche objective pour éviter le retrait ou la réduction d'activité subie 286
F. Approche à partir des attentes exprimées par les parents (baromètre de la Cnaf) 288
G. Synthèse : jusqu'à 695 000 places supplémentaires nécessaires 288

H. Quel objectif de solutions d'accueil supplémentaires fixer à l'horizon 2027 ? Selon quels arguments ? 290

II. Quels financements supplémentaires pour répondre aux besoins ? 291

A. Les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par 10 000 nouvelles places 291

B. Les dépenses d'investissement pour la création de 10 000 nouvelles places 294

C. Quels budgets prévoir pour la création de 200 000 nouvelles places d'ici 2027 ? ... 295

1. Dépenses publiques supplémentaires (de fonctionnement et d'investissement) l'année de la création pour créer 40 000 places 295
2. 200 000 places nouvelles à l'échéance 2027 : quelles implications sur les dépenses ? 296

Chapitre 2 : Comment traduire les besoins d'accueil en places d'accueil : vers un service public de la petite enfance ? 299

I. Un enjeu qui s'est inscrit durablement à l'agenda politique 299

II. A quoi pourrait ressembler un futur service public de la petite enfance ? 302

A. Mission et contour du SPPE 302

1. La mission 302
2. Quelles offres d'accueil font partie du SPPE ? 303

B. Quelles fonctions doit remplir le SPPE ? 304

1. Garantir de manière effective l'accès à une offre d'accueil à tous les enfants de moins de 3 ans 305
2. Garantir un niveau optimal de qualité quel que soit le mode d'accueil et le contrôler .. 307
3. Informer et accompagner les parents 307
4. Assurer la formation et l'accompagnement des professionnels 308

III. Par rapport à ces enjeux à terme, une offre d'accueil aujourd'hui très inégalitaire entre territoires 308

A. Des enjeux très importants dans un objectif de service public de la petite enfance 308

B. Les évolutions récentes montrent plutôt un renforcement des inégalités 309

C. Des pistes à explorer dans le chemin vers un service public de l'accueil 309

IV. Des écarts entre offre actuelle et besoins à terme très différents selon les territoires 310

A. Privilégier un scénario de mutualisation au niveau des EPCI 311

B. Une illustration cartographique de l'ampleur des écarts d'offre d'accueil à combler par territoire, dans une optique de SPPE 315

C. Peu de liens entre le potentiel financier de l'EPCI et l'ampleur des besoins en termes de nombre de places à créer 318

D. Peu d'EPCI pour lesquels le déficit en places apparaît problématique 322

E. Que retenir de l'exercice d'évaluation des besoins de créations au niveau EPCI ?. 322

V. Adapter l'offre aux besoins identifiés : construire des trajectoires de convergence vers l'objectif recherché 323

A. Planifier la trajectoire d'ensemble au niveau régional 323

B. Décliner ce schéma régional au niveau départemental, dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles 324
C. Une mise en œuvre opérationnelle au niveau de chaque EPCI 324
D. Une évaluation à organiser avant chaque reprise du cycle au niveau régional 325
VI. Des évolutions à conduire au niveau national 325
A. La gouvernance : donner une responsabilité centrale aux EPCI 325
1. La gouvernance actuelle de l'accueil du jeune enfant est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs publics et privés 325
2. Articuler responsabilité des EPCI et financements coordonnés avec la Caf 326
B. L'égalité d'accès des enfants à l'offre du SPPE quelle que soit leur situation (handicap, pauvreté…) 328
C. Prévoir des financements adaptés dans le cadre de la COG en cours de négociation entre l'État et la Cnaf 329
D. Un renforcement significatif des systèmes d'information décisionnels et des études 329
VII. Calendrier et modalités de mise en place 331
A. Création d'un droit opposable ? 331
B. Mise en place progressive 333
Annexe 334

INTRODUCTION

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

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

Or, l'accueil des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel de qualité :

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

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

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

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

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

PARTIE I :
LA GARDE ET L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DU POINT DE VUE DES FAMILLES

CHAPITRE 1 : COMMENT SONT GARDES LES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS ?

Les solutions adoptées par les parents pour faire garder leur jeune enfant sont le résultat d'arbitrages sous contraintes. Elles dépendent en effet de l'offre d'accueil disponible localement, de l'accessibilité financière des modes d'accueil disponibles, de la situation des parents sur le marché du travail (activité, quotité de travail, contraintes horaires), de leurs revenus d'activité, de la possibilité d'avoir une aide de la part des grands-parents ou d'un autre membre de la famille, de la composition familiale, etc.

On décrit ici le recours effectif des parents de jeunes enfants aux différents modes de garde ou d'accueil en 2021 à l'aide de l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants réalisée par la Drees fin 2021. Cette enquête permet de décrire très précisément les solutions adoptées par les parents pour faire garder leur jeune enfant de moins de 3 ans du lundi au vendredi entre 8h et 19h : garde par les parents ou les grands-parents, crèche, accueil par une assistante maternelle, préscolarisation à partir de l'âge de 2 ans, garde à domicile par une salariée (encadré 1). Quand l'enfant est gardé la majeure partie du temps par ses parents, mais bénéficie aussi d'une autre solution d'accueil, l'enquête renseigne également sur ce mode d'accueil secondaire : les grands-parents ou un autre membre de la famille, une assistante maternelle, une crèche, l'école. L'enquête permet par ailleurs de distinguer les solutions retenues selon l'âge de l'enfant, la situation conjugale des parents, leur situation sur le marché du travail, l'endroit où ils vivent ou encore leur niveau de revenu.

Encadré 1 – Sources

L'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de 2021, réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) en partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et France Stratégie est la quatrième édition de l'opération après celles menées en 2002, en 2007 et en 2013. Elle a été réalisée du 1er octobre 2021 au 9 février 2022, en face à face au domicile ou par téléphone, auprès de 9 100 ménages ayant au moins un enfant âgé de moins de 6 ans.

L'enquête dresse un panorama complet des solutions de garde adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard de leurs contraintes professionnelles. Elle vise, notamment, à reconstituer de façon très précise, sur une semaine type, le calendrier d'accueil des enfants, incluant les périodes passées avec leurs parents, et à identifier l'ensemble des intervenants qui se succèdent pour assurer leur garde pendant la période considérée. Ce calendrier permet de déterminer pour chaque enfant un mode de garde principal (le mode de garde où l'enfant passe la majorité de son temps du lundi au vendredi de 8h à 19h) et un éventuel mode de garde secondaire.

I. Les solutions adoptées par les parents pour faire garder leur jeune enfant de moins de 3 ans

En 2021, six enfants sur dix de moins de 3 ans sont gardés la majeure partie du temps par leurs parents (principalement leur mère), leurs grands-parents ou un autre membre de la famille. Quatre jeunes enfants sur dix sont *a contrario* confiés la majorité du temps à des personnes extérieures à la famille : une assistante maternelle, une crèche, l'école préélémentaire à partir de 2 ans ou une garde salariée au domicile des parents, ces différents modes d'accueil étant qualifiés de « formels ».

A. Six enfants sur dix de moins de 3 ans sont gardes principalement par leurs parents ou grands-parents

En 2021, d'après l'enquête Modes de garde, 56 % des enfants sont gardés par leurs parents la majeure partie du temps (ou tout le temps) du lundi au vendredi entre 8h et 19h (graphique 1). Ce pourcentage est en recul continu depuis vingt ans (– 5 points par rapport à 2013, – 7 points par rapport à 2007 et – 14 points par rapport à 2002), en lien avec la hausse du taux d'emploi des mères et la très forte baisse du nombre de parents bénéficiant d'un congé parental indemnisé[1]. Comme 3 % des jeunes enfants sont par ailleurs gardés la majeure partie du temps par leurs grands-parents ou un autre membre de la famille, au total, pour 59 % des enfants le mode de garde principal est la famille. Ce pourcentage a baissé de 16 points au cours des vingt dernières années.

Certains de ces enfants gardés principalement par leurs parents bénéficient à côté d'une autre solution d'accueil : garde par les grands-parents ou recours à un mode d'accueil formel. En 2021, 21 % des enfants de moins de 3 ans combinent garde principale par les parents et solution d'accueil secondaire. Cette proportion s'inscrit en forte baisse depuis 2013 : – 7 points (tableau 1).

Parmi ces enfants, certains combinent garde principale par les parents et recours à un mode d'accueil formel (assistante maternelle, crèche, garde à domicile ou préscolarisation). En 2021,16 % des jeunes enfants sont gardés principalement par leurs parents et bénéficient en plus d'un mode d'accueil formel, un pourcentage en recul de 4 points par rapport à 2013.

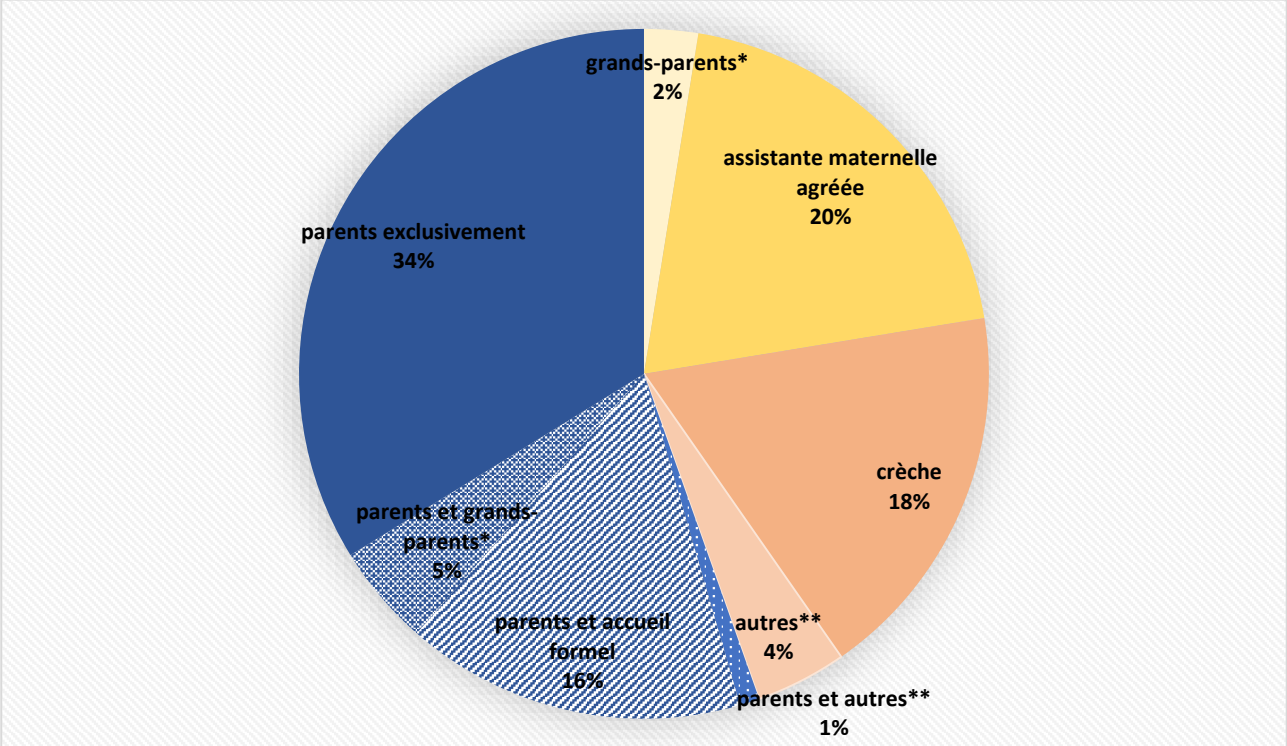
D'autres enfants combinent garde principale par les parents et garde à titre secondaire par les grands-parents. En 2021, seuls 5 % des enfants sont dans ce cas. Ce pourcentage est en baisse de 2 points par rapport à 2013, les grands-parents étant peut-être moins disponibles (allongement de la durée d'activité) ou plus éloignés géographiquement.

À rebours de ces évolutions, la part des enfants gardés exclusivement par leurs parents progresse un peu depuis 2013. En 2021, 34 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents en semaine entre 8h et 19h, un pourcentage en hausse de 2 points par rapport à 2013. Cette hausse interroge alors que le nombre de bénéficiaires de la Prepare s'effondre : plus de parents gardent leur enfant 100 % du temps mais de moins en moins perçoivent une prestation pour le faire et cette prestation devient de moins en moins attractive. Cette hausse peut refléter en partie l'évolution des souhaits des parents de très jeunes enfants. On observe en effet depuis plusieurs

[1] Le nombre de bénéficiaires du congé parental indemnisé (la Prepare) a été divisé par plus de deux entre 2013 et 2021. Voir le chapitre 6 de la partie II « La garde par les parents dans le cadre d'un congé parental indemnisé ».

années une progression de la part des parents qui souhaitent rester auprès de leur enfant durant ses six premiers mois, voire sa première année. En 2021, 87 % des parents pensent ainsi que leur enfant doit, durant ses six premiers mois, rester dans le cadre familial, et en particulier auprès de sa mère, contre 76 % en 2015 (soit une hausse de 11 % entre 2015 et 2021)[2]. Ce n'est toutefois pas la seule explication possible à l'augmentation de la part d'enfants gardés exclusivement par leurs parents. Cette évolution peut aussi s'expliquer par un recul de l'offre d'accueil à temps partiel dans les modes d'accueil formel, en particulier en EAJE, qui empêche les parents de recourir à un mode d'accueil formel à titre secondaire et les contraint à garder eux-mêmes exclusivement leurs enfants.

Graphique 1 : Mode d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine (de 8h à 19h) et mode d'accueil secondaire quand les enfants sont gardés principalement par leurs parents en 2021



* : grands-parents ou autres membres de la famille.
** : garde à domicile, école, assistante maternelle non agréée, ami, voisin, *baby-sitter* ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.
Lecture : en 2021, 35 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents ; 16 % sont gardés principalement par leurs parents et bénéficient à titre secondaire d'un mode d'accueil formel.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021 ; traitements Drees.

[2] Boyer D., Crépin A., 2022, En 2021, 87 % des parents pensent que leur enfant doit, durant ses six premiers mois, rester dans le cadre familial, et en particulier auprès de sa mère, une proportion en hausse de 11 % depuis 2015, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf. Pour plus de détail, voir le chapitre 2 de la partie I « Les souhaits des familles en matière d'accueil du jeune enfant ».

Tableau 1 : Mode d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine (de 8h à 19h) et mode d'accueil secondaire quand les enfants sont gardés principalement par leurs parents en 2013 et 2021

	2013 (en %)	2021 (en %)	Évolution (en points de %)
Assistante maternelle agréée	19	20	1
Crèche	13	18	5
Grands– parents*	3	3	0
Autres**	5	4	0
Parents	61	56	– 5
Parents exclusivement	*32*	*34*	*2*
Parents et mode d'accueil formel	*20*	*16*	*– 4*
*Parents et grands– parents**	*7*	*5*	*– 2*
*Parents et autres***	*1*	*1*	*0*

* : grands-parents ou autres membres de la famille.
** : garde à domicile, école, assistante maternelle non agréée, ami, voisin, *baby-sitter* ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 et 2021 ; traitements Drees.

B. UN RECOURS A UN MODE D'ACCUEIL FORMEL A TITRE PRINCIPAL POUR QUATRE JEUNES ENFANTS SUR DIX

En 2021, les assistantes maternelles restent le premier mode d'accueil formel : elles accueillent 20 % des enfants de moins de 3 ans la majeure partie du temps du lundi au vendredi entre 8h et 19h (tableau 1). Ce pourcentage est stable par rapport à 2013 et 2007, en dépit de la chute depuis 2013 du nombre d'assistantes maternelles agréées et en exercice auprès de particuliers employeurs[3].

L'accueil en EAJE, quant à lui, progresse sensiblement : en 2021, la crèche est le mode d'accueil principal pour 18 % des jeunes enfants (+ 5 points par rapport à 2013, + 8 points par rapport à 2007). Au cours du temps, la part d'enfants accueillis en EAJE la majeure partie du temps se rapproche de celle des enfants accueillis par une assistante maternelle : en 2021, l'écart n'est plus que de 2 points, contre 8 en 2007. Au sein des EAJE, l'accueil en crèche municipale est le plus répandu (11 % des enfants de moins de 3 ans), devant les crèches parentales ou familiales (3 %), les micro-crèches (2 %), les crèches de personnel ou d'entreprise et les haltes-garderies (2 %)[4].

Enfin, la garde à domicile comme mode d'accueil principal ne concerne que 1 % des enfants de moins de 3 ans et la préscolarisation à l'école préélémentaire (à partir de 2 ans) que 2 %.

[3] Cette stabilité s'explique d'une part par la baisse du nombre total d'enfants de moins de 3 ans et, d'autre part, par la hausse du nombre moyen d'enfants pour lesquels une assistante maternelle est agréée. Voir le chapitre 2 de la partie II « L'accueil par les assistantes maternelles ».
[4] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

Au total, en 2021, 41 % des enfants sont accueillis la majeure partie de la semaine par une assistante maternelle, en crèche ou à l'école préélémentaire ou gardés à domicile par une salariée.

C. Les combinaisons accueil principal-accueil secondaire

Les enfants accueillis à titre principal (du lundi au vendredi, de 8h à 19h) dans un mode d'accueil formel sont presque toujours gardés aussi par leurs parents à titre secondaire. Ainsi, en 2021, 16 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement en crèche et à titre secondaire par leurs parents (tableau 2)[5]. Ce pourcentage a progressé de 4 points entre 2013 et 2021. Seuls 2 % des enfants sont accueillis principalement en crèche et bénéficient d'un autre mode d'accueil que les parents à titre secondaire (grands-parents, autre membre de la famille, garde à domicile ou *baby-sitter*). De même, parmi les 20 % des enfants accueillis principalement par une assistante, presque tous (19 %) sont gardés à titre secondaire par leurs parents.

Tableau 2 : Répartition des enfants de moins de 3 ans entre les différentes combinaisons d'accueil à titre principal et à titre secondaire en 2013 et 2021

Mode de garde ou d'accueil principal	Mode de garde ou d'accueil secondaire	2013 (en %)	2021 (en %)	Évolution (en points de %)
Les parents	Aucun	32	34	2
Les parents	Une assistante maternelle ou MAM	9	8	– 2
Les parents	Un EAJE	8	6	– 2
Les parents	Les grands–parents	7	5	– 2
Les parents	L'école	3	3	– 1
Une assistante maternelle ou MAM	Les parents	18	19	1
Une crèche ou une halte– garderie	Les parents	12	16	4
Autres combinaisons		11	9	– 1
Ensemble		**100**	**100**	

Lecture : en 2021, 16 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés à titre principal (du lundi au vendredi, de 8 heures à 19 heures) en crèche et à titre secondaire par leurs parents. Ce pourcentage a progressé de 4 points entre 2013 et 2021.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 et 2021 ; traitements Drees.

D'autre part, 16 % des enfants gardés principalement par leurs parents bénéficient également, à titre secondaire, d'un mode d'accueil formel : 8 % sont accueillis par une assistante maternelle, 6 % en EAJE et 3 % à l'école préélémentaire. Entre 2013 et 2021, les combinaisons parents–assistante maternelle et parents–EAJE diminuent chacune de 1,5 points, la combinaison parents–école baisse de 1 point.

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

Au total, en additionnant accueil à titre principal et à titre secondaire, 57 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans un mode d'accueil formel en 2021, un pourcentage stable par rapport à 2013.

D. LA DUREE DE RECOURS SELON LE MODE D'ACCUEIL

La période de référence (du lundi au vendredi, de 8h à 19h) comptant 55 heures, les enfants gardés exclusivement par leurs parents passent 55 heures avec eux durant cette période (tableau 3). Les enfants gardés principalement par les parents mais qui ont un deuxième mode d'accueil passent par définition moins de 55 heures avec leurs parents. Quand les enfants sont confiés à titre secondaire à leurs grands-parents, le temps passé avec ces derniers est court : 8 heures et 45 minutes en moyenne en 2021 (contre 45 heures et 30 minutes avec les parents). Il s'agit plus d'une aide occasionnelle que d'un véritable mode de garde secondaire. Dans cette configuration, le temps passé avec les parents a augmenté depuis 2013 (+ 1 heure et 20 minutes) alors que celui passé avec les grands-parents diminuait.

Quand l'enfant est confié à titre secondaire à un intervenant extérieur à la famille, le temps passé dans le mode d'accueil secondaire est plus élevé que quand il s'agit des grands-parents. Quand le mode d'accueil secondaire est une assistante maternelle, les enfants passent en moyenne 34 heures avec leurs parents et 19 heures et 45 minutes avec l'assistante maternelle en 2021. Quand le mode d'accueil secondaire est une crèche, les enfants passent en moyenne 36 heures et 30 minutes avec leurs parents et 17 heures et 30 minutes à la crèche. Le temps passé dans un mode d'accueil secondaire est ainsi plus long en moyenne quand il s'agit d'une assistante maternelle que quand il s'agit d'une crèche. Dans ces deux configurations, le temps passé avec les parents a baissé en moyenne depuis 2013 alors que celui passé avec l'assistante maternelle ou à la crèche a augmenté (respectivement + 50 minutes et + 3 heures et 30 minutes). Pour les EAJE, cette évolution pourrait venir d'un effet de composition. En effet, depuis la mise en place de la tarification à l'activité en 2014, les EAJE ont moins d'incitation à accepter des enfants avec un faible besoin d'heures d'accueil.

Quand l'enfant est confié à titre principal à un intervenant extérieur à la famille, le nombre d'heures d'accueil est en moyenne un peu moins élevé en cas de recours à une assistante maternelle qu'en cas de recours à une crèche. En 2021, les enfants confiés la majeure partie du temps à une assistante maternelle passent ainsi en moyenne 37 heures avec elle (et 16 heures et 50 minutes avec leurs parents), alors que les enfants accueillis principalement en crèche y passent 38 heures et 35 minutes (et 15 heures et 30 minutes avec leurs parents). Cela peut notamment s'expliquer par le fait que le complément mode de garde versé aux familles qui recourent à une assistante maternelle est indépendant du nombre d'heures d'accueil, alors que la participation publique au coût de l'accueil en EAJE est fonction du volume horaire. Pour les familles qui ont besoin d'un gros volume d'accueil, cela rend le recours à une assistante maternelle plus coûteux que le recours à un EAJE.

Entre 2013 et 2021, la durée moyenne de l'accueil à titre principal par une assistante maternelle est restée stable, alors que celle en EAJE a très légèrement diminué (– 20 minutes).

Tableau 3 : Temps moyens passés par les enfants de moins de 3 ans dans le mode de garde ou d'accueil principal et dans le mode de garde ou d'accueil secondaire en 2021

Mode de garde ou d'accueil principal	Mode de garde ou d'accueil secondaire	Répartition des enfants (en %)	Temps moyen passé dans le mode de garde ou d'accueil	
			principal	secondaire
Les parents	Aucun	34	55 h 00*	
Les parents	Une assistante maternelle ou MAM	8	34 h 03	19 h 44
Les parents	Un EAJE	6	36 h 27	17 h 31
Les parents	Les grands-parents	5	45 h 30	8 h 44
Les parents	L'école	3	36 h 45	16 h 36
Une assistante maternelle ou MAM	Les parents	19	37 h 03	16 h 50
Une crèche ou une halte-garderie	Les parents	16	38 h 35	15 h 30
Autres combinaisons		9		
Ensemble		**100**		

* 55 heures correspond à la totalité des heures du lundi au vendredi de 8h à 19h.
Lecture : en 2021, 19 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés à titre principal (du lundi au vendredi, de 8h à 19h) par une assistante maternelle et à titre secondaire par leurs parents. Ils passent en moyenne 37 heures et 3 minutes chez l'assistante maternelle et 16 heures et 50 minutes avec leurs parents.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021 ; traitements Drees.

E. VARIATION DES MODES DE GARDE OU D'ACCUEIL PRINCIPAL SELON L'AGE DE L'ENFANT ET LA LOCALISATION

1. Variation selon l'âge de l'enfant

Les solutions de garde ou d'accueil à titre principal auxquelles recourent les parents évoluent avec l'âge de l'enfant (graphique 2)[6]. Avant leur 1er anniversaire, 69 % des enfants sont gardés la majeure partie du temps par leurs parents (le plus souvent leur mère), du lundi au vendredi en journée[7]. Seuls 15 % sont accueillis la majorité du temps par une assistante maternelle et 12 % en EAJE[8].

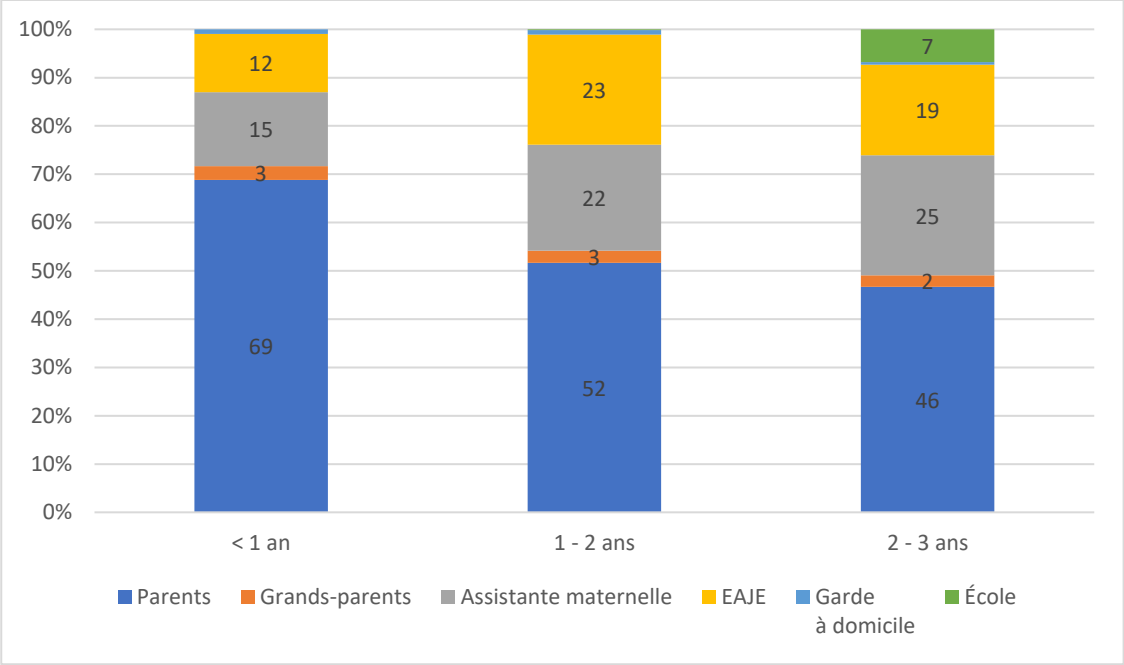
Pour les enfants entre 1 et 2 ans, les parents recourent davantage à un mode d'accueil formel à titre principal. 45 % des 1-2 ans bénéficient ainsi d'un mode d'accueil formel la majeure partie du temps : 22 % sont confiés à une assistante maternelle et 23 % sont accueillis en EAJE. Pour cette tranche d'âge, la crèche est donc le premier mode d'accueil formel, juste devant les assistantes maternelles. La garde par la famille reste néanmoins majoritaire : un peu plus de la moitié (52 %) des enfants entre 1 et 2 ans sont gardés principalement par leurs parents et 3 % par leurs grands-parents.

Enfin, pour les enfants entre 2 et 3 ans, la garde par les parents la majeure partie du temps devient minoritaire (46 %). Une majorité des enfants de cette classe d'âge est gardée à titre principal en

[6] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.
[7] Ce pourcentage atteint 86 % pour les enfants de moins de 6 mois.
[8] Les constats faits sur l'évolution du mode d'accueil principal en fonction de l'âge de l'enfant sont convergents avec ceux concernant le recours à un mode d'accueil payant en fonction de l'âge (voir II.C).

dehors de sa famille : 25 % par une assistante maternelle (qui redevient le 1er mode d'accueil formel sur cette tranche d'âge), 19 % en crèche et 7 % à l'école préélémentaire.

Graphique 2 : Répartition du mode de garde ou d'accueil principal selon l'âge de l'enfant en 2021 (en %)



Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil 2021 ; traitements Drees.

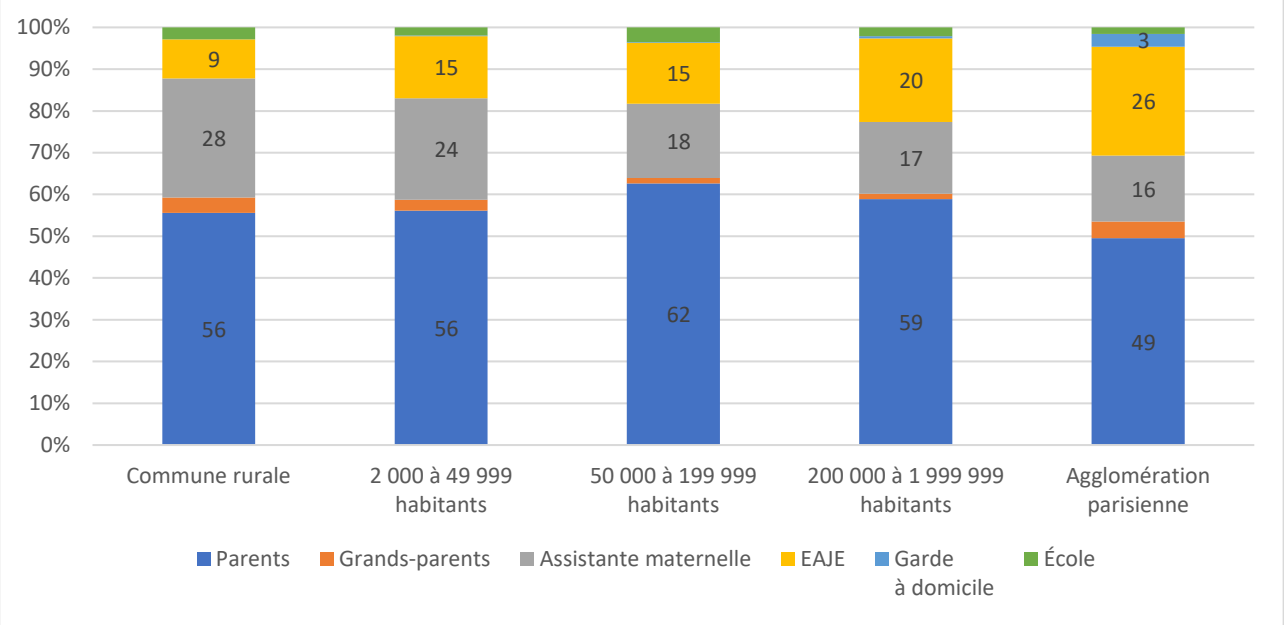
2. Variation selon la localisation

Du fait de la grande disparité de l'offre d'accueil entre les communes[9], les solutions auxquelles recourent les parents varient fortement avec la taille de l'unité urbaine (graphique 3). En dehors de l'agglomération parisienne où elle concerne un enfant sur deux de moins de 3 ans, la garde par les parents est largement majoritaire partout sur le territoire (56 % dans les communes rurales et les communes urbaines de moins de 50 000 habitants, autour de 60 % dans les plus grandes communes).

Le recours à une assistante maternelle, lui, diminue avec la taille de l'unité urbaine : de 28 % en moyenne dans les communes rurales, il tombe à 17 % dans les unités urbaines de plus de 200 000 habitants et à 16 % dans l'agglomération parisienne. *A contrario*, le taux de recours à la crèche progresse avec la taille de la commune : de 9 % dans les communes rurales, il monte à 15 % dans les communes urbaines de moins de 200 000 habitants et atteint 26 % dans l'agglomération parisienne où l'offre de places en EAJE est élevée. La garde à domicile est quasi inexistante en dehors de l'agglomération parisienne où elle concerne 3 % des enfants de moins de 3 ans. Enfin, la part d'enfants gardés principalement par leurs grands-parents diminue avec la taille de l'unité urbaine (passant de 4 % dans les communes rurales à 1 % dans les plus grandes communes hors agglomération parisienne), mais remonte à 4 % dans l'agglomération parisienne.

[9] Voir la partie III du rapport « L'offre d'accueil formel : une grande diversité de situations selon les communes ».

Graphique 3 : Répartition du mode de garde ou d'accueil principal selon la taille de l'unité urbaine en 2021 (en %)



Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil 2021 ; traitements Drees.

Depuis 2013, la répartition des enfants selon leur mode de garde ou d'accueil a évolué différemment selon la taille de l'unité urbaine (tableau 4). La garde principale par les parents s'inscrit en baisse quelle que soit la taille de la commune, mais elle diminue surtout dans les unités urbaines entre 2 000 et moins de 2 000 000 d'habitants[10], là où elle était la plus élevée en 2013[11].

Le recours à une crèche comme mode d'accueil principal augmente surtout dans les communes rurales (+ 3 points), dans les unités urbaines de moins de 50 000 habitants (+ 8 points) et dans celles entre 200 000 et 1 999 999 habitants (+ 6 points). Dans l'agglomération parisienne et les unités urbaines entre 50 000 et 199 999 habitants, l'accueil en EAJE progresse très légèrement (+ 1 point).

La part d'enfants confiés à une assistante maternelle est en hausse dans les unités urbaines entre 2 000 et 199 999 habitants et dans l'agglomération parisienne. Elle est stable dans les communes rurales où elle était la plus élevée en 2013. Enfin, la part de jeunes enfants scolarisés recule fortement dans l'agglomération parisienne (– 3 points), là où elle était la plus élevée en 2013.

[10] – 8 points dans les unités urbaines entre 2 000 et 49 999 habitants, – 7 points dans celles entre 50 000 et 199 999 habitants, – 4 points dans celles entre 200 000 et 1 999 999 habitants.
[11] Villaume S., Legendre E., 2014, Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013, *Études et Résultats*, n° 896, Drees, octobre.

Tableau 4 : Évolution de la répartition du mode de garde ou d'accueil principal selon la taille de l'unité urbaine entre 2013 et 2021 (en points de %)

	Parents	Grands-parents	Assistante maternelle	EAJE	Garde à domicile	École
Commune rurale	– 3,0	0,1	0,1	2,6	– 0,1	0,5
2 000 à 49 999 habitants	– 8,3	– 0,5	2,2	7,6	– 0,0	– 0,8
50 000 à 199 999 habitants	– 7,3	0,6	4,8	1,5	– 0,1	0,8
200 000 à 1 999 999 habitants	– 4,5	– 1,4	0,6	5,7	0,3	– 0,3
Agglomération parisienne	– 0,5	1,5	2,4	1,5	– 1,5	– 2,6

Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil 2013 et 2021 ; traitements Drees.

II. Quelles familles recourent à un accueil payant ?

En 2021, 55 % des familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans recourent à un accueil payant au moins une heure au cours de la semaine : 28 % à une assistante maternelle, 25 % à un EAJE et 2 % à une garde à domicile. La part des familles recourant à un accueil payant varie fortement selon leur statut conjugal, leur situation sur le marché du travail, leur revenu et l'âge de l'enfant.

A. Le recours a un accueil payant en fonction de la situation conjugale et de la situation sur le marche du travail

En moyenne, le taux de recours à un accueil payant des couples est bien plus élevé que celui des parents isolés : 56 % pour les premiers contre 42 % pour les seconds en 2021 (tableau 5). Mais il s'agit d'un effet de composition, les parents isolés occupant moins souvent un emploi que les parents en couple et ayant de ce fait davantage de disponibilités pour s'occuper eux-mêmes de leur jeune enfant. Le taux de recours à un accueil payant des parents isolés qui travaillent est en effet de même niveau que celui des couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein (87 % en 2021) et un peu supérieur à celui des couples dont les deux conjoints travaillent et au moins l'un d'eux à temps partiel (81 %). Le taux de recours des couples dont un seul des deux conjoints travaille est beaucoup plus faible (24 %).

En 2021, 35 % des parents isolés qui travaillent et des couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein ont recours à une crèche, contre 52 % qui se tournent vers l'accueil individuel (assistante maternelle ou garde à domicile). Pour les couples dont un seul des deux conjoints travaille et pour les parents isolés qui ne travaillent pas, le recours à la crèche est en revanche un peu plus fréquent que le recours à une assistante maternelle.

Entre 2013 et 2021, la part de familles recourant à un mode d'accueil payant reste stable en moyenne (tableau 6). On observe cependant une progression du taux de recours chez les couples dont les deux parents travaillent à temps plein (+ 5 points) et surtout chez les parents isolés qui travaillent (+ 20 points), et *a contrario* une légère baisse chez les couples dont un seul des deux conjoints travaille (– 2 points).

Tableau 5 : Part des familles recourant à un accueil payant, à une assistante maternelle agréée, à un EAJE ou à une garde à domicile selon leur statut conjugal et leur situation sur le marché du travail en 2021

(en %)

		Accueil payant*	Assistante maternelle agréée	EAJE	Garde à domicile
Parents vivant en couple	Ensemble	56	29	25	2
	Couples dont un seul des deux conjoints travaille	24	10	14	0
	Couples dont les deux conjoints travaillent et au moins l'un d'entre eux à temps partiel	81	45	34	1
	Couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein	87	48	35	4
Parents isolés	Ensemble	42	21	21	1
	Parents isolés qui travaillent	87	50	35	2
Ensemble		**55**	**28**	**25**	**2**

* : assistante maternelle (agréée ou non), EAJE, garde à domicile.
Note : les effectifs dans les cases grisées sont insuffisants pour pouvoir examiner les évolutions depuis 2013.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021 ; traitements Drees.

Tableau 6 : Évolution du recours à un accueil payant, à une assistante maternelle agréée, à un EAJE ou à une garde à domicile selon le statut conjugal et la situation sur le marché du travail entre 2013 et 2021

(en points de %)

		Accueil payant*	Assistante maternelle agréée	EAJE	Garde à domicile
Parents vivant en couple	Ensemble	0	– 3	3	0
	Couples dont un seul des deux conjoints travaille	– 2	1	– 3	0
	Couples dont les deux conjoints travaillent et au moins l'un d'entre eux à temps partiel	1	– 4	6	– 1
	Couples dont les deux conjoints travaillent à temps plein	5	– 3	7	0
Parents isolés	Ensemble	0	7	– 6	0
	Parents isolés qui travaillent	20	23	– 3	1
Ensemble		**0**	**– 1**	**2**	**0**

* : assistante maternelle (agréée ou non), EAJE, garde à domicile.
Note : les effectifs dans les cases grisées sont insuffisants pour pouvoir examiner les évolutions.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 et 2021 ; traitements Drees.

Pour les parents isolés qui travaillent, la forte hausse du recours à un mode d'accueil payant entre 2013 et 2021 s'explique entièrement par une augmentation du recours à une assistante maternelle, et peut être mise en regard avec les réformes qui ont amélioré la solvabilisation du recours à une assistante maternelle pour les familles monoparentales. En effet, depuis le 1er juin 2012, les plafonds des ressources prises en compte pour déterminer le montant du CMG sont majorés de 40 % pour

les parents isolés et, depuis le 1er octobre 2018, le montant plafond de CMG est majoré de 30 % pour ces parents.

Pour les couples dont les deux conjoints travaillent, on observe une baisse du recours aux assistantes maternelles (– 3 points quand les deux parents travaillent à temps plein, – 4 points quand au moins l'un des parents travaille à temps partiel), plus que compensée par une hausse du recours aux EAJE (+ 7 points quand les deux parents travaillent à temps plein, + 6 points quand au moins l'un des parents travaille à temps partiel)[12].

Depuis 2013, le type de recours des parents isolés qui travaillent s'est beaucoup rapproché du type de recours des parents en couple qui travaillent tous les deux.

B. LE RECOURS A UN ACCUEIL PAYANT EN FONCTION DES REVENUS

La part des familles recourant à un accueil payant au moins une heure par semaine varie également avec le niveau de ressources (qui dépend lui-même de la situation des parents sur le marché du travail). Le taux de recours augmente globalement avec le revenu, pour les couples comme pour les parents isolés. En effet, le coût d'un accueil payant peut inciter un parent qui retire un faible revenu de son activité professionnelle à un arrêt temporaire d'activité pour garder soi-même l'enfant. Ainsi, en 2021, 17 % seulement des couples avec un revenu[13] inférieur à 1 000 € utilisent un mode d'accueil payant, contre 36 % de ceux avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 € et 78 % de ceux avec un revenu compris entre 4 000 et 6 000 € (tableau 7). De même, 20 % des parents isolés avec un revenu inférieur à 1 000 € utilisent un mode d'accueil payant, contre 76 % de ceux avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 €[14].

Le recours à une assistante maternelle varie très fortement en fonction du revenu de la famille. Pour les couples dont le revenu est inférieur à 2 000 €, le recours à une assistante maternelle est marginal (autour de 6 %). Il en est de même pour les parents isolés avec moins de 1 000 € de revenu (environ 4 %). En effet, pour ces niveaux de revenu, le taux d'effort (reste à charge rapporté au revenu) est très élevé, rendant quasi inaccessible l'accueil par une assistante maternelle[15].

---

[12] La revalorisation du barème des participations familiales à partir de 2019 qui se traduit par une hausse légère du reste à charge en moyenne pour les familles est plus notable pour les familles ayant des revenus élevés (du fait d'une hausse du taux des participations et d'une hausse du revenu plafond) n'a donc pas freiné le recours aux EAJE.

[13] La notion de revenu utilisée ici est déclarative. Elle répond à la question suivante : « *En prenant en compte tous les revenus de votre ménage, quel est le montant mensuel des ressources habituelles de votre ménage* ? ». L'enquêteur précise qu'il s'agit de prendre en compte tous les types de revenus : salaires, retraites, allocations chômage, prestations familiales, prestations liées au handicap, à la dépendance, RSA, aides au logement, bourses, revenus d'épargne, pensions alimentaires, aides financières versées par des proches, etc. Il s'agit du revenu net (de cotisations sociales et de CSG) après impôts prélevés à la source. Cette variable étant déclarative, elle est de ce fait moins fiable que la notion standard de niveau de vie habituellement utilisée et qui provient des sources fiscales.

[14] Pour les parents vivant en couple avec un revenu supérieur à 6 000 € et les parents isolés avec un revenu supérieur à 3 000 €, les effectifs dans l'échantillon sont trop faibles pour pouvoir interpréter les pourcentages.

[15] Le dispositif prévoit en effet que le salaire net et les indemnités d'entretien versés à l'assistante maternelle sont remboursés dans la limite de 85 % de leur montant. La réforme du complément mode de garde (CMG) assistante maternelle annoncée dans la LFSS 2023 devrait corriger ce problème.

Le recours à une assistante maternelle est beaucoup plus élevé pour les familles plus aisées. Par exemple, 43 % des couples dont le revenu est compris entre 4 000 et 6 000 € ont recours à une assistante maternelle, soit sept fois plus que ceux dont le revenu est inférieur à 2 000 €. Pour les parents isolés, l'écart de recours en fonction du niveau de revenu est encore plus important : 45 % de ceux dont le revenu est compris entre 2 000 et 2 500 € ont recours à une assistante maternelle, soit douze fois plus que ceux dont le revenu est inférieur à 1 000 €.

Le recours à un EAJE varie également en fonction du revenu, mais de manière moins importante. En effet, le barème des participations familiales qui s'applique dans les EAJE financés par la prestation de service unique (PSU) est progressif avec le revenu, ce qui les rend plus accessibles aux familles modestes que les assistantes maternelles. Ainsi, 31 % des enfants de couples avec un revenu supérieur à 4 000 € sont accueillis en EAJE. C'est deux fois plus que ceux dont les parents ont un revenu inférieur à 2 000 € (autour de 14 %). De même, 31 % des enfants de parents isolés avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 € sont accueillis en EAJE, soit deux fois plus que ceux dont les parents ont un revenu inférieur à 1 000 €.

La garde à domicile n'est utilisée que par les familles les plus aisées.

Tableau 7 : Part des familles recourant à un accueil payant, à une assistante maternelle agréée, à un EAJE ou à une garde à domicile selon le revenu mensuel et la situation conjugale en 2021

(en %)

		Accueil payant*	Assistante maternelle agréée	EAJE	Garde à domicile
Parents vivant en couple	< 1 000 €	17	6	11	0
	1 000 à 1 500 €	24	9	14	0
	1 500 à 2 000 €	19	3	16	0
	2 000 à 2 500 €	36	14	22	0
	2 500 à 3 000 €	46	28	17	1
	3 000 à 4 000 €	64	37	26	0
	4 000 à 6 000€	78	43	31	3
	> 6 000 €**	67	27	32	8
Parents isolés	< 1 000 €	20	4	16	0
	1 000 à 1 500 €	31	20	11	0
	1 500 à 2 000 €	44	22	22	0
	2 000 à 2 500 €	76	45	31	0
	2 500 à 3 000 €	58	23	35	1
	> 3 000 €**	56	14	37	4

* : assistante maternelle (agréée ou non), EAJE, garde à domicile.
** : les effectifs sont trop faibles pour pouvoir interpréter les pourcentages.
Note : la notion de revenu utilisée ici est déclarative. Elle répond à la question suivante : « *En prenant en compte tous les revenus de votre ménage, quel est le montant mensuel des ressources habituelles de votre ménage ?* ». Il s'agit du revenu net (de cotisations sociales et de CSG) après impôts prélevés à la source.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021 ; traitements Drees.

Même s'il reste très faible, le taux de recours à un mode d'accueil payant au moins une heure par semaine des familles les plus modestes a progressé depuis 2002, en particulier le recours aux EAJE (tableau 8). Le taux de recours à une assistante maternelle des familles appartenant aux 20 % de

familles les plus modestes (1er quintile de niveau de vie[16]) est ainsi passé de 3 % en 2002 à 5 % en 2013[17] (+ 2 points) et celui à un EAJE est passé de 11 % à 16 % sur la même période (+ 5 points). Néanmoins, les écarts de recours selon le niveau de vie ne se sont pas réduits car les taux de recours moyens des familles avec enfants de moins de 3 ans aux assistantes maternelles et aux EAJE ont progressé de respectivement cinq et huit points entre 2002 et 2013.

Tableau 8 : Évolution des taux de recours aux EAJE et aux assistantes maternelles agréées pour les enfants de moins de 3 ans entre 2002 et 2013, par quintile de niveau de vie

(en %)

Niveau de vie	Assistante maternelle agréée			EAJE		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
1er quintile	3	3	5	11	13	16
2e quintile	8	11	14	12	16	19
3e quintile	28	31	33	21	20	22
4e quintile	36	45	52	22	29	25
5e quintile	39	47	46	27	27	32
Ensemble	**22**	**27**	**30**	**18**	**21**	**23**

Champ : France métropolitaine, enfants âgés de moins de 3 ans.
Note : le niveau de vie ici correspond au revenu mensuel net moyen avant impôts du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation (UC).
Lecture : en 2013, au cours de la semaine de référence, du lundi au vendredi entre 8 heures et 19 heures, 5 % des enfants de moins de 3 ans issus des 20 % des ménages les plus modestes (premier quintile de niveau de vie) sont confiés au moins une fois à une assistante maternelle agréée.
Source : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2002, 2007 et 2013.

C. LE RECOURS A UN ACCUEIL PAYANT EN FONCTION DE L'AGE DE L'ENFANT

Le recours au moins une heure par semaine aux dispositifs d'accueil payants progresse avec l'âge des enfants, d'après l'enquête Filoué de la Cnaf auprès des familles allocataires des Caf avec au moins un enfant de moins de 3 ans[18]. Avant les six mois de l'enfant, seules 16 % des familles recourent à au moins un mode d'accueil payant au moins une heure dans le mois. Ce pourcentage passe à 41 % quand l'enfant a entre 6 et 12 mois, 59 % quand il a entre 18 et 24 mois et 70 % quand il a entre 30 et 36 mois (graphique 4).

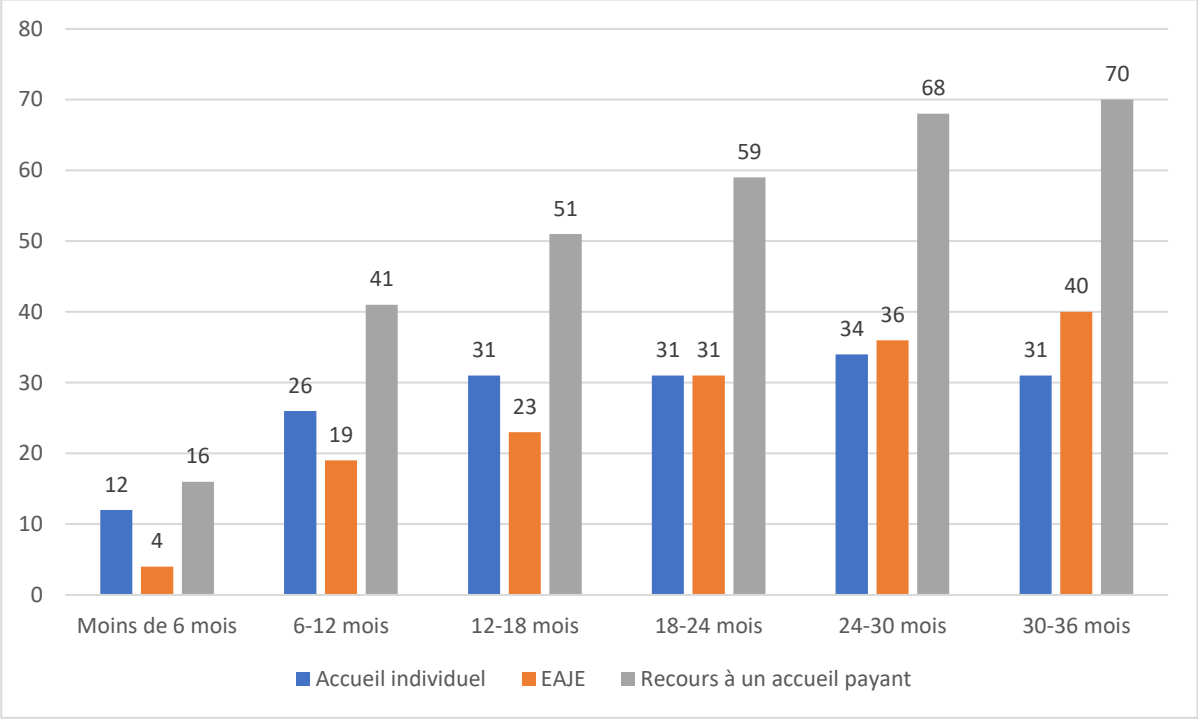
Le recours à une assistante maternelle augmente avec l'âge de l'enfant jusqu'à 18 mois (12 % pour les moins de 6 mois, 26 % pour les 6-12 mois), puis se stabilise autour de 31 %. Le recours à un EAJE, lui, progresse continûment avec l'âge de l'enfant : de 4 % pour les moins de 6 mois, il passe

[16] Le niveau de vie correspond au revenu mensuel net moyen avant impôts du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation (UC).
[17] Source : enquêtes Modes de garde et d'accueil 2002, 2007 et 2013 de la Drees ; traitement Onape. Les chiffres comparables pour 2021 basés sur les quintiles de niveau de vie ne sont pas encore disponibles car leur production nécessite un appariement avec les sources fiscales.
[18] Bérardier M., 2021, Le recours aux modes d'accueil des jeunes enfants en 2018, *L'e-ssentiel*, n° 199, Cnaf, avril. L'enquête Filoué porte sur les familles allocataires des Caf avec au moins un enfant de moins de 3 ans et ayant perçu au moins une prestation en novembre 2018. Les résultats sont convergents avec l'évolution par âge du mode d'accueil principal tirée de l'enquête Modes de garde (I.E.1).

à 19 % pour les 6-12 mois, 31 % pour les 18-24 mois et atteint 40 % pour les 30-36 mois. Le recours à une assistante maternelle est plus fréquent que le recours à un EAJE avant les 18 mois de l'enfant.

Entre les 18 et 24 mois de l'enfant, l'accueil individuel et l'accueil collectif sont utilisés par les familles de façon équivalente (31 %). Au-delà de 24 mois, le recours à un EAJE est plus fréquent que le recours à une assistante maternelle. Par exemple, quand l'enfant est âgé de 30 à 36 mois, 40 % des familles font le choix de la crèche contre 31 % qui recourent à une assistante maternelle.

Graphique 4 : Recours à un accueil payant par les familles allocataires de la Caf selon l'âge du plus jeune enfant (en %)



Champ : familles allocataires en France avec au moins un enfant de moins de 3 ans, ayant bénéficié d'au moins une prestation de novembre 2018.
Sources : Filoué 2018, Allstat FR6 2018 et FR2 janvier 2020 (Bérardier M., 2021, *L'e-essentiel*, n° 199).

CHAPITRE 2 : LES SOUHAITS DES FAMILLES EN MATIERE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Plusieurs enquêtes permettent d'appréhender les souhaits des familles en matière d'accueil du jeune enfant : le baromètre d'opinion de la Drees, l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees, l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc et le baromètre de l'accueil du jeune enfant de la Cnaf (encadré 1). Ces trois enquêtes convergent sur l'importance, dans l'opinion des personnes résidant en France, des modes de conciliation emploi-famille et leur plus grande préférence pour la crèche dans la garde des jeunes enfants. Elles soulignent aussi combien les représentations et les souhaits des personnes interrogées sur les modes de garde du jeune enfant dépendent de la taille de leur commune de résidence et, corrélativement, de leur niveau de revenu et de leur catégorie socioprofessionnelle.

Encadré 1 – Sources

Le **baromètre d'opinion** de la Drees suit l'évolution, depuis 2000, de l'opinion d'un échantillon représentatif de la population métropolitaine de 18 ans et plus sur la santé, la protection sociale et les inégalités. L'enquête se déroule en face à face auprès d'environ 3 000 personnes. Un des onze modules thématiques du questionnaire porte sur la politique familiale. Les personnes sont notamment interrogées sur les objectifs de la politique familiale et les modes de garde des jeunes enfants souhaités et utilisés.

L'**enquête Conditions de vie et aspirations** du Crédoc est un dispositif d'enquête biannuel existant depuis plus de quarante ans et comportant des questions sociodémographiques et des questions d'opinion. Depuis 2015, l'enquête est réalisée en ligne auprès d'un panel de la population française de plus de 15 ans. En 2019-2020, à la demande de la Cnaf, une partie des questions portaient sur l'accueil du jeune enfant. Une première vague d'enquête a été réalisée en décembre 2019 et janvier 2020 auprès de 3 019 personnes ; la deuxième vague a eu lieu en avril et mai 2020 auprès de 3 038 personnes de France métropolitaine et des Drom[19].

Depuis 2011, la Cnaf réalise un **baromètre de l'accueil du jeune enfant** lors de la rentrée scolaire. En 2022, sept éditions du baromètre sont ainsi disponibles concernant les rentrées scolaires 2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2019 et 2021. Jusqu'en 2018, environ 1 000 familles représentatives de celles ayant des enfants âgés de 6 mois à 1 an étaient interrogées par téléphone. À partir de 2019, une enquête en ligne a été ajoutée à l'enquête téléphonique, permettant de recueillir l'opinion d'un nombre plus élevé de familles[20]. Lors du dernier baromètre (2021), 9 003 familles ont été interrogées (1 504 par téléphone et 7 499 en ligne)[21].

[19] Berhuet S., Coulange M., Croutte P., Hoidian S., 2020, Les attentes des Français envers les politiques familiales en 2020, *Collection des rapports du Crédoc*, n° 344.
[20] Des différences entre les deux modes de passation nécessitent de redresser certains résultats et rendent parfois difficiles les comparaisons entre les résultats antérieurs et postérieurs à 2019.
[21] Crépin A., Boyer D., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021. La crise sanitaire n'a guère modifié les représentations, les aspirations et les recours aux modes d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.

L'**enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants** de la Drees vise à dresser un panorama complet des solutions de garde adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard de leurs contraintes professionnelles. Elle vise, notamment, à reconstituer de façon très précise, sur une semaine type, le calendrier d'accueil des enfants, incluant les périodes passées avec leurs parents, et à identifier l'ensemble des intervenants qui se succèdent pour assurer leur garde pendant la période considérée. Quatre éditions sont disponibles : 2002, 2007, 2013 et 2021.

I. La conciliation emploi-famille doit rester la priorité de la politique familiale selon les enquêtes d'opinion

En 2021, selon le baromètre d'opinion de la Drees, 34 % des Français considèrent que l'objectif prioritaire de la politique familiale devrait être de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (graphique 1). C'est particulièrement le cas pour les parents de jeunes enfants (47 % des parents d'enfants de moins de 3 ans), pour les femmes (35 % contre 32 % pour les hommes), et les indépendants et les cadres supérieurs (44 % contre 32 % pour les ouvriers ou 22 % pour les agriculteurs).

Ce classement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en tête des réponses a globalement peu changé depuis 2000[22]. Comme le soulignait déjà le HCFEA en 2018, il traduit « *en creux un désir d'amélioration et de développement des dispositifs, dont les modes d'accueil, permettant cette meilleure conciliation* » (p. 15)[23].

Sans interroger directement sur l'objectif qui devrait être prioritaire pour la politique familiale, l'enquête Conditions de vie et aspirations menée en 2020 par le Crédoc comporte une question sur le type d'aides qui devrait être privilégié pour mieux aider les familles[24]. Le résultat montre une forte préoccupation pour la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. En 2020, 41 % des Français considèrent que les prestations en nature sous forme d'équipements et de services devraient être privilégiées, loin devant les autres modalités d'aides qui recueillent entre 13 % et 15 % des choix. Cette réponse arrive en tête depuis 1999, et l'écart se creuse au fur et à mesure des années avec les autres formes d'aides proposées dans le questionnaire (avantages fiscaux,

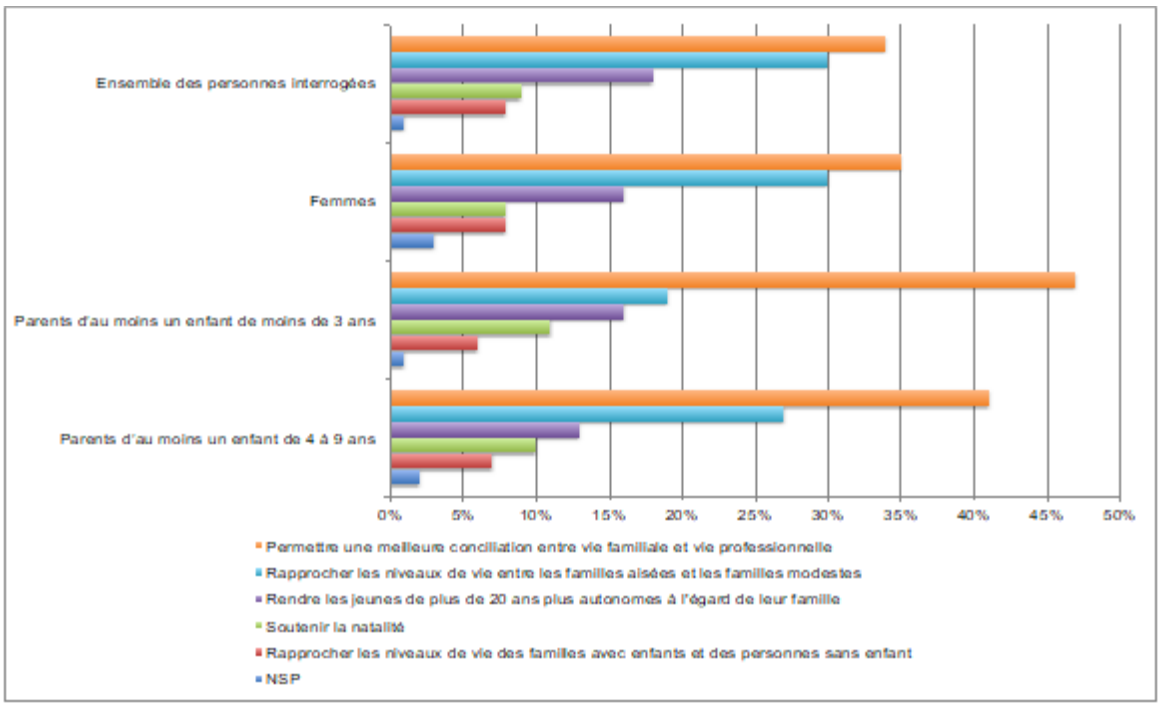
[22] Jusqu'en 2018, parmi les réponses proposées figurait « *Permettre aux familles de mieux se loger* », réponse changée depuis 2019 par « *Rapprocher les niveaux de vie entre les familles aisées et les familles modestes* ». Entre 2005 et 2018, ces deux objectifs s'alternaient en tête des réponses, l'objectif d'un meilleur logement étant particulièrement mis en avant par les hommes (36 % contre 33 % des femmes), les ouvriers (44 % contre 29 % des cadres) et les plus modestes (44 % des personnes avec un niveau de vie mensuel inférieur à 900 € contre 31 % des personnes avec un niveau de vie supérieur à 2 000 € [Rapport du Conseil de la famille, 2021, *L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années*]).

[23] *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, 2018.

[24] La question est « *Quel type d'aides faudrait-il, selon vous, privilégier pour mieux aider les familles en général ?* ». Une seule réponse est possible parmi les propositions : (1) Les prestations en espèce, (2) Les prestations en nature (crèches, centres aérés, centres de vacances...), (3) Les avantages fiscaux liés aux enfants, (4) Les aides sous forme de soutiens et de conseils (assistante sociale, conseillère en économie familiale…), (5) Les aides sous forme d'aménagements horaires dans les entreprises (congés spéciaux ou réduction d'horaires pour les parents…) et (6) Ne sait pas. Les « classes moyennes supérieures » et les « hauts revenus » sont respectivement 45 % et 48 % à privilégier les prestations en nature.

aménagements horaires dans les entreprises, soutien et conseil, prestations en espèces). Si toutes les catégories socioprofessionnelles classent ce type d'aide en premier choix, les plus aisés sont près de la moitié à les plébisciter[25].

Graphique 1 : Permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle reste l'objectif prioritaire de la politique familiale en 2021



Note : la question posée est « *Selon vous, quel devrait être l'objectif prioritaire de la politique familiale ?* ». Une seule réponse est possible. NSP : ne sait pas.
Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.
Source : Drees, baromètre d'opinion 2021.

II. La crèche est le mode d'accueil du jeune enfant préféré…

Selon l'enquête Conditions de vie et aspirations menée en 2020 par le Crédoc, 53 % des personnes interrogées sur le mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant (en dehors de la garde par les parents[26]) considèrent qu'il s'agit de la crèche, devant l'assistante maternelle agréée (22 %), les grands-parents (16 %) ou une personne rémunérée à domicile (6 %)[27]. Cette opinion s'est accrue

[25] Berhuet *et al.*, 2020, *op. cit.*, p. 37-39.
[26] En 2021, 87 % des parents ayant (au moins) un enfant entre 6 et 12 mois pensent qu'un enfant, durant ses 6 premiers mois, doit rester au sein du cadre familial, et en particulier auprès de sa mère. Dès le sixième mois de l'enfant et jusqu'à 12 mois, ils ne sont plus que 45 % à penser que le mode d'accueil le plus adapté est auprès d'un parent. Boyer D., Crépin A., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021 - La crise sanitaire n'a guère modifié les représentations, les aspirations et les recours aux modes d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.
[27] La question est *« Parmi les modes de gardes suivants, quel est celui qui vous paraît le plus bénéfique pour l'enfant ?* » et les répondants doivent choisir (une seule réponse possible) parmi (1) La crèche collective, (2) Une nourrice (assistante maternelle) agréée, (3) Une nourrice non agréée, (4) La garde à domicile par une personne rémunérée, (5) La garde par les grands parents et (6) Ne sait pas (Berhuet *et al.*, 2020, *op. cit.*, p. 70-71). Ces modalités de réponse n'intègrent pas la garde par les parents eux-mêmes, préférée pour les 6 premiers mois de l'enfant par la majorité de parents interrogés par la Cnaf dans le cadre du baromètre petite enfance.

de 17 points par rapport à 2006, la garde par les grands-parents ayant perdu 10 points alors que la garde par une assistante maternelle est restée relativement stable sur la période.

Le baromètre d'opinion de la Drees parvient à des conclusions similaires. Lorsqu'on les interroge sur le mode d'accueil qui leur semble le plus bénéfique pour un enfant en bas âge en dehors de ses parents, presqu'une personne enquêtée sur deux (48 %) considère que c'est la crèche (ou un autre mode d'accueil collectif), loin devant les grands-parents (24 %), une assistante maternelle (18 %) ou une personne rémunérée au domicile de l'enfant (9 %) (tableau 1). La crèche est plébiscitée, quelles que soient les caractéristiques du répondant (genre, âge, statut marital, catégorie socioprofessionnelle, lieu d'habitation, etc.).

Tableau 1 : Opinion sur le mode d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge en dehors des parents en 2020 (en %)

	La crèche (et autres accueils collectifs)	Les grands-parents	Une personne rémunérée à son domicile (assistante maternelle)	Une personne rémunérée au domicile de l'enfant	NSP
Ensemble des personnes interrogées	48	24	18	9	1
Parents d'au moins un enfant de moins de 3 ans	41	24	24**	11	0
Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence					
Agriculteur	31**	28	29**	9	3
Commerçant ou artisan	41**	30*	18	9	3
Profession libérale, cadre supérieur	52**	22	15	10	1
Profession intermédiaire	51*	22*	19	8	1
Employé	49	23	20	6**	2
Ouvrier	44**	28**	20	7**	2

Note : la question posée est « *En dehors des parents, quel mode de garde ou d'accueil vous semble le plus bénéfique pour un enfant en bas âge ?* ». Une seule réponse est possible. NSP : ne sait pas.
Les différences significatives par rapport à l'ensemble sont notées d'un astérisque : * différence faiblement significative, ** moyennement significative, *** fortement significative.
Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.
Source : Drees, baromètre d'opinion 2020.

Des préférences légèrement différenciées apparaissent néanmoins selon les caractéristiques familiales et la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage. Si les parents d'au moins un enfant de moins de 3 ans sont 41 % à préférer la crèche, ils sont significativement plus nombreux que l'ensemble de la population à préférer le recours à une assistante maternelle (29 %)[28]. Les professions libérales et cadres supérieurs, ainsi que les professions intermédiaires,

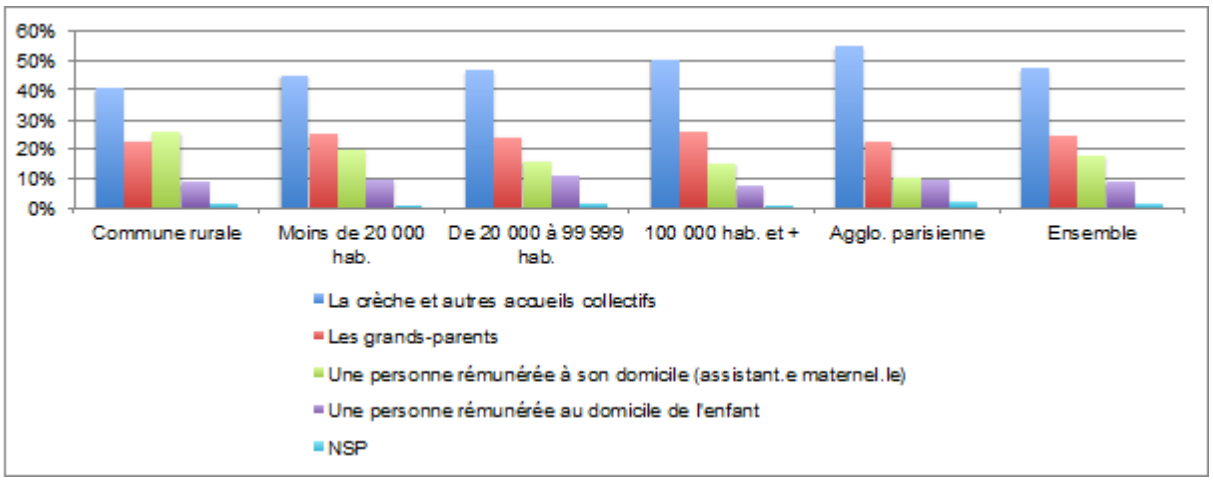
[28] Le HCFEA notait déjà, pour la période 2014-2016, que les parents de jeunes enfants recommandaient davantage les assistantes maternelles et la garde à domicile, « *sans doute en raison d'une meilleure connaissance de l'offre d'accueil et des évolutions récentes quantitatives et qualitatives la concernant* » (rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, 2018, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, p. 16).

plébiscitent la crèche (respectivement 52 % et 51 %). Seuls 31 % des agriculteurs font de même, et 29 % considèrent que le mode d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge, en dehors de ses parents, est l'assistante maternelle (contre 15 % des cadres ou 20 % des employés). Les ouvriers, ainsi que les artisans et commerçants, mettent en avant le rôle des grands-parents.

Ces préférences intègrent en partie les contraintes auxquelles les parents font face pour l'accueil de leurs jeunes enfants. De plus, elles diffèrent des modes d'accueil réellement utilisés, puisqu'elles n'intègrent pas la garde par les parents eux-mêmes, majoritaire aux premiers mois de l'enfant.

Dans les deux enquêtes du Credoc et de la Drees, la variable la plus discriminante dans les préférences concernant le mode d'accueil du jeune enfant est toutefois le lieu d'habitation : plus les répondants vivent en milieu urbain dense, plus la crèche est le mode d'accueil jugé le plus bénéfique pour un enfant en bas âge, hors les parents (graphique 2). Le fait d'habiter dans une commune rurale influence très significativement la préférence pour le recours à une assistante maternelle (29 % contre 10 % à Paris). Habiter dans une commune de taille intermédiaire (entre 20 000 et 99 000 habitants) influence significativement la préférence pour le recours à une personne rémunérée au domicile de l'enfant, même si celle-ci reste minoritaire (11 %). Enfin, habiter dans une grande commune et tout particulièrement dans l'agglomération parisienne influence très significativement la préférence pour la crèche (55 % à Paris contre 41 % dans une commune rurale). Les préférences diffèrent aussi sensiblement entre les résidents de Paris et ceux du bassin parisien. Ces derniers expriment une préférence plus faible pour la crèche (en particulier dans l'est parisien, 41 %) et très significativement plus forte pour le recours à une assistante maternelle (27 %).

Graphique 2 : Opinion sur le mode d'accueil le plus bénéfique pour un enfant en bas âge en dehors des parents en fonction du lieu d'habitation (en %)



Note : la question posée est « *En dehors des parents, quel mode de garde ou d'accueil vous semble le plus bénéfique pour un enfant en bas âge ?* ». Une seule réponse est possible.
NSP : ne sait pas.
Champ : France métropolitaine, personnes de 18 ans ou plus.
Source : Drees, baromètre d'opinion 2020.

III. … à partir de la première année de l'enfant

Le baromètre de la petite enfance de la Cnaf permet de compléter l'analyse des souhaits des parents en matière de mode de garde ainsi que leur utilisation. Interrogeant uniquement des parents d'un enfant de 6 à 12 mois, il permet notamment de comparer les représentations des parents quant au mode d'accueil le plus adapté à l'enfant et leurs choix en fonction de l'âge de l'enfant.

A. Les modes d'accueil jugés les plus adaptés selon l'âge de l'enfant : de la mère à la crèche

En 2021, 87 % des parents ayant (au moins) un enfant entre 6 et 12 mois pensent qu'un enfant, durant ses six premiers mois, doit rester au sein du cadre familial, et en particulier auprès de sa mère (graphique 3)[29]. Depuis 2015, cette perception que le milieu familial est plus adapté durant les premiers mois de l'enfant a augmenté de 11 points[30]. Cette augmentation importante et régulière entre 2015 et 2021 va dans le sens des recommandations du rapport des 1 000 premiers jours qui met l'accent sur l'incidence déterminante de la présence des parents durant les premiers mois de l'enfant et en particulier durant ses six premiers mois, au-delà desquels « *les bébés sont motivés pour communiquer avec des personnes non familières* »[31].

Dès le sixième mois de l'enfant et jusqu'à 12 mois, ils ne sont plus que 45 % en 2021 à penser que le mode d'accueil le plus adapté est auprès d'un parent (5 points de plus qu'en 2015)[32]. La majorité des parents considère 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 (54 %, soit 6 points de moins qu'en 2015), de préférence une assistante maternelle (28 %) ou une crèche (25 %). La crèche devient prépondérante à partir de la première année de l'enfant (45 %), et pour sa deuxième année, avant l'entrée à l'école, les parents sont 52 % à considérer qu'elle est le mode d'accueil le plus adapté (comme en 2015). Ces représentations du mode d'accueil le plus adapté à l'enfant à partir de son sixième mois sont relativement constantes depuis 2015, même si l'on observe une préférence un peu plus affirmée de la garde par les parents à chaque âge de l'enfant.

On retrouve aussi dans l'expression de ces préférences le rôle discriminant de la taille de la commune de résidence : plus les répondants vivent dans une commune urbaine dense, plus ils ont

---

[29] La question est « *Selon vous, quel mode d'accueil serait le plus adapté à votre enfant entre … et … mois ?* » (une seule réponse possible). Les parents interrogés au téléphone sont plus nombreux à indiquer une préférence pour un mode de garde formel (crèche ou assistante maternelle) lors des 6 premiers mois de l'enfant (20 %) que lorsqu'ils répondent au questionnaire en ligne (6 %). Après 6 mois, au contraire, ils sont moins nombreux à indiquer une telle préférence. Ils sont ainsi 70 % à répondre au téléphone qu'un mode de garde formel est le plus adapté lorsque l'enfant a entre 1 et 2 ans (contre 77 % en ligne) et 71 % lorsqu'il a plus de 2 ans (contre 79 % en ligne). Boyer D., Crépin A., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021 - La crise sanitaire n'a guère modifié les représentations, les aspirations et les recours aux modes d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.

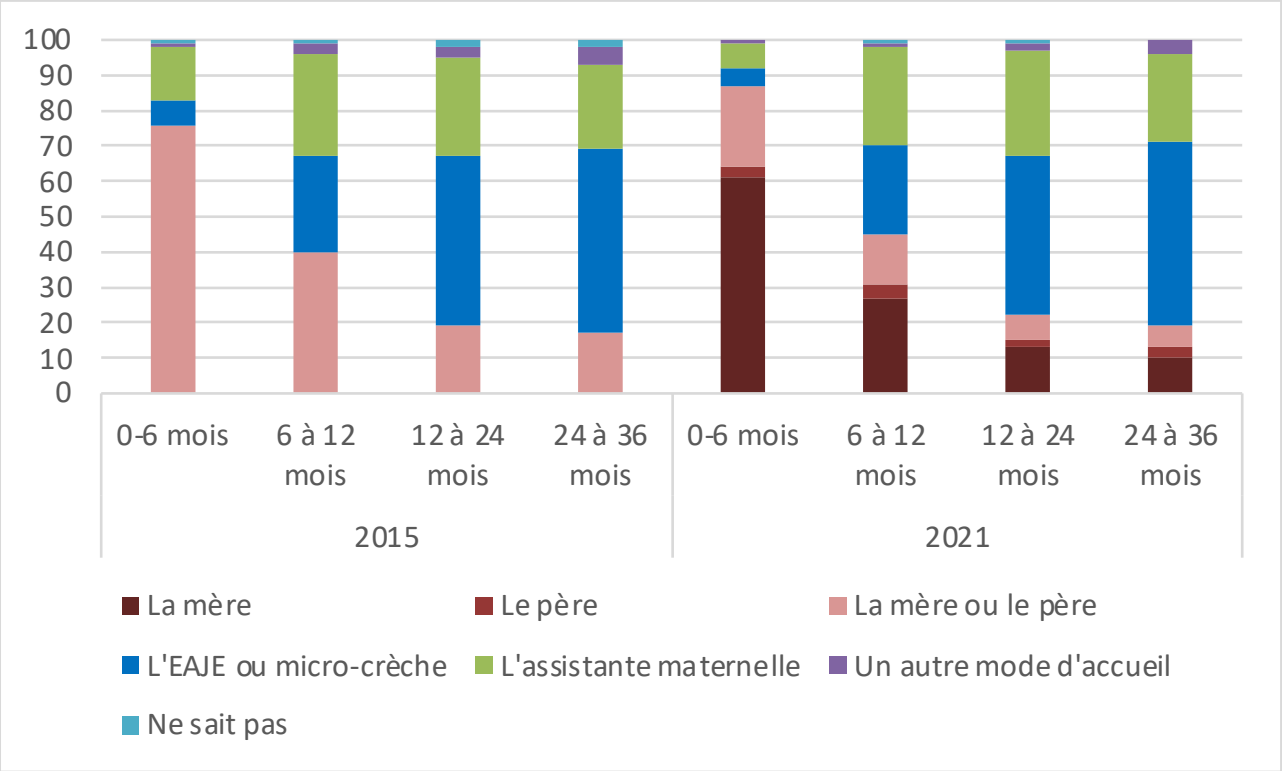
[30] Crépin A., Boyer D., 2015, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2015, *L'e-ssentiel*, n° 160, Cnaf ; Boyer D., Crépin A., 2018, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2017. Stabilité du recours et des souhaits d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 179, Cnaf ; Boyer D., Crépin A., 2020, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2019. Des parents satisfaits de leur mode d'accueil avec des préférences qui varient selon l'âge de l'enfant, *L'e-ssentiel*, n° 190, Cnaf.

[31] Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, septembre 2020, p. 97.

[32] Ils sont encore 22 % lorsque l'enfant a entre 12 et 24 mois et 19 % lorsqu'il a entre 24 et 36 mois.

tendance à mettre en avant le rôle de la crèche comme mode d'accueil adapté à l'enfant à partir de son sixième mois[33].

Graphique 3 : Mode d'accueil perçu par les parents d'un enfant de 6 à 12 mois comme étant le plus adapté à l'enfant selon son âge en 2015 et 2021 (en %)



Champ : familles ayant un enfant de 6 mois à 1 an.
Source : TMO – enquêtes baromètre petite enfance, octobre-novembre 2015 et 2021.

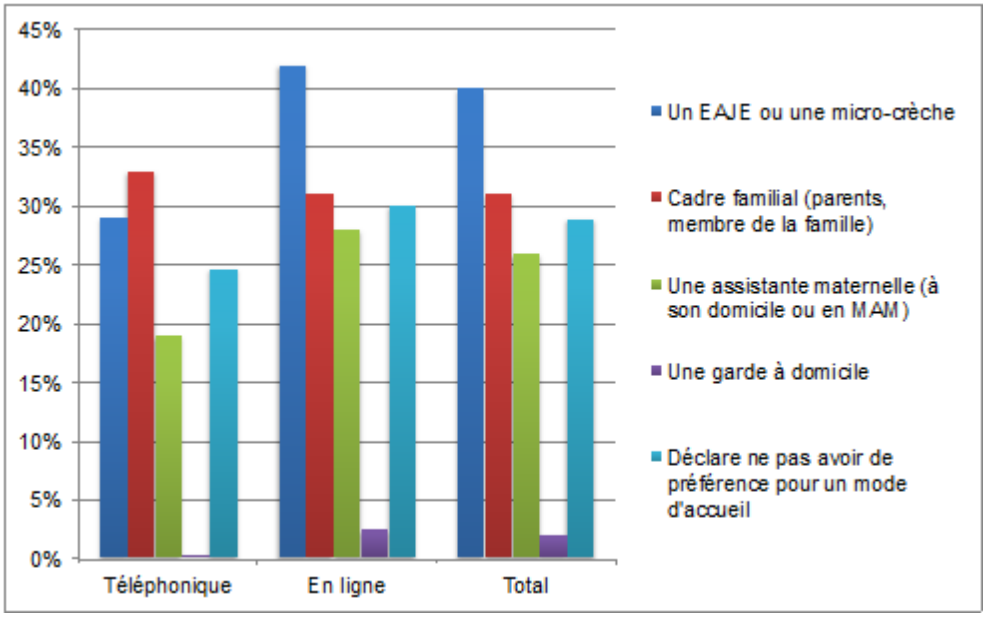
B. LES SOUHAITS DES PARENTS AU MOMENT DE LA NAISSANCE DE LEUR ENFANT

Ces représentations des parents peuvent être comparées aux préférences qu'ils avaient lors de la naissance de leur enfant, sachant que cette question sur leurs préférences au moment de la naissance leur est posée postérieurement, lorsque l'enfant a entre 6 et 12 mois. Lorsqu'il leur est demandé « *À la naissance de votre enfant, aviez-vous une préférence sur son mode d'accueil ?* », ils sont 29 % en 2021 à déclarer n'avoir eu aucune préférence. Ce taux élevé contraste singulièrement avec les représentations assez tranchées qu'ont les parents sur le mode d'accueil le plus adapté à l'enfant selon son âge (où ils sont moins de 1 % à répondre qu'ils ne savent pas). Dans le baromètre de l'accueil du jeune enfant, la proportion de parents déclarant n'avoir eu aucune préférence à la naissance de leur enfant quant au mode de garde a toujours été relativement élevée depuis dix ans : de 22 % en 2011, elle est passée à 28 % en 2015, 30 % en 2019 et 29 % en 2021.

[33] La crèche est ainsi le mode d'accueil jugé le plus adapté pour un enfant âgé de 6 à 12 mois par 34 % des parents résidant dans une commune de plus de 250 000 habitants, contre 16 % des parents vivant dans une commune de moins de 1 000 habitants. Pour un enfant ayant entre 1 et 2 ans, ces préférences sont de 61 % contre 32 %, et pour un enfant âgé de 2 et 3 ans, ces préférences sont de 71 % contre 38 %. Corrélativement, cette préférence pour la crèche croît avec le niveau de revenu de la famille.

En 2021, parmi les parents qui déclarent avoir eu une préférence sur le mode de garde à la naissance de leur enfant, 31 % souhaitaient garder eux-mêmes leur enfant et/ou le confier à leur famille, 40 % le faire garder en crèche ou micro-crèche et 26 % par une assistante maternelle (graphique 4). Les réponses des parents diffèrent assez nettement selon le mode de passation de l'enquête. Les répondants à l'enquête en ligne sont significativement plus nombreux à déclarer une préférence pour un mode d'accueil formel (42 % pour la crèche et 28 % pour l'assistante maternelle) que les répondants à l'enquête téléphonique (respectivement 33 % et 19 %). Si l'on se restreint aux enquêtes téléphoniques de 2021 et 2011, alors les souhaits des parents à la naissance des enfants ont en fait assez peu évolué depuis dix ans : la part des parents souhaitant garder eux-mêmes leurs enfants n'a pas changé, mais celle souhaitant recourir à une assistante maternelle a diminué de 3 points au profit de l'accueil en crèche.

Graphique 4 : Mode d'accueil souhaité par les parents à la naissance de leur enfant selon le mode de passation de l'enquête en 2021



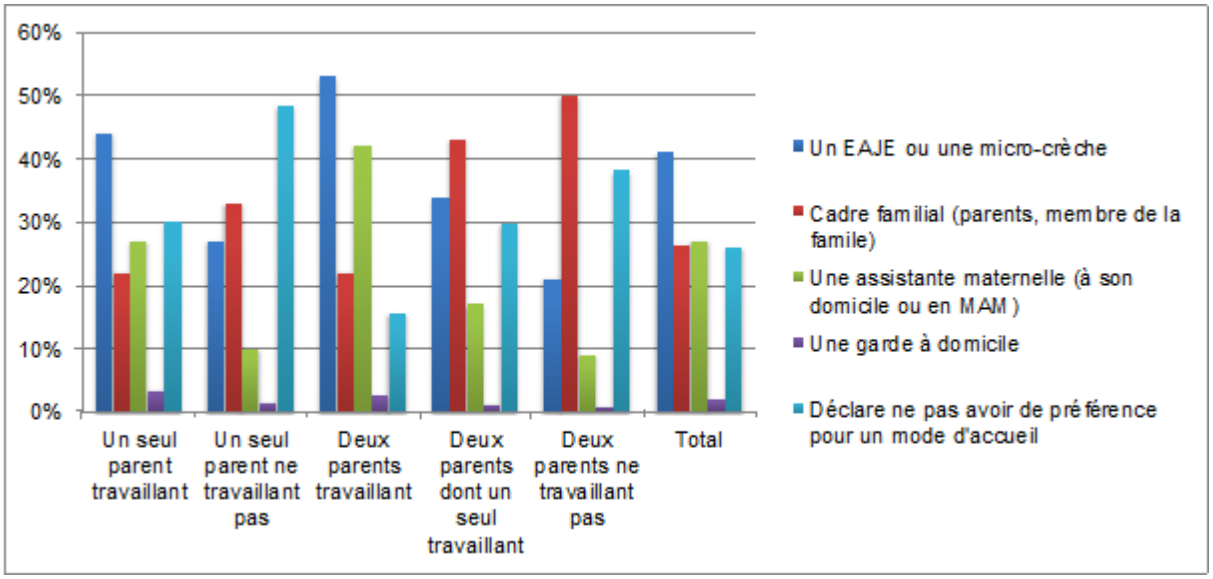
Note : la question est : « *À la naissance de votre enfant, quel(s) mode(s) d'accueil avai(en)t votre préférence ?* ». Plusieurs réponses sont possibles.
Champ : familles ayant un enfant de 6 mois à 1 an.
Source : Cnaf, TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021.

Ces souhaits diffèrent assez nettement selon la configuration familiale et l'activité professionnelle (graphique 5). Les couples biactifs sont significativement moins nombreux à ne pas avoir de préférence pour un mode d'accueil à la naissance de leur enfant. À 95 %, ils souhaitent un mode d'accueil formel en dehors du domicile (53 % souhaitent une place en crèche et 42 % recourir à une assistante maternelle)[34]. Un parent isolé qui travaille souhaite lui-aussi plus souvent recourir à une

[34] Ces résultats sont similaires quels que soient les horaires de travail du couple. Les parents sont en effet interrogés sur leurs horaires de travail : avant 8h le matin, après 18h le soir, travail le week-end et/ou travail à des horaires irréguliers, prévisibles ou non. Si ces horaires ne conditionnent pas leurs représentations ni leurs souhaits, ils conditionnent en revanche le mode de recours effectif aux modes d'accueil.

crèche (44 %) ou une assistante maternelle (27 %) et moins souvent garder lui-même son enfant que s'il ne travaille pas ou que les couples non biactifs.

Graphique 5 : Mode d'accueil souhaité par les parents à la naissance de leur enfant selon la configuration familiale et l'activité professionnelle en 2021



Note : la question est : « *À la naissance de votre enfant, quel(s) mode(s) d'accueil avai(en)t votre préférence ?* ». Plusieurs réponses sont possibles.
Champ : familles ayant un enfant de 6 mois à 1 an.
Source : Cnaf, TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021.

Enfin, tout comme dans les enquêtes d'opinion (cf. II), les préférences des parents à la naissance de leur enfant (exprimées lorsque ce dernier avait entre 6 et 12 mois) pour un mode d'accueil externe à la famille varient selon la taille de la commune de résidence. La proportion de parents déclarant qu'ils souhaitaient, lors de la naissance de leur enfant, le garder eux-mêmes est la même quel que soit le lieu d'habitation. Les préférences entre les deux modes d'accueil formel que sont la crèche et l'assistante maternelle sont, elles, inversées suivant la taille de la commune de résidence : plus les parents demeurent dans une zone urbaine dense, plus ils préfèrent la crèche à l'assistante maternelle et *vice versa*. 44 % des parents vivant dans une commune de moins de 1 000 habitants déclarent souhaiter lors de la naissance de leur enfant le faire garder par une assistante maternelle et 30 % recourir à une crèche, contre respectivement 13 % et 46 % des parents vivant dans une commune de plus de 250 000 habitants.

C. Demarches et criteres de choix des parents

En 2021, 53 % des parents interrogés dans le cadre du baromètre d'accueil du jeune enfant déclarent qu'au moment de la naissance de leur enfant, ils avaient trouvé un mode d'accueil (dont eux-mêmes). Près de la moitié des parents (47 %) n'avaient donc pas de solution d'accueil au moment de la naissance de leur enfant, soit parce qu'ils étaient dans l'attente d'une réponse du mode d'accueil auprès duquel ils avaient fait une demande (26 %), soit parce qu'ils ne savaient pas

à quel mode de garde recourir (20 %)[35]. Là encore, les réponses des parents diffèrent fortement selon le mode de passation de l'enquête[36]. Si l'on se restreint aux résultats de la seule enquête téléphonique en 2021, alors la part des parents qui, à la naissance de leur enfant, ont trouvé une solution d'accueil est la même qu'en 2012 et s'élève à 68 %.

Lorsque les parents sont interrogés, c'est-à-dire entre les 6 mois et le premier anniversaire de leur enfant, ils sont toujours 33 % en moyenne à n'avoir accompli aucune démarche pour inscrire leur enfant dans un mode d'accueil en 2021. Parmi les parents qui, à la naissance de leur enfant, souhaitaient garder eux-mêmes leur enfant, près des deux tiers n'ont entrepris aucune démarche au moment de l'enquête. 38 % d'entre eux ont néanmoins demandé une place dans un mode d'accueil formel (27 % en crèche et 9 % auprès d'une assistante maternelle) et dans 40 % des cas, la réponse a été négative.

En 2021, 48 % de l'ensemble des répondants ont entrepris des démarches pour obtenir une place en crèche, 32 % pour obtenir une place chez une assistante maternelle et 5 % pour un autre mode d'accueil. Sachant que 33 % n'avaient entrepris aucune démarche, ceci signifie qu'un nombre non négligeable de parents ont entrepris des démarches auprès de plusieurs modes d'accueil simultanément. Presqu'un quart de ces familles ont reçu une réponse négative (24 %). Les couples biactifs et les parents isolés qui travaillent sont respectivement 87 % et 79 % à avoir accompli des démarches auprès d'un mode d'accueil, les taux de refus étant pour eux plus faibles (21 % dans les deux cas).

Lorsqu'on interroge les parents sur leurs critères de choix du mode d'accueil, la majorité répond ne pas en avoir. En effet, lorsqu'on laisse les parents répondre spontanément à la question « *À la naissance de votre enfant, quel était pour vous le principal critère de choix pour l'accueil de votre enfant ?* », 52 % n'apportent pas de réponse, soit parce qu'ils souhaitaient garder leur enfant eux-mêmes (25 %), soit parce qu'ils n'ont aucun critère particulier (19 %) ou qu'ils ne savent pas (8 %)[37]. Parmi les 48 % qui énoncent un critère de choix, celui qui arrive en premier est la confiance dans la personne qui garde l'enfant (16 %), devant la socialisation de l'enfant (14 %) puis des contraintes d'ordre logistique : les horaires d'accueil (12 %) et la distance du lieu d'accueil au domicile familial ou au lieu de travail (11 %) (graphique 6).

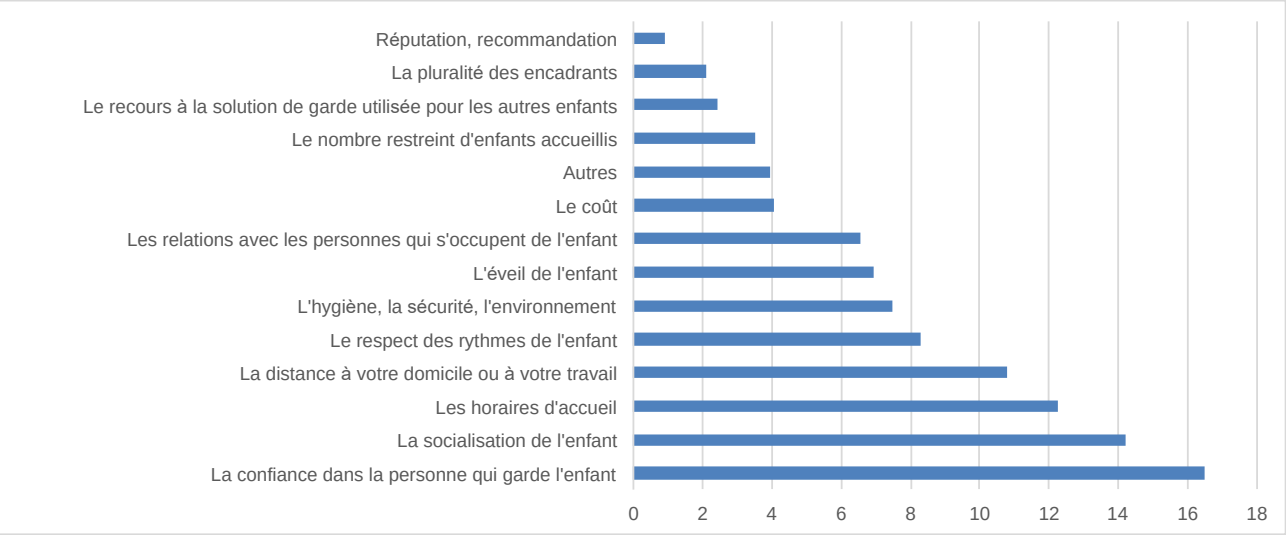
[35] Lorsqu'au moment de la naissance de leur enfant, les parents étaient toujours dans l'incertitude quant au mode de garde, les raisons les plus fréquemment invoquées sont l'incertitude quant à la situation professionnelle du ménage (40 %) ou celle sur le mode d'accueil le plus adapté au bien-être de l'enfant (32 %). Crépin A., Boyer D., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021. La crise sanitaire n'a guère modifié les représentations, les aspirations et les recours aux modes d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.

[36] Lorsqu'ils répondent en ligne, les parents sont seulement 49 % à déclarer avoir une solution d'accueil à la naissance de leur enfant (contre 68 % au téléphone), 28 % à attendre la réponse d'un mode d'accueil (18 % au téléphone) et 23 % à hésiter voire ne pas savoir quel mode d'accueil utiliser (10 % en ligne). TMO – enquête Baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021.

[37] Champ : ensemble des répondants, plusieurs réponses possibles. TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021.

Graphique 6 : Principal critère de choix pour l'accueil du jeune enfant (réponse spontanée)

(en %)



Champ : parents d'un enfant de 6 mois à 1 an ayant un critère de choix pour l'accueil de leur enfant (48 % de l'ensemble des répondants).
Source : Cnaf, TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021.

À la question proche posée ensuite dans l'enquête, « *Au moment où vous vous interrogiez sur la garde de votre enfant, quelles étaient vos deux attentes principales ?* », un certain nombre de critères prédéfinis sont proposés. Les parents sont alors 55 % à répondre qu'un des deux principaux critères est que l'enfant soit sécurisé dans un cadre affectif, puis 36 % que leur enfant côtoie d'autres jeunes enfants et 35 % qu'il soit accompagné dans l'acquisition des apprentissages (motricité, langage, etc.)[38].

L'enquête Modes de garde de la Drees en 2021 interroge aussi les parents sur la raison principale de leur choix de recours effectif[39]. En 2021, pour 27 % des enfants confiés à un EAJE, les parents déclarent avoir choisi ce mode d'accueil car, selon eux, il était « *plus épanouissant pour leur enfant* »[40]. En deuxième raison vient le fait qu'il côtoie d'autres jeunes enfants (25 %) puis, en troisième, le coût du mode d'accueil (13 %) et enfin les horaires d'ouverture (11 %). Les raisons du recours à une assistante maternelle sont, elles, d'abord l'absence d'autre solution de garde disponible (25 %) et ensuite les horaires plus adaptés (20 % des enfants confiés à une assistante maternelle). Ainsi, pour 45 % des enfants confiés à une assistance maternelle en 2021, le choix de ce mode de garde est contraint par des critères d'ordre logistique.

[38] Les autres réponses possibles sont que l'enfant soit accueilli par des professionnels de la petite enfance (27 %), qu'il pratique de nombreuses activités (16 %) et qu'il apprenne à bien se comporter (politesse, respect) (13 %).
[39] La question posée est : *« Pour quelle raison principale avez-vous choisi un EAJE ou une assistante maternelle comme mode d'accueil principal pour votre enfant ?* ». Il faut garder à l'esprit que les raisons de choix peuvent être multiples et que le classement peut être biaisé par l'envie des parents de présenter les critères d'intérêt de l'enfant en premier.
[40] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

Enfin, dans l'enquête Emblème menée par la Cnaf en 2016, les parents sont interrogés sur leurs critères de recours à un mode de garde en envisageant d'abord les bénéfices pour l'enfant et ensuite les contraintes logistiques[41]. 59 % des parents interrogés pensent que le fait que l'enfant côtoie d'autres jeunes enfants est un critère « *très important* », avant le fait qu'il débute des apprentissages (très important pour 49 % des parents) et pratique de nombreuses activités (48 %). Côté logistique, la proximité du lieu de garde avec le domicile familial ou le lieu de travail est jugée très importante par 71 % des parents interrogés, juste avant la possibilité d'utiliser le mode de garde jusqu'à l'entrée à l'école (69 %). Cette dernière souligne combien, lorsqu'ils cherchent un mode de garde, les parents souhaitent que celui-ci soit pérenne.

IV. L'adéquation entre les souhaits des familles et le recours effectif aux modes de garde

Au fil des enquêtes baromètre de l'accueil du jeune enfant (Cnaf) depuis 2011, un peu plus de huit familles sur dix interrogées entre les 6 et 12 mois de leur enfant déclarent utiliser le mode d'accueil qu'elles souhaitaient (dont elles-mêmes). En 2021, 84 % des familles déclarent une adéquation entre leurs souhaits de garde et leur recours effectif[42]. Néanmoins, ce haut niveau d'adéquation comprend les réponses des familles qui ne déclaraient aucune préférence pour un mode d'accueil spécifique à la naissance de leur enfant. En fait, si l'on ne tient compte que des familles qui exprimaient une préférence pour un mode d'accueil à la naissance de leur enfant (71 % des répondants), l'adéquation entre le mode de garde souhaité et celui effectivement utilisé est en fait plus faible : 77 % des familles qui avaient exprimé une préférence, quelle qu'elle soit, déclarent utiliser effectivement le mode d'accueil qu'elles souhaitaient. L'adéquation est encore plus faible pour les parents qui souhaitaient, à la naissance de leur enfant, avoir recours à un mode de garde formel : seuls 69 % ont effectivement recours à une garde formelle entre les 6 et 12 mois de leur enfant. Les familles qui souhaitaient faire garder leur enfant par une assistante maternelle obtiennent plus souvent satisfaction (77 %) que celles qui souhaitaient obtenir une place en EAJE (51 %)[43].

A. Des choix sous contraintes

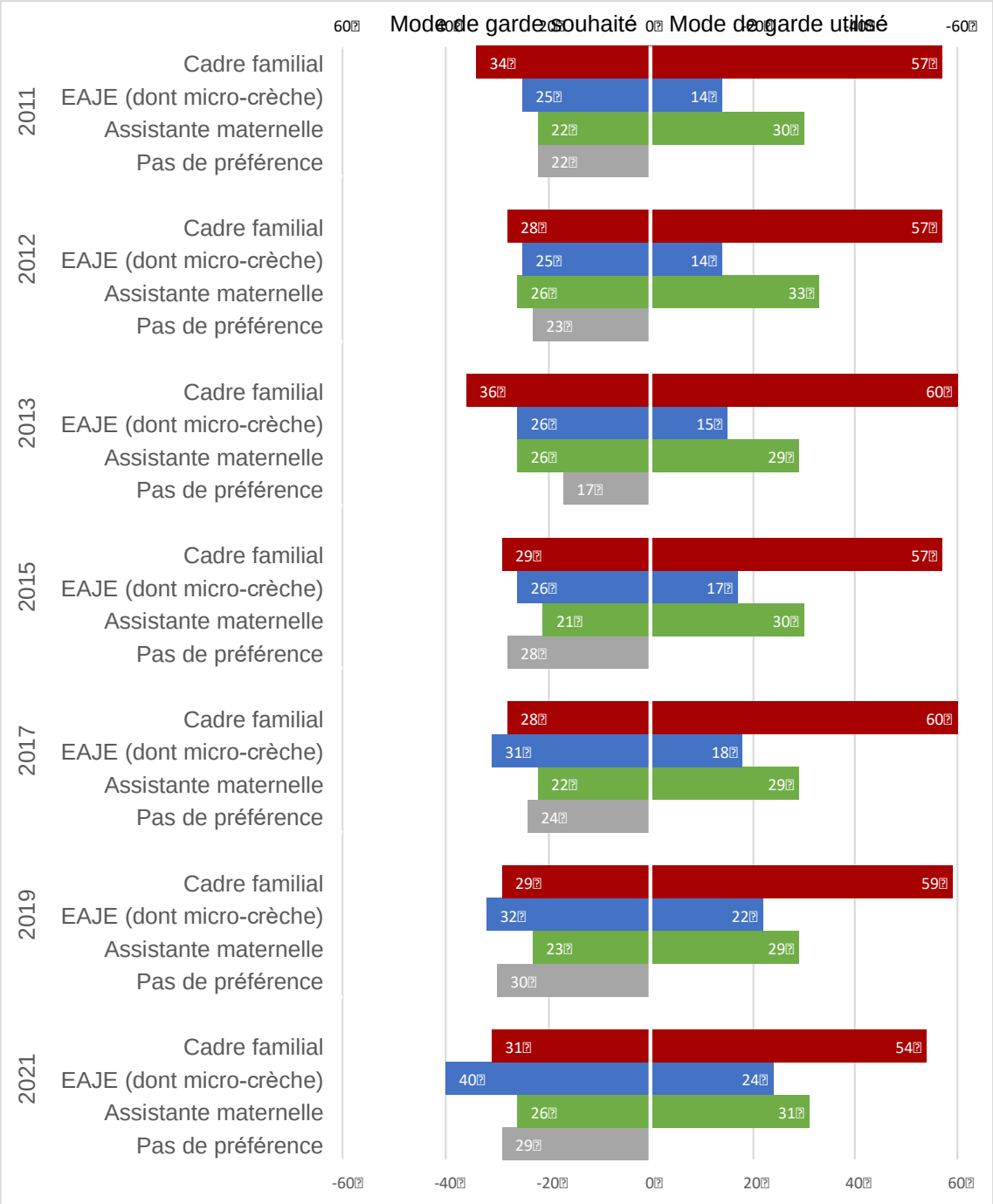
Depuis 2011, la crèche est le mode d'accueil le plus souhaité mais également celui pour lequel l'écart entre souhait et recours effectif est le plus important. Le taux de refus aux demandes de places en crèche est supérieur à celui des autres modes de garde. En 2021, 30 % des parents ayant entrepris des démarches pour avoir une place en crèche ont reçu une réponse négative[44]. Les deux principales solutions sur lesquelles se rabattent les parents n'ayant pas trouvé une place d'accueil

[41] L'enquête Emblème a été réalisée en 2016 auprès de 3 000 familles ayant accueilli un enfant en 2016, représentatives des allocataires Caf (les familles ayant au moins deux enfants à charge et percevant les allocations familiales, ainsi que les familles ayant un seul enfant à charge et percevant une prestation). Laporte C., 2019, Attentes, besoins et contraintes des parents en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle. Les premiers enseignements de l'enquête Emblème, *Dossiers d'études*, n° 208, Cnaf.
[42] Les parents travaillant avec des horaires complexes déclarent une inadéquation plus élevée entre le mode de garde souhaité et utilisé (20 %).
[43] Selon les baromètres de l'accueil du jeune enfant depuis 2011, moins d'une famille sur deux souhaitant faire garder son enfant en EAJE parvenait effectivement à obtenir une place (entre 41 % et 50 % selon les années).
[44] TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021, traitement HCFEA.

en crèche sont de garder eux-mêmes leur enfant (et/ou de faire appel au cadre familial) et de recourir à une assistante maternelle. De fait, les recours effectifs au cadre familial et à une assistante maternelle lorsque l'enfant est âgé de 6 à 12 mois sont nettement plus élevés que les souhaits déclarés par les parents (graphique 7).

Graphique 7 : Modes de garde souhaités et utilisés par les familles de 2011 à 2021

(en %)



Note : le recours à une garde à domicile, faiblement souhaité et utilisé (2 %), n'est pas représenté.
Champ : parents d'un enfant de 6 mois à 1 an.
Sources : Cnaf, enquêtes baromètre petite enfance, 2011 – 2021.

Entre 2011 et 2021, on observe une hausse du souhait de faire garder son enfant en crèche et, concomitamment, une hausse de la crèche comme mode d'accueil effectivement utilisé[45]. Néanmoins, le recours effectif à une crèche est à chaque enquête nettement plus faible que souhaité par les parents : autour de 10 points de moins chaque année d'enquête, 16 points de moins en 2021. En revanche, le recours à une assistante maternelle est un peu plus élevé que souhaité (de 5 à 9 points de plus chaque année). Mais surtout, les parents qui, lorsque leur enfant a entre 6 mois et 1 an, le gardent eux-mêmes (et/ou recourent au cadre familial) sont nettement plus nombreux que ceux ayant émis le souhait de le faire : de 23 à 33 points de plus selon les années.

Un certain nombre de parents déclaraient n'avoir aucune préférence de mode de garde à la naissance de leur enfant (29 % en 2021). On peut penser qu'une partie d'entre eux gardent eux-mêmes leur enfant, soit parce qu'ils l'ont finalement choisi, soit parce qu'ils ont entrepris des démarches trop tardivement pour accéder à un mode d'accueil formel. Néanmoins, en 2021, seuls un peu plus des deux tiers d'entre eux gardent eux-mêmes leur enfant ou le font garder par un autre membre de la famille (68 %) et 29 % ont recours à un mode de garde formel (EAJE, miro-crèche ou assistante maternelle)[46].

Des parents sont donc contraints de garder eux-mêmes leur enfant faute d'avoir trouvé un mode d'accueil formel. D'après le baromètre petite enfance, on peut estimer qu'un parent sur cinq (20,5 %) est dans cette situation en 2021[47]. Presque la moitié d'entre eux souhaiteraient recourir à un mode de garde payant complémentaire (45 %). Ce besoin varie en fonction de la situation familiale et la situation au travail : si 58 % des parents isolés qui travaillent et déclarent garder eux-mêmes leur enfant souhaiteraient avoir recours à un mode de garde payant complémentaire, c'est le cas de 37 % des couples dont aucun des deux parents ne travaille. Les horaires de travail sont aussi déterminants : 67 % des familles dont les parents travaillent avec des horaires complexes voudraient utiliser un mode de garde payant complémentaire (contre 43 % lorsque les parents travaillent à des horaires non complexes).

L'enquête Modes de garde 2021 confirme cet écart entre les souhaits des parents et les recours réels aux différents modes d'accueil. 56 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés la majeure partie du temps du lundi au vendredi, entre 8h et 19h, par un de leurs parents[48]. Ce mode de garde principal par les parents n'était le premier choix des familles que pour 63 % de ces enfants. L'évaluation de la répartition fictive des enfants s'ils étaient gardés selon le mode principal souhaité par leurs parents confirme que la garde effective par les parents est nettement plus élevée que ces derniers ne l'auraient souhaité (tableau 2). La garde des enfants de moins de 3 ans par un de leurs parents est supérieure de 20 points aux souhaits déclarés par les parents, alors que l'accueil en EAJE est inférieur de 17 points et celui par une assistante maternelle de 3 points par rapport aux souhaits déclarés des parents. Autrement dit, l'accueil en EAJE et, dans une moindre mesure, par

[45] Les liens entre les souhaits croissants des parents d'un accueil de leur enfant en EAJE et l'offre de places sont doubles. D'une part, une hausse de la demande de places alimente la création de nouvelles places ; d'autre part, l'investissement dans la création de nouveaux établissements d'accueil suscite une demande supplémentaire.

[46] Source : TMO – enquête baromètre petite enfance, octobre-novembre 2021, traitement HCFEA.

[47] *Ibid.*

[48] 34 % sont gardés exclusivement par leurs parents, sans recours à un autre mode d'accueil. Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Etudes et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

une assistante maternelle, pourrait être largement supérieur pour combler les souhaits des parents, lesquels sont nombreux à être contraints de garder leur enfant eux-mêmes.

Tableau 2 : Mode d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine et répartition fictive des modes d'accueil si les parents avaient tous obtenu leur premier choix, en 2021 (en %)

	Mode d'accueil principal fictif si tous les parents avaient obtenu leur premier choix	Mode d'accueil principal
Parents	36	56
Grands-parents ou autres membres de la famille	2	3
Assistante maternelle ou MAM	23	20
EAJE (crèche, halte-garderie)	35	18
Autre mode de garde ou d'accueil	4	3

Autre mode de garde ou d'accueil : garde à domicile, école, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs, établissement spécialisé, personne extérieure à la famille. La semaine est comptabilisée du lundi au vendredi, de 8h à 19h.
Lecture : pour 36 % des enfants de moins de 3 ans, les parents souhaitaient les garder eux-mêmes de manière principale en 2021. 56 % sont effectivement gardés par un de leurs parents.
Champ : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.
Source : Drees, enquête Modes de garde 2021.

B. DES FAMILLES NEANMOINS SATISFAITES DANS LEUR GRANDE MAJORITE

Au final, les familles se déclarent en grande majorité satisfaites de la solution d'accueil obtenue pour leur enfant.

Selon l'enquête Modes de garde de la Drees, 81 % des parents se déclarent pleinement satisfaits des conditions d'accueil principales de leurs enfants[49]. Cette satisfaction est logiquement plus élevée lorsque les parents ont obtenu leur premier choix (87 %) que lorsqu'ils ont été contraints d'adapter leurs souhaits (67 %).

Selon le baromètre d'accueil du jeune enfant (Cnaf), c'est plus de neuf parents sur dix qui se disent satisfaits du mode de garde utilisé[50]. Ce haut niveau de satisfaction est stable depuis 2011. Mais comme il est régulièrement souligné, « *ce haut niveau de satisfaction demande à être nuancé car il peut être délicat, pour un parent, de se déclarer insatisfait du mode d'accueil auquel son enfant est confié* »[51] et ce, d'autant plus qu'ils sont interrogés après les 6 mois de leur enfant, une fois la garde de leur enfant mise en place.

[49] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Etudes et Résultats*, n° 1257, Drees, février.
[50] À la question « Finalement, êtes-vous satisfait de la solution d'accueil que vous utilisez actuellement pour votre enfant ? », 73 % des parents interrogés se déclarent « tout à fait » satisfaits et 18 % « plutôt » satisfaits en 2021. Seuls 8 % des parents se déclarent « plutôt pas », voire « pas du tout » satisfaits. Crépin A., Boyer D., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021. La crise sanitaire n'a guère modifié les représentations, les aspirations et les recours aux modes d'accueil, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.
[51] Par exemple, Crépin A., Boyer D., 2015, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2015, *L'e-ssentiel*, n° 160, Cnaf, p. 2.

La satisfaction exprimée par les parents dépend du mode d'accueil auxquels ils ont effectivement recours. Ainsi, 96 % des parents ayant recours à un mode d'accueil formel se déclarent satisfaits, contre 86 % des parents dont l'enfant est gardé dans le cadre familial. Si 96 % des familles ayant recours à un EAJE ou une assistante maternelle semblent satisfaits, ce n'est le cas que de 80 % de celles confiant leur enfant à une salariée à domicile (garde à domicile). À la fois moins nombreux et moins satisfaits, les parents semblent n'avoir recours à une garde à domicile que lorsqu'ils ne trouvent pas d'autres modes de garde.

La satisfaction des familles est plus élevée lorsqu'elles travaillent, puisqu'elles obtiennent plus souvent une place dans un mode d'accueil formel : le pourcentage de satisfaits s'élève ainsi à 91 % pour les parents isolés qui travaillent et 95 % pour les couples biactifs. Ce pourcentage de satisfaits n'est en revanche que de 85 % pour les parents isolés qui ne travaillent pas et de 88 % pour les couples dont un des deux membres ne travaille pas. Il est aussi plus faible pour les familles dont les revenus sont les plus faibles : 84 % des familles dont le revenu est inférieur à 1 000 € se déclarent satisfaites, contre 95 % des familles dont les revenus dépassent 3 500 € mensuels.

CHAPITRE 3 : LES COUTS POUR LES FAMILLES DU RECOURS A UN MODE D'ACCUEIL FORMEL

Le coût supporté par les familles qui recourent à un mode d'accueil formel payant[52] pour leur jeune enfant de moins de 3 ans dépend principalement de leurs ressources et du mode d'accueil retenu. Le recours à un mode d'accueil est en partie solvabilisé par l'État et la branche famille, selon des critères qui diffèrent entre les modes d'accueil. Le reste à charge pour les familles après intervention de l'État et de la branche famille dépend aussi d'autres éléments : la composition familiale, l'âge de l'enfant, les besoins d'accueil (volume horaire, horaires atypiques) et bien sûr la localisation géographique dont dépend la disponibilité des modes d'accueil et donc leur prix. Cette hétérogénéité des paramètres déterminant le reste à charge des familles rend complexe l'évaluation de leur taux d'effort, c'est-à-dire la part de leur revenu disponible consacré à la garde de leur enfant, et engendre inévitablement des inégalités d'accès aux différents modes d'accueil entre les familles.

I. Les dispositifs de solvabilisation du coût de l'accueil du jeune enfant

Le coût supporté par les familles qui recourent à un mode d'accueil formel est fortement réduit grâce à la superposition de plusieurs dispositifs : la prestation de service unique (PSU), le complément libre choix du mode de garde de la Paje (CMG) et des mesures fiscales. Ces dispositifs diffèrent selon le mode d'accueil, ainsi que dans leurs montants et leurs conditions d'octroi.

A. LA PRESTATION DE SERVICE UNIQUE (PSU)

La PSU est une aide au fonctionnement versée par les Caf aux EAJE qui sont tenus, en contrepartie, d'appliquer un tarif spécifique aux familles[53]. Ce tarif, déterminé par la Cnaf, repose sur un barème horaire (ou taux de participation familiale) qui dépend du nombre d'enfants à charge. Ce barème horaire est appliqué à leurs ressources, encadrées par des revenus plancher et plafond. Le revenu

[52] Assistante maternelle, EAJE financé par la PSU, micro-crèche Paje, garde à domicile.

[53] Avec la PSU, les Caf complètent la participation des familles de manière à prendre en charge les deux tiers du coût d'une heure d'accueil, dans la limite d'un prix plafond. Depuis 2014, ce prix plafond dépend du taux de facturation (rapport entre le nombre d'heures facturées aux familles et le nombre d'heures effectivement réalisées avec les enfants) et la fourniture des repas et couches. Ces deux critères permettent de classer les EAJE conventionnés en six catégories auxquelles sont appliquées des prix plafond (et donc des prestations de services) différenciés. Par exemple, en 2022, un EAJE qui fournit couches et repas et dont le nombre d'heures facturées n'excède pas 107 % de celui des heures réalisées (catégorie 1) bénéficie d'une prestation de service de 5,78 € par heure, alors qu'un EAJE ne fournissant ni couche ni repas dont le taux de facturation excède 117 % (catégorie 6) reçoit 4,75 € par heure d'accueil. La PSU peut être complétée, pour certains EAJE, par des bonus territoire, mixité et/ou inclusion handicap.

plancher à partir duquel s'applique le barème est égal au montant du RSA pour une personne seule avec un enfant à charge (soit 881,15 € en 2023). Tous les revenus inférieurs ou égaux à ce plancher se voient appliquer le même taux de participation familiale. Le revenu plafond détermine le montant de revenu au-delà duquel le taux de participation familiale n'augmente plus, sauf si les gestionnaires de l'EAJE (pour la majorité des collectivités locales) en décident autrement, avec accord de la Caf. C'est par exemple le cas pour les crèches municipales à Paris depuis 2008 où les revenus plafonds pris en compte sont supérieurs à ceux fixés par la Cnaf.

En 2019, la Cnaf a décidé d'une revalorisation progressive du barème de + 0,8 % par an sur trois ans, afin notamment de tenir compte de l'amélioration du service rendu. En effet, 87 % des EAJE fournissaient couches et repas en 2019 (contre 37 % en 2012) alors que le taux de participation familiale était resté inchangé depuis 2002[54]. Parallèlement à cette revalorisation, le plafond de ressources a été graduellement augmenté, de 4 875 à 6 000 € mensuels. Cette augmentation répond à un rééquilibrage de l'effort des familles ayant recours à un EAJE, le plafond de ressources pris en compte dans le barème ayant évolué nettement moins vite que les salaires[55]. Enfin, la circulaire de la Cnaf prévoit aussi l'alignement du tarif de tous les types d'EAJE, les crèches familiales et micro-crèches optant pour la PSU bénéficiant antérieurement d'un tarif plus faible[56].

Depuis le 1er janvier 2022, le taux de participation familial le plus élevé est de 0,0619 % du revenu mensuel (de l'année N – 2) de la famille et le plafond de ressources au-delà duquel le taux n'augmente plus, sauf si le gestionnaire en décide autrement, est de 6 000 € mensuels (tableau 1).

Tableau 1 : Participation familiale par heure d'accueil en EAJE en 2023

Enfants à charge	Taux de participation familiale (%)	Participation horaire (en €)				
		Revenu imposable mensuel N – 2 (2021)				
		Plancher 881,15 €	1 Smic 1 237,75 €	3 Smic 3 713,25 €	4 Smic 4 951 €	Plafond 6 000 €
1	0,0619	0,55	0,77	2,30	3,06	3,71
2	0,0516	0,45	0,64	1,92	2,55	3,10
3	0,0413	0,36	0,51	1,53	2,04	2,48
4 à 7	0,0310	0,27	0,38	1,15	1,53	1,8
8 et plus	0,0206	0,18	0,25	0,76	1,02	1,24

Lecture : en 2023, pour une famille avec un enfant à charge dont les revenus 2021 s'élèvent à 1 Smic (1 237,5 €), la participation horaire pour l'accueil de son enfant s'établit à 0,77 €.
Source : circulaire Cnaf du 5 juin 2019.

Pour une famille recourant à un EAJE financé par la PSU, le coût dépend ainsi seulement de ses ressources, du nombre d'heures d'accueil et de son nombre d'enfants à charge[57]. Il est indépendant du coût de la structure d'accueil ou de sa localisation.

[54] Direction générale de la Cnaf, circulaire n° 2019–005 en date du 5 juin 2019.
[55] *Ibid*.
[56] On distingue par la suite les micro-crèches ayant opté pour un financement par la PSU, incluses dans les EAJE, des micro-crèches Paje dont le coût peut être solvabilisé pour les familles par le CMG.
[57] En présence d'un enfant handicapé bénéficiaire de l'AEEH, même si ce n'est pas l'enfant gardé, la famille bénéficie du tarif correspondant à son nombre d'enfants + 1 (donc un tarif inférieur). Par exemple, une famille de trois enfants dont l'un est handicapé bénéficie du tarif applicable à une famille de quatre enfants.

B. LE COMPLEMENT LIBRE CHOIX DU MODE DE GARDE

Les familles recourant à un mode de garde individuel (assistante maternelle ou employée à domicile) ou à une micro-crèche dite Paje peuvent bénéficier d'une prestation versée par la Caf, le complément libre choix du mode de garde (CMG). Le versement de la prestation est soumis à une condition d'activité professionnelle, appréciée de façon souple car étendue à des situations ne correspondant pas à une activité professionnelle effective présente[58]. Le CMG est cumulable avec la Prepare à temps partiel si le parent bénéficiaire de la Prepare a une activité professionnelle supérieure à 50 % ; il est divisé par deux en cas d'activité professionnelle inférieure à 50 %[59].

Qu'elles emploient directement une assistante maternelle ou une garde à domicile (CMG « emploi direct »), qu'elles aient recours à une structure agréée qui emploie une assistante maternelle (CMG « structure pour l'emploi d'une assistante maternelle »), ou qu'elles confient leur enfant à une « micro-crèche Paje » ou aient recours à une structure pour l'emploi d'une garde à domicile (CMG « structure pour l'emploi d'une garde à domicile ou micro-crèche »), les familles ont un reste à charge qui dépend d'un nombre plus élevé de paramètres que dans le cas d'un accueil en EAJE, créant d'importantes différences de taux d'effort.

Le CMG comporte deux dispositifs. Le premier est la prise en charge des cotisations en cas d'emploi direct par les parents d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile. Cette prise en charge est intégrale en cas de recours à une assistante maternelle, dans la limite de cinq fois le Smic horaire par jour et par enfant (soit 56,35 € brut ou 44,60 € nets au 1er janvier 2023 par jour et par enfant accueilli). Elle est de la moitié des cotisations dues au titre de la rémunération d'une salariée à domicile, dans la limite d'un plafond mensuel de 471 € (si l'enfant a moins de 3 ans).

Le CMG comporte également une prestation en espèce, qui solvabilise en partie le coût de la garde dont 15 % reste à la charge des familles. En d'autres termes, quel que soit le type de CMG (emploi direct ou structure), le droit à la prestation est calculé de telle sorte que les familles conservent à leur charge au moins 15 % de leur dépense (nette des cotisations prises en charge).

Le montant du CMG dépend de l'âge de l'enfant, des ressources et du nombre d'enfants à charge de la famille. Les seuils de modulation de ressources définissent trois montants de CMG, décroissants avec le niveau de revenu (tableau 2).

Tableau 2 : Seuils de ressources du CMG pour un couple selon le nombre d'enfants en 2023

	Niveau de ressources N – 2 (2021) en €				
Enfants à charge	**CMG maximal**	***(en Smic 2021)***	**CMG médian**	**CMG minimal**	***(en Smic 2021)***
1 enfant	≤ 21 661	*1,5*	≤ 48 135	> 48 135	*3,2*
2 enfants	≤ 24 735	*1,7*	≤ 54 968	> 54 968	*3,7*
3 enfants	≤ 27 809	*1,9*	≤ 61 801	> 61 801	*4,2*
4 enfants	≤ 30 883	*2,1*	≤ 68 634	> 68 634	*4,6*
Par enfant suppl.	+ 3 074		+ 6 833	+ 6 833	

Source : circulaire DSS.

[58] Pour une présentation détaillée, voir le rapport du Conseil de la famille du HCFEA « Le CMG « assistantes maternelles » - Constats et pistes de réforme », adopté le 13 avril 2021.
[59] Cf. articles L531- 9 et D531-23 du code de la Sécurité sociale.

Revalorisés chaque année avec l'ensemble des plafonds des différentes prestations familiales au 1er janvier, les seuils de ressources du CMG se sont progressivement érodés par rapport aux salaires, faisant basculer des familles vers un montant plus faible de prestation[60]. Malgré leur majoration de 40 % pour les familles monoparentales[61], ces plafonds de ressources sont critiqués pour l'importance des effets de seuil créés, car le montant de la prestation versé varie fortement entre les trois tranches de revenu[62]. Par exemple, lorsque le revenu d'un couple qui emploie une assistante maternelle dépasse de 1 € le premier plafond, la perte peut monter jusqu'à 184,09 € par mois (tableau 3).

Tableau 3 : Montants maximaux de CMG pour la garde d'un enfant de moins de 3 ans pour un couple ayant un seul enfant à charge en 2023 (en €)

	CMG maximal	CMG médian	CMG minimal
Emploi direct	498,33	314,24	188,52
Structure pour l'emploi d'une assistante maternelle	754,10	628,42	502,75
Structure pour l'emploi d'une garde à domicile ou micro-crèche	911,23	785,51	659,84

Source : circulaire DSS.

Du fait qu'ils ne comportent qu'un seul volet (aucune prise en charge directe de cotisations), les montants des CMG structure pour l'emploi d'une assistante maternelle et pour l'emploi d'une garde à domicile ou micro-crèche sont plus élevés que le montant du CMG emploi direct. Ce dernier est identique, que la famille emploie une assistante maternelle ou une garde à domicile, mais est versé par famille dans ce dernier cas, alors qu'il est versé par enfant accueilli en cas d'emploi d'une assistante maternelle. Dans tous les cas, les montants de CMG indiqués constituent un maximum de prestation qui couvre au plus 85 % du salaire net versé dans la limite de ce montant maximal (« système de double plafond »).

Les montants du CMG sont majorés de 30 % pour les parents bénéficiaires de l'AAH depuis 2012, pour les parents isolés depuis 2018 et pour les parents dont un enfant est bénéficiaire de l'AEEH depuis 2019. Les parents ayant recours à un mode d'accueil au moins 25 heures par mois à des horaires atypiques (entre 22h et 6h, le dimanche ou les jours fériés) bénéficient, eux, d'une majoration de 10 % des montants depuis 2009.

Hormis le montant maximal du CMG emploi direct (498,33 € mensuels), dont le barème a été augmenté en 2008 (de 100,67 à 114,04 % de la Bmaf), les autres barèmes sont restés inchangés depuis 2004. Les montants du CMG ont été revalorisés de 4 % au 1er juillet 2022 dans le cadre de

[60] Cf. « L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années », rapport du Conseil de la famille, adopté le 30 mars 2021.

[61] Néanmoins, comme l'a déjà constaté le HCFEA, pour les familles monoparentales, compte tenu de la règle selon laquelle 15 % du coût de l'accueil doit rester à la charge de l'allocataire, il est possible qu'une partie des familles monoparentales éligibles ne puissent en réalité pas toucher la majoration du plafond de prise en charge, si le plafond de 85 % est déjà atteint sans la majoration. Cf. « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence adopté le 10 avril 2018.

[62] Cf. « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence adopté le 10 avril 2018 ; « Le CMG "assistantes maternelles" - Constats et pistes de réforme », rapport du Conseil de la famille, adopté le 13 avril 2021.

la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat[63]. Malgré cette revalorisation, qui n'est qu'une avance sur celle devant avoir lieu au 1er avril 2023, les montants du CMG stagnent en € constants depuis 2010 (+ 0,46 %).

Comme le HCFEA l'a déjà souligné à plusieurs reprises, le montant du CMG, au contraire de la participation familiale à l'accueil en EAJE, est forfaitaire et ne tient donc pas compte du nombre d'heures d'accueil. Il ne permet qu'une faible solvabilisation des dépenses quand la famille a besoin d'un volume horaire d'accueil important et conduit à un reste à charge encore élevé pour les familles modestes[64].

L'article 86 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 prévoit une modification du CMG - emploi direct, au plus tard en juillet 2025, afin notamment d'en éliminer les effets de seuils et de tenir compte du volume d'accueil. À l'instar de la participation familiale en EAJE, le montant du CMG dépendra d'un barème horaire linéaire, et les règles d'un reste à charge de 15 % et d'un montant réduit de moitié après les 3 ans de l'enfant seront supprimées. Dès lors, le coût de la garde pour les familles dépendra uniquement de leur niveau de ressources, de leur composition et de leur niveau de recours au mode de garde (et donc en partie du salaire versé à l'assistante maternelle ou la garde à domicile). De plus, la LFSS prévoit un partage du CMG « emploi direct » en cas de garde alternée et son extension pour les familles monoparentales aux enfants de plus de 6 ans[65].

C. LE CREDIT D'IMPOT POUR GARDE D'ENFANT

Les familles ayant recours à un mode d'accueil formel pour leur enfant de moins de 6 ans bénéficient d'un crédit d'impôt de 50 % de leur reste à charge, dans la limite de plafonds différenciés selon le mode d'accueil (tableau 4)[66].

Si l'enfant est accueilli à l'extérieur du domicile, en EAJE, chez une assistante maternelle ou en micro-crèche, le plafond a été relevé par la loi de finance pour 2023. Auparavant de 2 300 € par an et par enfant gardé, il est fixé à 3 500 € depuis le 1er janvier 2023. Autrement dit, le crédit d'impôt maximal est de 1 750 € par an et par enfant gardé[67]. Si l'enfant est gardé à domicile, le plafond annuel de dépenses est de 12 000 € par an, avec une majoration de 1 500 € par enfant supplémentaire à charge (750 € en cas de garde alternée) et dans la limite de 15 000 €. Au maximum, le crédit d'impôt pour l'emploi d'une garde à domicile est donc compris entre 6 000 et 7 500 € par an selon la configuration familiale.

Jusqu'en 2022, le crédit d'impôt était versé avec une année de décalage par rapport aux dépenses. Ainsi, les familles ayant fait garder leur enfant en 2021 ont dû avancer les dépenses durant l'année 2021 et ont vu le crédit d'impôt s'appliquer sur la déclaration de revenus faite en 2022 (ou ont perçu

---

[63] Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2022/8/16/ECOX2217989L/jo/texte

[64] Cf. *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, rapport du conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence adopté le 10 avril 2018 ; *Le CMG "assistantes maternelles" - Constats et pistes de réforme*, rapport du Conseil de la famille adopté le 13 avril 2021.

[65] Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046791754

[66] Si le foyer n'est pas imposable, le montant du crédit d'impôt est perçu sous forme de chèque.

[67] Pour l'accueil de l'enfant par une assistante maternelle, les frais de repas ne sont pas pris en compte et les indemnités d'entretien sont plafonnées à 2,65 € par jour.

le chèque correspondant au montant du crédit d'impôt en 2022). Dans le cadre du prélèvement à la source, le mécanisme dit de « l'avance de réduction et crédit d'impôt » permet une « contemporanéisation » progressive du crédit d'impôt pour garde d'enfant. Le 20 septembre 2022, le crédit d'impôt pour la garde de l'enfant de plus de 6 ans a fait l'objet d'une avance. Au 1er janvier 2023, ce fut le cas de celui pour la garde de l'enfant de moins de 6 ans. Ont alors été comptabilisés 60 % du montant du crédit d'impôt dont les familles ont bénéficié en 2022 (sur les dépenses 2021), qui viendront en diminution du crédit d'impôt final sur la base des dépenses engagées en 2022 lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu fin 2023. À partir du 1er janvier 2024, l'avance versée sera de la totalité du crédit d'impôt obtenu en 2023 et régularisé fin 2024 sur les dépenses réellement engagées en 2023. Il reste que les primodemandeurs verront toujours leur crédit d'impôt versé avec une année de décalage.

Enfin, l'emploi direct d'une garde à domicile bénéficie d'un abattement de 2 € de cotisations patronales par heure de travail déclarée (hors congés payés, soit 90 % des heures de travail). Cet abattement ne porte que sur les cotisations patronales effectivement payées par les parents, c'est-à-dire celles restant dues après prise en charge par le dispositif du CMG.

Tableau 4 : Crédits d'impôt pour la garde d'enfant

<table>
<tr><th>Année de l'accueil</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th></tr>
<tr><th>Législation fiscale</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Garde à l'extérieur du domicile</td><td colspan="4">Crédit d'impôt : 50 % du reste à charge</td></tr>
<tr><td colspan="2">RAC max de 2 300 € par an et par enfant</td><td colspan="2">RAC max de 3 500 € par an et par enfant</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Garde à domicile</td><td colspan="4">Crédit d'impôt : 50 % du reste à charge</td></tr>
<tr><td colspan="4">RAC max de 12 000 € par an pour l'ensemble des salariés à domicile, majoration de 1 500€ par enfant dans la limite de 15 000 €</td></tr>
<tr><td colspan="4">Abattement de cotisation patronale de 2 € par heure (hors congés payés)</td></tr>
<tr><td>Modalité de versement</td><td>Année N d'après dépenses en N – 1</td><td colspan="2">Avance de 60 % du CI 2022 au 1er janvier</td><td>Avance du CI 2023 au 1er janvier</td></tr>
</table>

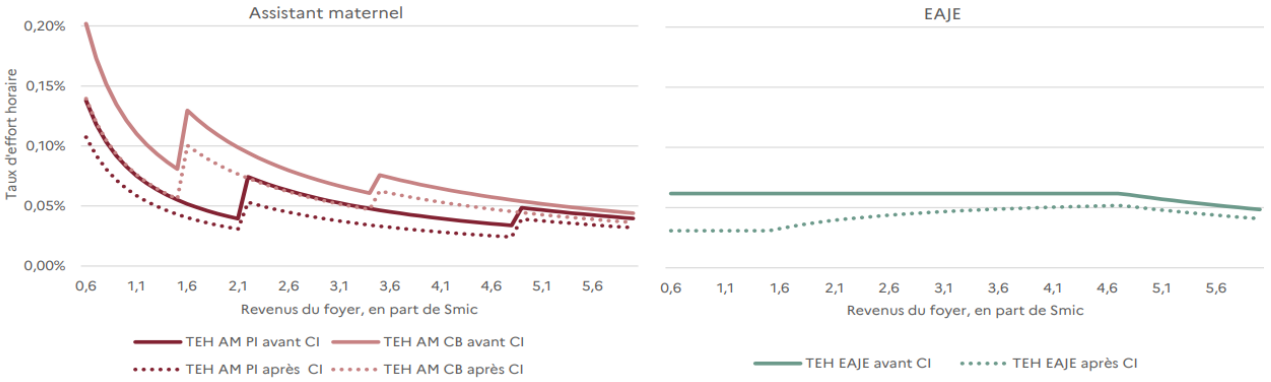
Source : Repss famille 2022.

D. UNE SUPERPOSITION DE DISPOSITIFS CONDUISANT A DES TAUX D'EFFORT HORAIRES TRES VARIABLES SELON LES REVENUS DES PARENTS

Les différences entre les dispositifs dont bénéficient les familles selon le mode de garde auxquelles elles recourent conduisent à des participations des familles très variables selon leur niveau de revenu, même pour un nombre d'heures de garde identique, et selon leur besoin d'accueil. Le reste à charge représente le coût en € associé à la garde d'un enfant de moins de 3 ans pour les familles, une fois déduites les aides publiques versées par l'État et la Cnaf. Le taux d'effort rapporte ce reste à charge au revenu du foyer et indique donc le poids financier que représente pour ces familles la garde de leur jeune enfant dans un mode d'accueil formel.

Le graphique 1 présente le taux d'effort horaire, c'est-à-dire de la part du revenu consacrée à une heure d'accueil chez une assistante maternelle et en EAJE pour un couple ou un parent isolé ayant jusqu'à trois enfants à charge dont un est gardé à temps plein sur l'année, soit 162 heures par mois en moyenne, en 2022. Le taux d'effort horaire varie selon le niveau de revenu des familles, exprimé en parts de Smic.

Graphique 1 : Taux d'effort horaire de l'accueil à temps plein d'un enfant de moins de 3 ans selon le mode d'accueil, la configuration familiale et le niveau de revenu, avant et après crédit d'impôt



Note : TEH : taux d'effort horaire ; PI : parent isolé ; CB : couple biactif ; CI : crédit d'impôt. Le taux d'effort est calculé hors allocation de base de la Paje.
Lecture : le taux d'effort horaire pour l'accueil à temps complet de son enfant de moins de 3 ans chez une assistante maternelle pour un parent isolé dont le revenu est équivalent à 0,6 Smic s'élève à 0,14 % avant crédit d'impôt et 0,11 % après crédit d'impôt, alors qu'en EAJE son taux d'effort est de 0,0619 % avant crédit d'impôt et 0,04 % après crédit d'impôt.
Source : les comptes de la Sécurité sociale, juillet 2022.

Le taux d'effort horaire pour l'accueil dans un EAJE, calculé avant prise en compte du crédit d'impôt, ne dépend ni de la composition, ni des ressources du foyer. Il est donc stable (à 0,0619 %) jusqu'au plafond de ressources (6 000 €) à partir duquel il décroît. La prise en compte du crédit d'impôt de 50 % du reste à charge réduit le taux d'effort, qui devient progressif jusqu'à ce que le crédit d'impôt atteigne le plafond de dépenses éligibles (2 300 € en 2022). À partir de ce plafond, le taux d'effort décroît avec le revenu du foyer.

Par rapport à l'accueil en EAJE, le recours à une assistante maternelle dessine un taux d'effort très différent selon les ressources et la configuration familiale, du fait du dispositif du CMG. Le montant du CMG étant forfaitaire entre les seuils de revenu, le reste à charge est identique pour tous les revenus au sein de la même tranche où le taux d'effort est logiquement décroissant lorsque les revenus augmentent. Les effets de seuils dus au passage d'une tranche de revenu à une autre dans le versement du CMG conduisent à une réduction brutale du montant de la prestation et une hausse du taux d'effort. Pour les familles monoparentales, le taux d'effort est plus faible que pour un couple au niveau de revenu équivalent, du fait des majorations de montants de CMG dont elles bénéficient, et les majorations de plafonds décalent les effets de seuils à des revenus plus élevés.

II. Pour un accueil à temps plein, l'EAJE reste le mode d'accueil le moins onéreux jusqu'à des revenus équivalents à trois fois le Smic

Ce constat d'un coût plus élevé en moyenne du recours à une assistante maternelle par rapport à l'EAJE jusqu'à un certain niveau de revenu est ancien[68]. Il peut être illustré et la comparaison élargie aux autres modes d'accueil formels en utilisant des cas-types.

A. La construction des cas-types pour estimer le taux d'effort des familles

Les cas-types construits par la Cnaf et la DSS afin d'estimer le reste à charge et le taux d'effort des familles pour l'accueil de leur enfant de moins de 3 ans distinguent deux configurations familiales : celle d'un couple biactif et celle d'une famille monoparentale dont on a vu qu'elle pouvait bénéficier de plafonds de ressources et de montants majorés de CMG. Les revenus du couple biactif sont supposés être partagés à parts égales entre les deux membres du couple, et s'élèvent respectivement à 1, 3 ou 5 fois le montant du Smic. Ceux de la famille monoparentale sont de 1 ou 3 Smic[69]. Les restes à charge et taux d'effort sont estimés pour cinq modes d'accueil : l'emploi direct d'une assistante maternelle, d'une garde à domicile, le partage de la garde à domicile par deux familles, le recours à un EAJE financé par la PSU et celui à une micro-crèche (ou une structure pour l'emploi d'une garde à domicile) financée dans le cadre du CMG.

Les estimations réalisées en 2022 dans le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss) pour la branche famille envisagent un accueil à temps plein, soit 162 heures par mois[70]. Les différences de reste à charge et de taux d'effort entre les modes de garde pour les configurations familiales et niveaux de revenus étudiés dépendent donc uniquement du coût de la garde et des dispositifs de solvabilisation de ce coût, différents selon le mode de garde.

Les niveaux de solvabiliation pris en compte reposent sur les taux de participation des familles en vigueur depuis le 1er janvier 2022 pour l'accueil en EAJE PSU et, pour les autres modes d'accueil, sur les montants et plafonds du CMG en vigueur au 1er avril 2022. Ces derniers ne tiennent donc pas compte de l'augmentation de 4 % des prestations sociales au 1er juillet 2022 votée dans le cadre de la loi sur la protection du pouvoir d'achat. Quel que soit le mode d'accueil, les estimations prennent en compte la totalité du crédit d'impôt de 2023. Les restes à charge et taux d'efforts présentés ci-dessous sont donc estimés après crédit d'impôt.

Les estimations du coût de recours à une assistante maternelle ou à une garde à domicile reposent sur les salaires nets moyens estimés par l'Urssaf, majorés du montant moyen des indemnités d'entretien et des frais de repas pour les assistantes maternelles. Les chiffres utilisés sont donc des moyennes, qui ne tiennent pas compte des fortes disparités géographiques observées principalement sur les salaires des assistantes maternelles (et donc sur le coût de la garde pour les

[68] Villaume S., 2015, Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ?, *Études et Résultats*, n° 930, Drees (source : enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2007 et 2013).
[69] Notons que très peu de familles monoparentales avec un enfant de moins de 3 ans ont un revenu supérieur ou égal à trois Smic.
[70] Repss Famille 2022.

parents). Selon l'Onape, le coût horaire moyen pour les parents du recours à une assistante maternelle est de 3,67 € en 2021, se décomposant en un salaire horaire net de 3,56 € et des indemnités d'entretien et de frais de repas de 0,09 € en moyenne par heure[71]. Pour la garde à domicile, le salaire horaire net moyen s'élève à 9,5 € en 2021, hors congés payés.

Le coût du recours à une micro-crèche Paje est estimé à partir des dépenses déclarées par les allocataires du CMG structure. En 2021, pour une durée d'accueil comprise entre 140 et 180 heures par mois, le coût horaire induit est de 8,75 €[72].

Enfin, il n'est pas tenu compte de la prise en charge éventuellement proposée par les collectivités territoriales ou les employeurs.

L'ensemble de ces hypothèses, nécessaire pour construire des cas-types, permet d'évaluer si, en moyenne, le reste-à-charge des familles a tendance à s'accroître ou à se réduire au cours du temps selon le mode de garde. Néanmoins, le taux d'effort supporté réellement par les familles peut être plus élevé que celui évalué dans les cas-types, par exemple lorsque les familles vivent dans une zone où l'offre d'accueil est faible et les salaires des assistantes maternelles élevés. Il peut à l'inverse être plus faible si l'offre d'accueil est importante (et les salaires faibles) ou si la collectivité territoriale propose une aide supplémentaire à la prise en charge.

De plus, l'évaluation à partir de cas-type repose sur les données déclarées par les familles aux différents organismes. Elle s'appuie sur les salaires et dépenses moyennes effectives des familles, appliquées à une durée de recours hypothétique. Par nature, une telle évaluation ne mesure pas les éventuels arbitrages que sont contraintes de réaliser les familles pour réduire leur reste-à-charge. En particulier, les parents confrontés à des taux d'effort élevés peuvent réduire les durées d'accueil, recourir à des modes de garde informels ou encore devoir réduire ou cesser leur activité professionnelle pour garder eux-mêmes leur enfant.

B. Pour les familles modestes, un accueil en EAJE PSU deux a trois fois moins onereux que l'accueil individuel

La graphique 2 présente les restes à charge et taux d'effort mensuels des couples et des parents isolés selon leur niveau de revenu et le mode d'accueil auxquels ils recourent. Les principaux enseignements sont les suivants :

- en 2022, le reste à charge pour l'accueil à temps complet de leur enfant de moins de 3 ans dans un mode d'accueil donné est plus faible pour une famille monoparentale que pour un couple biactif avec le même niveau de revenu. Le seul mode d'accueil où ce constat n'est pas vérifié est l'EAJE PSU, puisque le barème des participations familiales ne prend pas en compte la monoparentalité ;

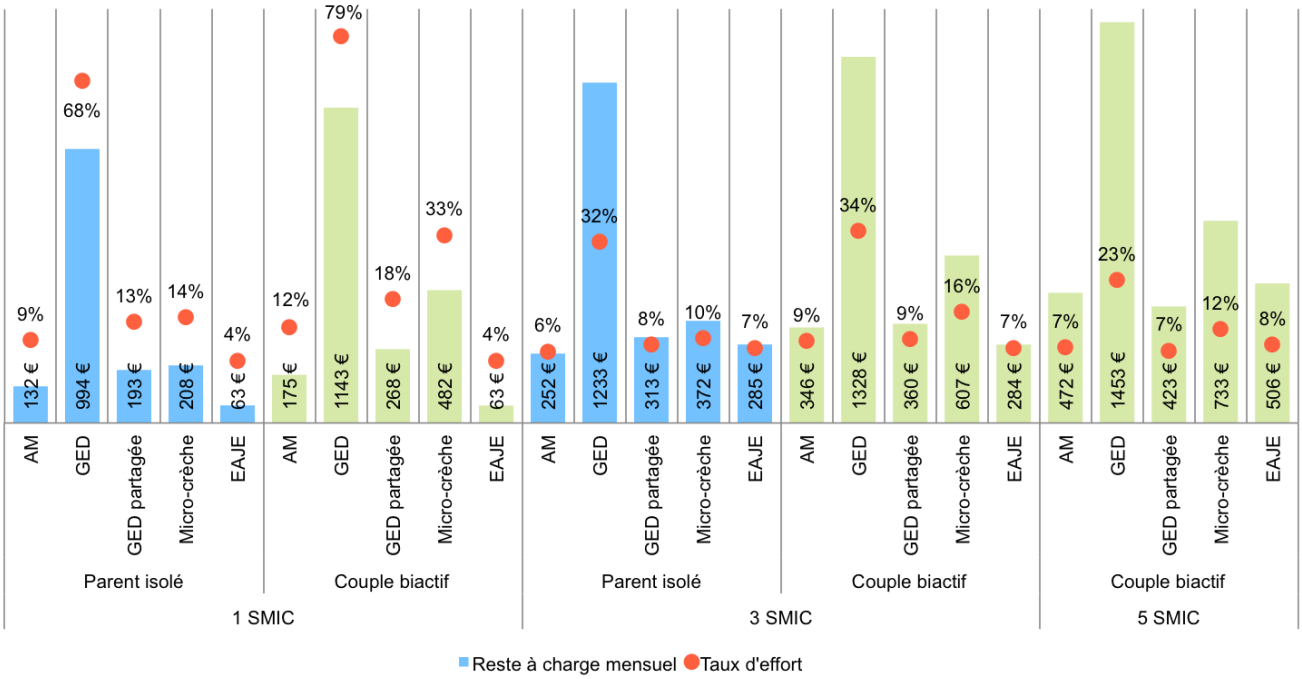
[71] Plus précisément, l'Urssaf recense le versement par les parents employeurs d'indemnités d'entretien journalières de 3,91 € en moyenne au premier trimestre 2021, et de frais de repas de 3,51 € en moyenne en 2020. Cf. Lettre de l'Onape, décembre 2022 ; Le modèle tarifaire des principaux modes d'accueil des jeunes enfants, *Les comptes de la Sécurité sociale*, juillet 2022, p. 124-129 ; Cnaf, Comparaison des participations familiales selon le mode d'accueil, Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

[72] Cnaf, Comparaison des participations familiales selon le mode d'accueil, Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

- quel que soit le mode d'accueil, le reste à charge mensuel des familles augmente avec leur revenu. En revanche, leur taux d'effort mensuel, lui, a plutôt tendance à décroître avec le niveau de revenu, sauf, là encore, dans le cas d'un accueil en EAJE PSU. Dans ce cas, en effet, le plafonnement du crédit d'impôt a pour conséquence que, entre le revenu plancher et le revenu plafond du barème des participations familiales, le taux d'effort mensuel est légèrement croissant avec le revenu. Hormis ce cas de l'accueil en EAJE, les taux d'effort mensuels sont plus élevés pour les revenus les plus faibles.

Graphique 2 : Taux d'effort et reste à charge mensuels pour l'accueil à temps plein d'un enfant de moins de 3 ans selon le mode d'accueil, la configuration familiale et le revenu en 2022

(reste à charge en €, taux d'effort en %)



Lecture : pour un parent isolé disposant d'un revenu équivalent au Smic, le reste à charge pour l'accueil de son enfant de moins de 3 ans en EAJE s'élève à 63 € par mois, soit un taux d'effort de 4 %.
Source : Cnaf – DSS, Repss famille 2022.

La garde à domicile est systématiquement le mode de garde le plus onéreux, et ne peut être envisagée que par les familles les plus aisées, sauf si elle est partagée. En effet, à partir d'un revenu équivalent à cinq fois le Smic, le taux d'effort de la garde à domicile partagée devient comparable à celui du recours à une assistante maternelle ou à un EAJE. Rappelons que ce mode de garde ne concerne que 2 % des enfants de moins de 3 ans et est concentré dans les grandes agglomérations (pour plus de détail sur la localisation de la garde à domicile, voir partie III du rapport « L'offre d'accueil formel : une grande diversité de situation selon les communes »).

Pour les familles modestes percevant un revenu équivalent au Smic, le mode d'accueil formel le moins coûteux reste l'EAJE, avec un taux d'effort de 4 % quelle que soit leur situation conjugale. Le recours à une assistante maternelle est bien plus coûteux, avec un taux d'effort de 9 % pour les parents isolés et de 12 % pour les couples biactifs. À ce niveau de revenu, le recours à un EAJE est donc deux fois moins onéreux pour les parents isolés et trois fois moins pour les couples biactifs

que le recours à une assistante maternelle. Pour des familles avec ce niveau de revenu, les autres modes d'accueil (garde à domicile et micro-crèche Paje) sont totalement inabordables.

Compte tenu du barème appliqué en EAJE, lorsque le revenu des familles augmente, le recours à une assistante maternelle devient progressivement moins onéreux que l'accueil en EAJE. Les taux d'effort de ces deux modes d'accueil sont comparables pour un parent isolé ayant un revenu équivalent à trois Smic ou un couple biactif dont le revenu équivaut à cinq Smic. Notons cependant que la part de parents isolés d'un enfant de moins de 3 ans gagnant au moins trois Smic est extrêmement faible, de sorte que, pour presque toutes les familles monoparentales, l'EAJE est le mode d'accueil le moins coûteux. De plus, la plupart des EAJE fournissent aujourd'hui les couches et les repas alors que ces frais supplémentaires sont supportés par les familles pour les autres modes d'accueil, ce qui rajoute à l'attractivité de l'EAJE pour les familles.

Le coût d'un recours à une micro-crèche Paje est, quant à lui, nettement plus élevé que celui d'une assistante maternelle. S'il est plus faible que celui de la garde à domicile, il est en revanche toujours plus élevé que celui d'une garde à domicile partagée, quelle que soit la composition de la famille et son niveau de revenu.

C. UN TAUX D'EFFORT QUI NE CESSE DE CROITRE EN MOYENNE

Selon les évaluations menées pour les projets de loi sur le financement de la sécurité sociale, jusqu'en 2013, le taux d'effort moyen des familles était contenu à un niveau voisin de 10 % de leurs ressources, sauf pour les familles modestes, et à l'exception de la garde à domicile non partagée[73]. Il était déjà souligné que « *Les montants de reste à charge pour les familles tendent toutefois à progresser au fil des années, quel que soit le mode de garde choisi, du fait de la forte progression des coûts de garde* »[74].

Depuis 2015, hormis pour l'accueil en EAJE, ces restes-à-charge ont encore eu tendance à s'accroître pour l'ensemble des familles, quels que soient leur configuration et leur niveau de ressources (graphiques 3 et 4). Cette augmentation des taux d'effort des familles pour la garde de leur enfant depuis une dizaine d'années reflète d'une part l'écart qui se creuse en moyenne entre le coût des modes d'accueil et leur solvabilisation, et, d'autre part, les changements réglementaires intervenus sur la période.

L'emploi d'une salariée à domicile pour la garde d'enfant a bénéficié à partir de 2013 d'un abattement forfaitaire de cotisations sociales de 0,75 € par heure déclarée, relevé à 2 € à partir de 2015, ce qui explique la baisse du taux d'effort de la garde à domicile pour un couple entre 2010 et 2015 (graphique 3). À partir de 2015, le taux d'effort augmente à nouveau, comme pour tous les modes d'accueil solvabilisés par le CMG. Les salaires nets moyens versés aux assistantes maternelles et aux salariées à domicile ont en effet augmenté plus vite que le CMG (qui lui est revalorisé en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac), accroissant le coût de la garde pour les

[73] PQE programme famille 2014, p. 80.
[74] *Ibid*.

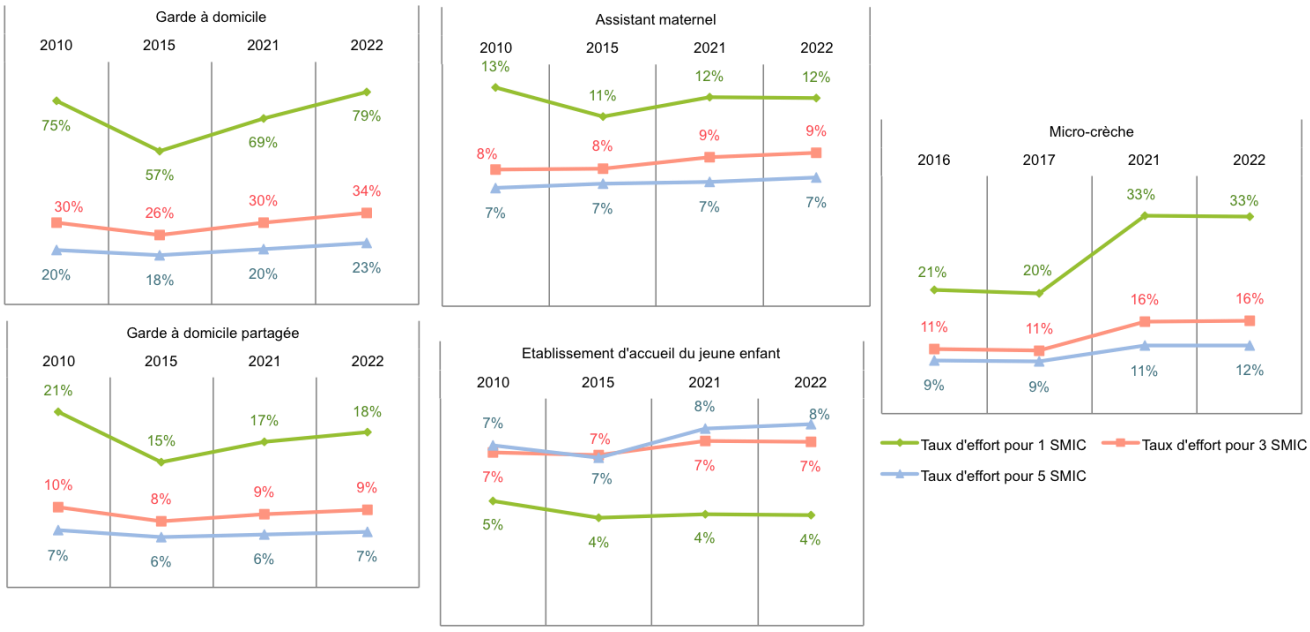
familles[75]. Pour les micro-crèches, le coût horaire d'accueil a systématiquement augmenté de manière plus forte que le Smic (sauf en 2020).

Contrairement à ces modes d'accueil, l'accueil en EAJE, du fait de son barème spécifique, présente un taux d'effort plus faible pour les bas revenus que pour les revenus plus élevés. Pour un couple biactif (comme pour un parent isolé d'ailleurs), le taux d'effort pour un accueil en EAJE est resté globalement stable depuis une dizaine d'années. La récente augmentation du barème et des plafonds de la participation familiale décidée dans la COG 2018-2022 a légèrement accru le taux d'effort des familles ayant un revenu équivalent à plus de quatre fois le Smic.

Pour les familles monoparentales, l'augmentation des taux d'effort moyens pour tous les modes d'accueil sauf l'EAJE est tout aussi observable (graphique 4). La garde à domicile reste inaccessible pour les familles monoparentales, même si son coût a diminué entre 2015 et 2021. Cette baisse permet en revanche de réduire le taux d'effort de la garde partagée à un niveau moindre que celui de la micro-crèche. Pour un parent isolé, ce taux d'effort de la garde partagée reste toutefois supérieur à celui du recours à une assistante maternelle, qui a lui aussi baissé depuis 2015. Les parents isolés bénéficient en effet depuis 2018 d'une majoration du montant du CMG, ayant participé à cette réduction du taux d'effort pour l'accueil de leur enfant chez une assistante maternelle. Ce dernier engendre néanmoins un taux d'effort deux fois plus élevé que l'accueil en EAJE pour des revenus équivalents au Smic. L'EAJE reste donc le mode d'accueil le moins onéreux pour les familles, quelle que soit leur composition et leur niveau de revenu.

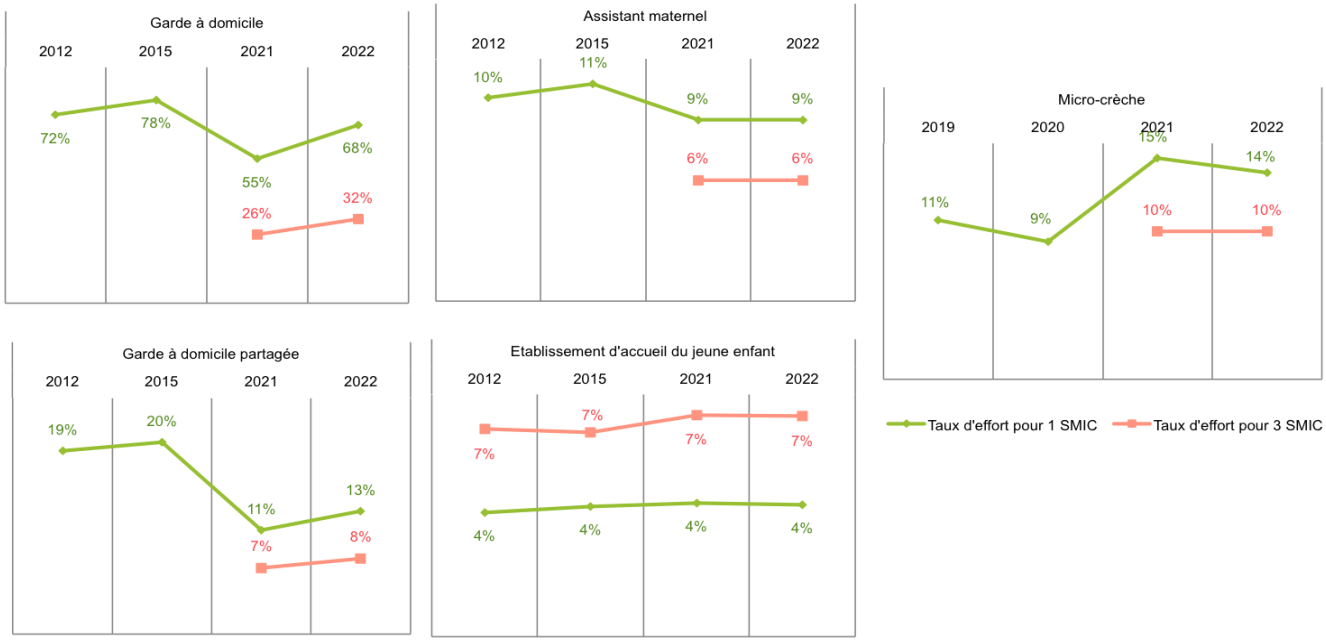
[75] Les taux d'effort augmentent d'autant plus fortement qu'ils sont exprimés, dans les estimations, en parts de Smic. Ainsi, en 2019 et en 2020 par exemple, les prestations familiales ont été revalorisées de 0,3 % chaque année, pendant que le Smic brut augmentait respectivement de 1,5 % puis 1,2 %. Cet écart de revalorisation pénalise davantage les familles à faibles revenus.

Graphique 3 : Évolution du taux d'effort pour un accueil à temps plein pour un couple selon son niveau de revenu et le mode d'accueil



Lecture : le taux d'effort mensuel de la garde de leur enfant à domicile pour un couple dont le revenu équivaut à trois Smic est passé de 30 % en 2010 à 34 % en 2022.
Source : Cnaf-DSS, Repss famille 2022.

Graphique 4 : Évolution du taux d'effort pour un accueil à temps plein pour une famille monoparentale selon son niveau de revenu et le mode d'accueil



Lecture : le taux d'effort mensuel de la garde de leur enfant chez une assistante maternelle par un parent isolé dont le revenu équivaut au Smic est passé de 10 % en 2012 à 9 % en 2022.
Source : Cnaf-DSS, Repss famille 2022.

III. Des écarts importants de taux d'effort entre les modes d'accueil pour des volumes de recours plus faibles

Les résultats présentés ci-dessus reposent sur l'hypothèse d'un besoin d'accueil à temps plein (162 heures par mois en moyenne sur l'année). Or, le reste-à-charge des familles solvabilisées par le dispositif du CMG n'est pas le même selon la durée d'accueil. Par conséquent, les taux d'effort des familles diffèrent eux-aussi, selon le mode d'accueil et sa durée d'utilisation. En particulier, des estimations portant sur des temps d'accueil plus réduits qu'un accueil à temps plein montrent des écarts particulièrement importants de taux d'effort entre les modes d'accueil pour les familles les plus modestes.

La Cnaf a réalisé des estimations sur des données 2021 (n'intégrant donc pas les revalorisations des prestations familiales ayant eu lieu en 2022) pour des temps d'accueil « partiel » de 120 heures par mois sur l'année et à « mi-temps », soit 72 heures par mois sur l'année, en EAJE, chez une assistante maternelle et en micro-crèche. Ces trois modes d'accueil sont solvabilisés de manière différente, par la tarification PSU pour l'EAJE, le CMG emploi direct pour l'assistante maternelle et le CMG structure pour la micro-crèche. Un temps d'accueil de 120 heures par mois correspond à une garde de trois jours par semaine sur l'année. Un « mi-temps » d'accueil correspond à dix-huit demi-journées de 4 heures par mois sur l'année. Les estimations montrent que pour des temps d'accueil inférieurs à un temps plein, le taux d'effort en cas de recours à une assistante maternelle est quatre fois plus élevé que le taux d'effort en cas d'accueil en EAJE pour les plus modestes (ayant des revenus équivalent à 0,5 Smic) (graphiques 5 et 6).

L'écart de taux d'effort entre les modes d'accueil pour un volume horaire inférieur à un temps plein se réduit progressivement avec les ressources des familles. À partir d'un Smic, les taux d'effort associés aux trois modes d'accueil sont inférieurs à 10 % des ressources des familles, quel que soit le temps d'accueil, et l'écart des taux d'effort entre les modes d'accueil ne dépasse pas un rapport de 1 à 2.

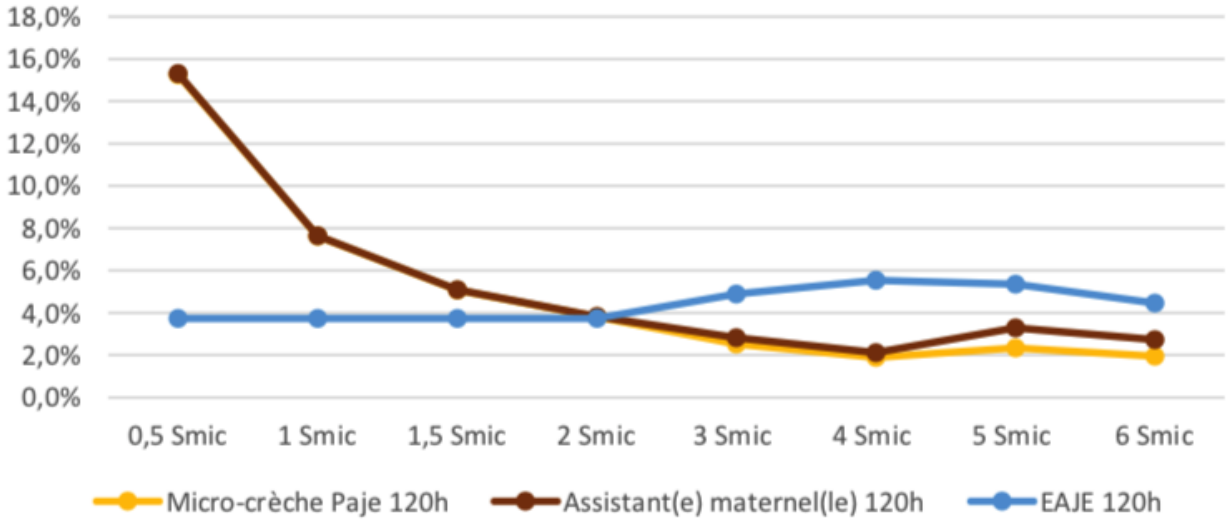
Pour un accueil à temps partiel (120 heures), l'EAJE reste moins onéreux pour les familles monoparentales jusqu'à l'équivalent de deux Smic et pour un couple jusqu'à trois ou quatre Smic (graphique 5). Au-delà de deux Smic, une famille monoparentale a intérêt à recourir à une assistante maternelle ou une micro-crèche, recours mieux solvabilisés que pour un couple grâce aux majorations de plafonds et de montants des CMG dont bénéficient les parents isolés. Pour un couple ayant des revenus supérieurs à trois Smic, recourir à une assistante maternelle devient équivalent (jusqu'à quatre Smic) puis plus avantageux (au-delà de quatre Smic) par rapport à l'EAJE. La garde à temps partiel en micro-crèche est toujours plus onéreuse.

Plus le temps d'accueil se réduit, plus le rapprochement des taux d'effort associés aux différents modes de garde est rapide avec les revenus des familles. Pour un accueil à mi-temps (72 heures), le recours à une assistante maternelle ou une micro-crèche devient plus avantageux dès deux Smic, quelle que soit la composition familiale (graphique 6). Pour les familles monoparentales, à ce faible volume horaire de recours à un mode de garde formel, la majoration du montant du CMG ne leur permet pas une meilleure prise en charge, étant donné la règle des 15 % des dépenses restant à leur charge. C'est pourquoi le profil des taux d'effort selon les revenus est similaire entre les couples et les familles monoparentales pour des durées d'accueil peu élevées.

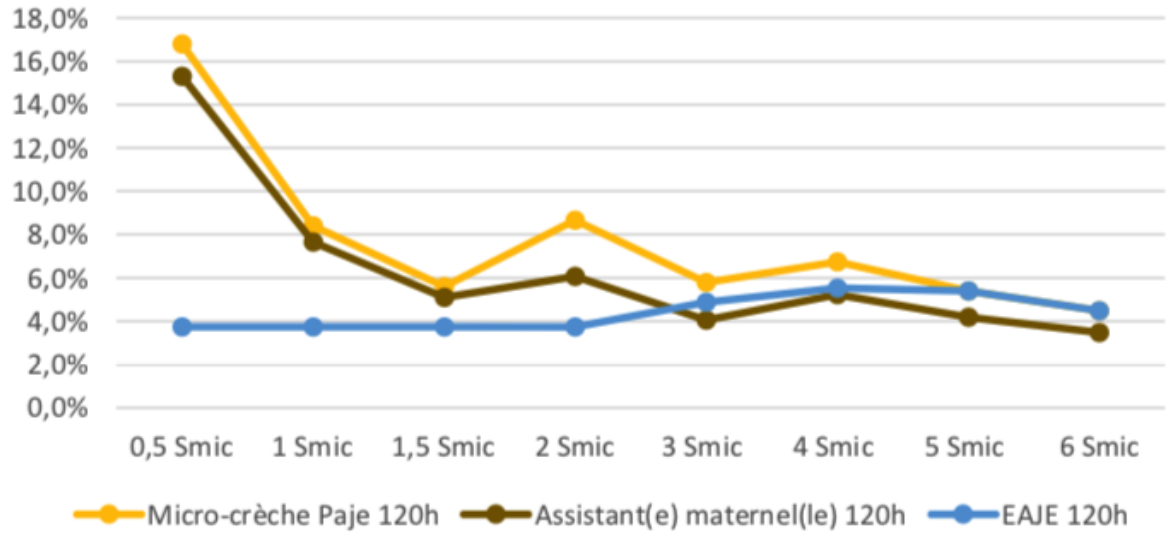
Quelle que soit la durée d'accueil (à temps plein, à temps partiel ou à mi-temps), l'EAJE est nettement moins onéreux que les autres modes d'accueil pour les familles modestes. En dessous de deux Smic, quels que soient la configuration familiale et le temps d'accueil, le taux d'effort de l'accueil en EAJE ne dépasse pas 4 % de leurs ressources. Plus le temps d'accueil est faible, plus l'écart des taux d'effort avec les autres modes d'accueil s'accroît. Les familles modestes ont donc peu le choix du mode d'accueil de leur enfant et doivent se tourner vers un EAJE. La réforme du CMG prévue dans la LFSS permettra un rapprochement des coûts restant à la charge des familles modestes entre les modes d'accueil, en supprimant le plafonnement du montant du CMG à 85 % des dépenses et en linéarisant ce montant avec les ressources des familles. Néanmoins, sa mise en œuvre n'est pas prévue avant juillet 2025. De plus, en raison des inégalités de répartition territoriale des modes d'accueil et de la liberté de négociation des salaires avec les parents employeurs, des différences de taux d'effort selon les territoires en cas de recours à un accueil individuel vont persister et ne permettront pas un alignement total sur le tarif de l'accueil en EAJE.

Graphique 5 : Taux d'effort pour un accueil de 120 heures par mois selon la configuration familiale et le niveau de revenu en 2021

a. Pour un couple



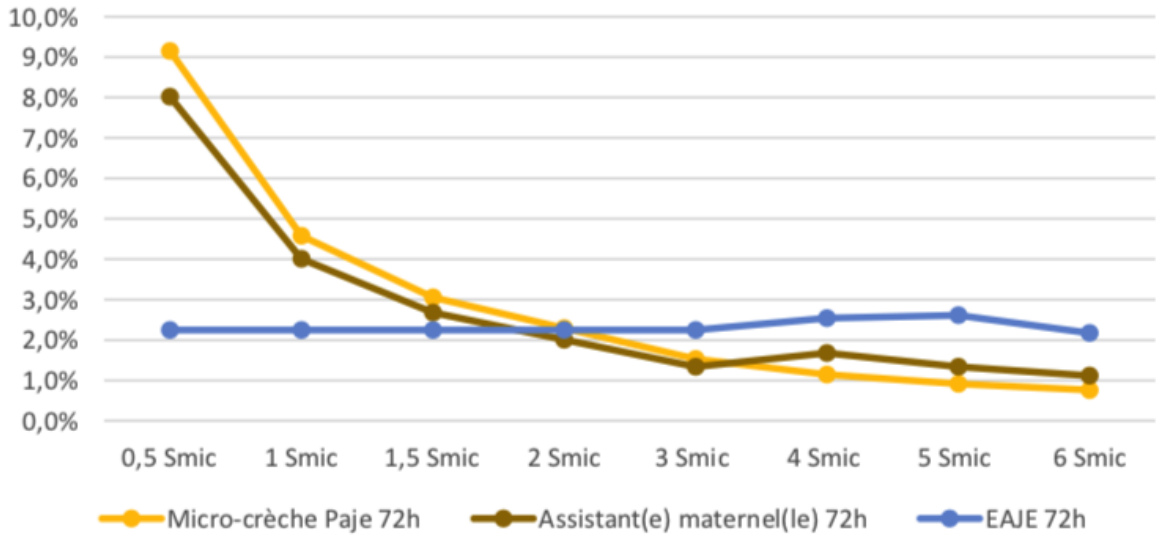
b. Pour une famille monoparentale



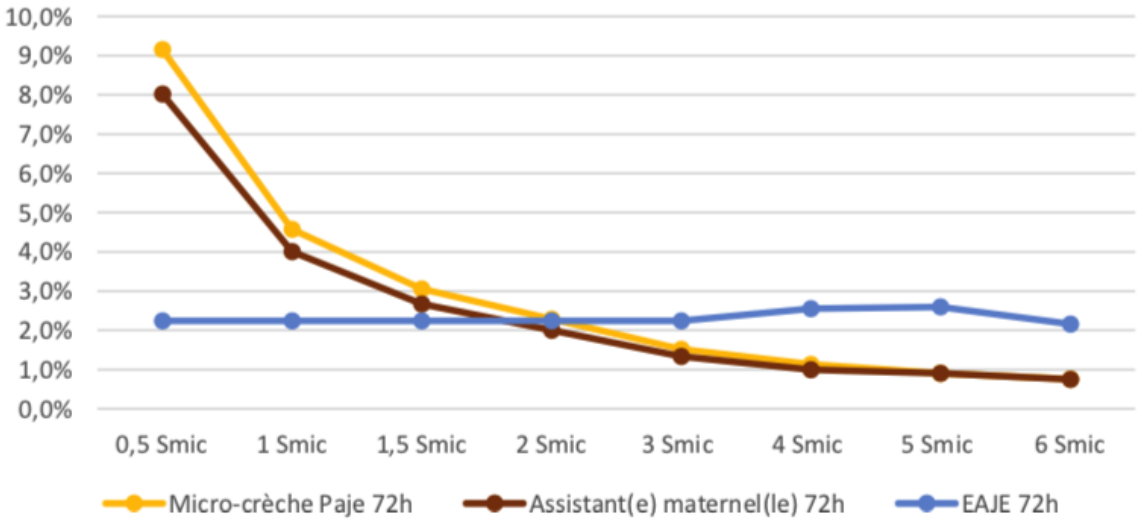
Lecture : le taux d'effort pour l'accueil d'un enfant de moins de 3 ans, 120 heures par mois en EAJE, s'élève à 4 % de leurs ressources pour des couples et des familles monoparentales dont les revenus s'échelonnent entre 0,5 et 2 fois le Smic.
Source : Cnaf, Comparaison des participations familiales selon le mode d'accueil, Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

Graphique 6 : Taux d'effort pour un accueil de 72 heures par mois selon la configuration familiale et le niveau de revenu en 2021

a. Pour un couple



b. Pour une famille monoparentale



Lecture : le taux d'effort pour l'accueil d'un enfant de moins de 3 ans, 72 heures par mois en EAJE, s'élève à 2 % de leurs ressources pour des couples et des familles monoparentales dont les revenus s'échelonnent entre 0,5 et 2 Smic.
Source : Cnaf, Comparaison des participations familiales selon le mode d'accueil, Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

PARTIE II : L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT - SITUATION ACTUELLE ET ÉVOLUTION DEPUIS 2013

CHAPITRE 1 : L'OFFRE TOTALE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET LES DEPENSES PUBLIQUES D'ACCUEIL

I. Introduction

Une offre diversifiée de solutions d'accueil existe en France pour faire garder son enfant de moins de 3 ans : accueil par des assistantes maternelles, places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), garde au domicile des parents, préscolarisation à partir de l'âge de 2 ans à l'école maternelle, garde par les parents par exemple dans le cadre d'un congé parental d'éducation, à temps partiel ou à temps plein, indemnisé ou non.

On décrit ici l'ensemble des capacités d'accueil actuellement offertes par les différents modes d'accueil et leur évolution depuis 2013, ainsi que l'évolution des dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant.

Les objectifs fixés par la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 signée entre l'État et la Cnaf étaient ambitieux : augmentation du nombre de places disponibles dans les modes d'accueil formel de 275 000 (+ 100 000 places en crèches, + 100 000 enfants supplémentaires accueillis par des assistantes maternelles, + 75 000 places à l'école préélémentaire). Le bilan de cette COG a été largement en dessous des attentes. Le nombre de places offertes par les modes d'accueil formel a certes progressé jusqu'en 2016, mais à un rythme bien inférieur aux prévisions, et surtout a connu une première baisse en 2017. Les objectifs en matière de scolarisation à 2 ans n'ont pas du tout été réalisés ; l'offre en accueil individuel décline depuis 2015 ; l'objectif de création de places en accueil collectif, certes ambitieux, n'a été que partiellement atteint ; la part des crèches privées à but lucratif et en particulier des micro-crèches Paje dans l'accueil collectif a nettement progressé[76].

La COG suivante, couvrant la période 2018-2022, fixait un objectif de création de places beaucoup plus limité que ses devancières : + 30 000 places dans les EAJE financés par la prestation de service unique (PSU) ; aucun objectif fixé pour l'accueil individuel ni sur la scolarisation à 2 ans. Environ la moitié seulement des places prévues en EAJE PSU ont été effectivement créées sur la période, même si l'offre proposée par les crèches privées à but lucratif a continué à croître. Le déclin de l'accueil individuel s'est amplifié et le nombre de places offertes à l'école préélémentaire a chuté. Au total, le nombre de places offertes par des modes d'accueil formel a poursuivi sa baisse entamée en 2017.

[76] L'objectif de création de places dans la COG 2013-2017 incluait les micro-crèches Paje, ce qui n'est pas le cas de la COG suivante.

En parallèle, le nombre de parents bénéficiant d'un congé parental indemnisé (CLCA puis Prepare) a connu une très forte baisse sur l'ensemble de la période 2013-2020, avec une accélération suite aux réformes de 2014 et 2015 sur le montant et la durée de la prestation.

En euros constants, la dépense publique consacrée à l'accueil du jeune enfant évolue à la baisse depuis 2017, alors qu'elle avait progressé entre 2013 et 2017. Toutes les composantes (à l'exception de la dépense fiscale) sont concernées : dépenses de congé parental indemnisé, bien sûr, mais également dépenses d'accueil individuel et de préscolarisation, et même d'accueil collectif (dans une bien moindre mesure).

II. L'offre totale d'accueil : situation actuelle et évolution depuis 2013

A. L'offre d'accueil formel

L'offre d'accueil formel (ou capacité théorique d'accueil par les modes d'accueil formel) correspond au nombre de places disponibles auprès d'assistantes maternelles, en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), à l'école préélémentaire et auprès de salariées à domicile (encadré 1). Au 31 décembre 2020, la capacité théorique d'accueil par les modes d'accueil formel s'élève à 1 307 700 places (tableau 1). L'accueil par des assistantes maternelles est le premier mode d'accueil, avec 710 500 places offertes, soit 54 % de l'offre. Les EAJE constituent le deuxième mode d'accueil formel, avec 479 000 places, soit 35 % de l'offre. 71 200 enfants sont accueillis à l'école préélémentaire (5 % de l'offre) et 46 900 sont gardés par une personne employée à domicile (4 % de l'offre).

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Assistante maternelle	801	803	796	783	771	759	744	711	**– 90**
EAJE	404	419	429	437	449	460	471	479	**75**
École préélémentaire	97	96	96	96	93	89	83	71	**– 26**
Salariée à domicile	42	41	42	47	46	47	48	47	**5**
Capacité théorique d'accueil par les modes d'accueil formel	**1 343**	**1 360**	**1 362**	**1 363**	**1 358**	**1 355**	**1 346**	**1 308**	**– 35**

Rupture de série entre 2015 et 2016.
Champ : France hors Mayotte.
Source : Onape, rapports 2014 à 2022.

Après avoir augmenté entre 2013 et 2016, le nombre de places d'accueil formel évolue à la baisse depuis 2017. Au total, entre 2013 et 2020, le nombre de places d'accueil formel a reculé de 35 000. La hausse continue du nombre de places en EAJE ne suffit plus à compenser la baisse sensible du nombre de places chez les assistantes maternelles (depuis 2015) et à l'école préélémentaire (depuis 2017). Entre 2013 et 2020, le nombre de places chez les assistantes maternelles et en préscolarisation a baissé de respectivement 90 000 (– 11 %) et 26 000 (– 26 %), alors que le nombre de places en EAJE et en garde à domicile augmentait de respectivement 75 000 (+ 19 %) et 5 000 (+ 13 %).

Si l'évolution à la baisse de l'offre totale d'accueil a commencé en 2017, la baisse a été particulièrement marquée en 2020, année très particulière du fait de la crise sanitaire[77]. Le nombre de places devrait réaugmenter en 2021 par rapport à 2020, sans toutefois retrouver le niveau de 2019. En effet, en 2021, le nombre de places en EAJE s'accroît de 14 000 d'après de premières estimations et le nombre d'enfants préscolarisés augmente de près de 3 000[78]. Au vu des données de dépenses 2021, le nombre de places en accueil individuel semble également augmenter en 2021, mais sans revenir à son niveau de 2019[79].

Encadré 1 - Précisions méthodologiques

L'offre d'accueil formel (ou capacité d'accueil théorique) correspond au nombre de places disponibles pour les enfants de moins de 3 ans. Elle ne tient pas compte de l'usage réel de ces places puisqu'une place peut exister mais ne pas être utilisée ou au contraire être utilisée par plusieurs enfants successivement au cours d'une journée, d'une semaine ou d'une année.

Les assistantes maternelles prises en compte sont celles qui accueillent effectivement des enfants, et non l'ensemble de celles qui disposent d'un agrément.

Le nombre de places réellement offertes n'est pas connu s'agissant de la garde à domicile, des micro-crèches ne relevant pas de la prestation de service unique (PSU) et de l'école préélémentaire. Il est approché à partir des données d'usage. Le nombre de places offertes par les salariés à domicile correspond au nombre d'enfants bénéficiaires du complément mode de garde – emploi direct « garde à domicile » effectivement observé pour l'année « n » par ce type d'accueil. Le nombre de places en micro-crèches Paje est calculé comme le nombre d'heures facturées sur l'année aux familles couvertes par un complément de mode de garde destiné à ce type de structure divisé par le nombre moyen d'heures par place. Enfin, le nombre de places en école préélémentaire offertes aux moins de 3 ans est simplement le nombre d'enfants de 2 ans effectivement scolarisés.

Source : rapport Onape 2021.

B. Le taux de couverture par les modes d'accueil formel

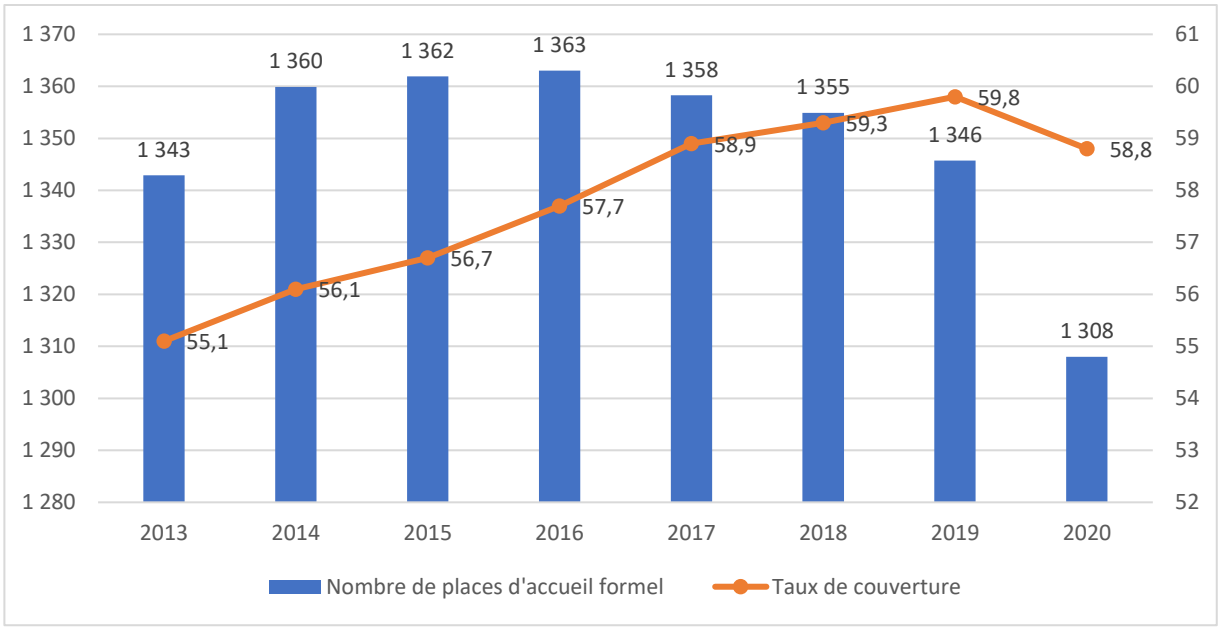
Le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel[80] progresse continuement de 2013 à 2019 (graphique 1). Il atteint 59,8 % en 2019, soit 4,7 points de plus qu'en 2013. En 2020, année très particulière du fait de la crise sanitaire, il recule pour la première fois à 58,8 %.

Le taux de couverture augmente entre 2013 et 2016 parce que l'offre d'accueil progresse et que le nombre d'enfants de moins de 3 ans recule. Il continue de progresser entre 2017 et 2019 parce que le nombre d'enfants de moins de 3 ans baisse davantage que le nombre de places offertes. Il diminue entre 2019 et 2020 parce que le nombre de places offertes baisse davantage que le nombre d'enfants de moins de 3 ans.

[77] La baisse de 2020 n'a toutefois pas concerné l'accueil en EAJE.
[78] Le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés à la rentrée 2019 et servant à estimer le nombre pour l'année 2020 était de 71 399, et il est passé à 73 972 l'année suivante.
[79] Les dépenses pour l'accueil individuel en 2021 sont en augmentation de 4,3 % en euros constants par rapport à 2020 mais restent en retrait de 3,8 % en euros constants par rapport à 2019 (tableau 4).
[80] Le taux de couverture est défini comme le rapport entre le nombre de places offertes par les modes d'accueil formel et le nombre d'enfants de moins de 3 ans.

Au total, entre 2013 et 2020, le nombre d'enfants de moins de 3 ans sur la période a baissé de 232 000, soit – 10 % (graphique 2).

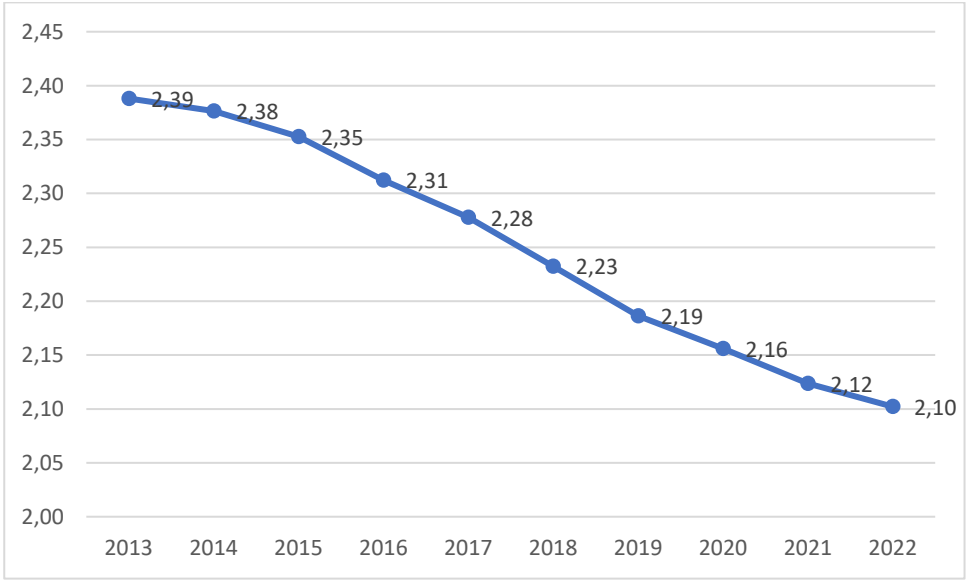
Graphique 1 : Nombre de places d'accueil formel (en milliers) et taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel (en %) de 2013 à 2020



Champ : France hors Mayotte.
Source : Onape, rapports 2014 à 2022.

Graphique 2 : Nombre d'enfants de moins de 3 ans de 2013 à 2022

(en millions)



Source : Insee - estimations de population, données provisoires à partir de 2020.
Champ : France sans Mayotte jusqu'en 2013, France à partir de 2014.

En 2020, les assistantes maternelles proposent 31,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, les EAJE 21,5, l'école préélémentaire 3,2 et les salariées à domicile 2,1 (tableau 2). Le taux de

couverture par les assistantes maternelles est resté globalement stable entre 2013 et 2019 : sur cette période, le nombre de places offertes par les assistantes maternelles a en effet baissé à peu près au même rythme que le nombre d'enfants de moins de 3 ans. En 2020, le taux de couverture par les assistantes maternelles a baissé sensiblement, du fait de la situation sanitaire. Le taux de couverture par les EAJE a, lui, nettement progressé depuis 2013 (+ 4,9 points entre 2013 et 2020) et de manière continue. Le taux de couverture par la garde à domicile progresse très légèrement depuis 2013 (+ 0,4 point), tandis que le taux de couverture par l'école préélémentaire recule (– 0,8 point).

Tableau 2 : Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel de 2013 à 2020

(en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020 (en pp)
Assistante maternelle	32,9	33,1	33,1	33,2	33,4	33,2	33,0	31,9	– 1,0
EAJE	16,6	17,3	18,0	18,5	19,5	20,1	20,9	21,5	4,9
École préélémentaire	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9	3,7	3,2	– 0,8
Salariée à domicile	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	0,4
Taux de couverture par les modes d'accueil formel	**55,1**	**56,1**	**56,7**	**57,7**	**58,9**	**59,3**	**59,8**	**58,8**	**3,7**

Rupture de série entre 2015 et 2016.
Champ : France hors Mayotte.
Source : Onape, rapports 2014 à 2022.

C. LA GARDE PAR LES PARENTS DANS LE CADRE D'UN CONGE PARENTAL INDEMNISE

Les parents qui travaillent à temps partiel ou interrompent leur activité professionnelle pour élever leur enfant de moins de 3 ans peuvent bénéficier d'une aide financière : le complément de libre choix d'activité (CLCA) jusqu'en décembre 2014, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) depuis janvier 2015. Le nombre de parents bénéficiant d'un congé parental indemnisé (CLCA puis Prepare) a connu une très forte baisse sur l'ensemble de la période 2013-2020 (tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de familles bénéficiaires d'aides à la cessation ou à la réduction d'activité professionnelle pour l'accueil d'un jeune enfant de 2013 à 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	Juin 2017	Juin 2018	Juin 2019	Juin 2020
Nombre	496 700	479 600	442 800	399 500	271 900	357 900	281 700	265 300	246 600
Évolution (en %)	– 2,7	– 3,4	– 7,7	– 9,8	– 31,9		– 21,3	– 5,8	– 7,0

Source : Cnaf, fichier Fileas – données de décembre 2013 à décembre 2017 – et Allstat fichiers définitifs FR6 (bénéficiaires) – données de juin 2017 à 2020.

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

III. Les dépenses d'accueil du jeune enfant

A. Évolution de la depense publique d'accueil entre 2013 et 2021

En 2021, la dépense publique totale consacrée à l'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans (par un mode d'accueil formel ou par les parents dans le cadre d'un congé parental indemnisé) atteint 15,1 Md€ (tableau 4).

Ces dépenses se répartissent en cinq grands postes. Le premier poste de dépenses est l'accueil collectif en EAJE, avec 6,8 Md€ (soit 45 %). L'accueil individuel représente le deuxième poste de dépenses, avec 4,9 Md€ (soit 32 %). Les dépenses fiscales représentent le troisième poste avec 1,7 Md€ (soit 11 %). Viennent ensuite les dépenses de soutien en cas d'arrêt ou de réduction d'activité (1,1 Md€, soit 8 %) et en dernier la scolarisation préélémentaire (513 M€, soit 3 %)[81].

La dépense publique totale a baissé entre 2017 et 2021 (– 2,1 % en moyenne annuelle en euros constants), après avoir légèrement augmenté entre 2013 et 2017 (+ 0,4 % en moyenne annuelle) (tableau 5). Au total, en euros constants, la dépense publique totale consacrée à l'accueil du jeune enfant a diminué de 0,8 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2021.

Les dépenses d'accueil formel et les dépenses de congé parental indemnisé ont évolué de façon différente. Les dépenses de soutien en cas d'arrêt ou de réduction d'activité ont diminué très fortement sur l'ensemble de la période 2013-2021 (– 11,8 % en moyenne annuelle en euros constants). Les dépenses d'accueil formel, elles, ont d'abord augmenté entre 2013 et 2017 (+ 2,8 % en moyenne annuelle en euros constants), puis ont évolué à la baisse de 2017 à 2021 (– 1,0 % en moyenne annuelle).

En 2021, les dépenses d'accueil formel représentent ainsi 92 % du total des dépenses publiques (14,0 Md€ sur un total de 15,1 Md€), contre 8 % pour les dépenses de congé parental indemnisé. La part de l'accueil formel dans les dépenses a progressé de 11 points de pourcentage depuis 2013, du fait de la forte baisse du nombre de bénéficiaires d'un congé parental indemnisé.

Au sein des dépenses d'accueil formel, les dépenses d'accueil en EAJE ont connu une forte progression entre 2013 et 2017 (+ 4,8 % en moyenne annuelle en euros constants), mais diminuent depuis (– 0,8 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2021), alors même que l'offre de places continue à progresser. Si les dépenses de fonctionnement des EAJE se maintiennent, les dépenses d'investissement en EAJE des communes, elles, ont chuté depuis 2016, ce qui explique la baisse de la dépense d'accueil en EAJE.

Alors que les dépenses d'accueil individuel ont augmenté légèrement entre 2013 et 2017 (+ 0,6 % par an en euros constants), elles baissent nettement depuis (– 2,1 % par an). Il en est de même pour les dépenses de scolarisation préélémentaire (– 3,8 % par an entre 2017 et 2021). En fait, seules les dépenses fiscales progressent sur l'ensemble de la période (+ 2,7 % par an entre 2013

[81] À noter qu'un nombre non négligeable de femmes qui arrivent à la fin de la Prepare continuent de garder leur enfant jusqu'à l'entrée en maternelle, et perçoivent parfois des allocations chômage ou le RSA. Ces dépenses d'allocations chômage ou de RSA ne sont pas prises en compte ici.

et 2021), en particulier celles liées au crédit d'impôt famille et au régime d'imposition des assistantes maternelles[82].

Tableau 4 : Les dépenses d'accueil des enfants de moins de 3 ans par grand poste de 2013 à 2021

(en M€ courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modes d'accueil formel	**12 163**	**12 684**	**12 993**	**13 315**	**13 818**	**13 629**	**13 957**	**13 463**	**13 958**
Accueil individuel (assistante maternelle et garde à domicile)	**4 890**	**4 884**	**4 949**	**5 044**	**5 085**	**4 971**	**4 976**	**4 631**	**4 908**
Prestations monétaires et prise en charge des cotisations	4 820	4 810	4 870	4 963	4 998	4 880	4 883	4 532	4 795
Soutien à l'accueil individuel (RAM/RPE, aide à l'installation)	70	74	79	81	88	91	93	99	113
EAJE	**5 471**	**5 892**	**6 110**	**6 274**	**6 722**	**6 668**	**6 931**	**6 634**	**6 847**
Dépenses de fonctionnement	**4 936**	**5 281**	**5 772**	**5 733**	**6 106**	**6 173**	**6 367**	**6 185**	6 246
Fnas	2 629	2 798	3 288	3 210	3 425	3 602	3 757	3 625	3 672
Communes	2 307	2 483	2 484	2 523	2 681	2 571	2 610	2 560	2 574
Dépenses d'investissement	**535**	**611**	**639**	**541**	**616**	**496**	**565**	**448**	**601**
Fnas	267	341	367	369	456	297	337	269	377
Communes	268	270	272	172	160	199	228	179	176
École préélémentaire	**523**	**551**	**542**	**574**	**569**	**561**	**555**	**485**	**513**
État	271	270	273	294	294	284	282	249	268
Collectivités locales	252	281	269	280	275	277	273	236	245
Dépenses fiscales	**1 279**	**1 357**	**1 392**	**1 423**	**1 442**	**1 429**	**1 495**	**1 713**	**1 690**
Crédit d'impôt pour frais de garde	918	940	986	993	996	984	987	1 053	903
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux	189	183	162	133	130	137	146	139	160
Régime d'imposition des AM agréées	114	163	164	214	208	205	247	391	478
Crédit impôt famille*	58	70	80	83	109	103	115	130	150
Congé parental indemnisé	**2 941**	**2 880**	**2 577**	**2 335**	**1 810**	**1 423**	**1 362**	**1 285**	**1 147**
CLCA-Prepare	2 026	1 963	1 788	1 584	1 533	980	922	868	nd
Dépenses d'AVPF	914	917	788	751	577	443	440	416	nd
TOTAL	**15 104**	**15 564**	**15 570**	**15 650**	**15 628**	**15 054**	**15 320**	**14 747**	**15 105**

* : La dépense fiscale relative aux entreprises est supérieure à la dépense de crédit d'impôt famille, car une réduction d'impôt sur les sociétés peut se rajouter.
Sources : Cnaf, données tous régimes, Vfdas, Allstat – FR2 et FR6 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFiP, Comptes des communes (Onape, rapports 2014 à 2022).

[82] La forte hausse des dépenses liées au régime d'imposition des assistantes maternelles pourrait être en partie liée à des changements qui ont eu lieu au 1er janvier 2020, 1er juillet 2020 et 1er janvier 2021 concernant la façon dont Pajemploi, pour le calcul du prélèvement de l'impôt à la source, effectue une évaluation provisoire du revenu imposable (que l'assistante maternelle doit corriger dans sa déclaration). Mais ces changements ne semblent pas pouvoir expliquer la totalité de la hausse. https://www.lassmat.fr/actualites/nouvelles-professionnelles/le-calcul-de-la-remuneration-imposable-par-pajemploi-evolue#:~:text=Abattement%20forfaitaire,fiscal%20sp%C3%A9cifique%20aux%20assistantes%20maternelles.

Tableau 5 : Évolution des dépenses publiques d'accueil des enfants de moins de 3 ans en moyenne annuelle en euros constants de 2013 à 2021

(en %)

	2013-2017	2017-2021	2013-2021
Modes d'accueil formel	**2,8**	**– 1,0**	**0,9**
Accueil individuel	0,6	– 2,1	– 0,8
EAJE	4,8	– 0,8	2,0
École préélémentaire	1,7	– 3,8	– 1,1
Dépenses fiscales	2,6	2,8	2,7
Congé parental indemnisé	**– 11,8**	**– 11,9**	**– 11,8**
TOTAL	**0,4**	**– 2,1**	**– 0,8**

Source : Onape, rapports 2014 à 2022 ; calculs SG HCFEA.

L'évolution de la dépense publique consacrée à l'accueil du jeune enfant est à mettre en regard avec celle du nombre d'enfants de moins de 3 ans. Ce nombre a baissé d'environ 11 % entre 2013 et 2021, de manière continue sur l'ensemble de la période (– 4 % entre 2013 et 2017 et – 7 % entre 2017 et 2021). Quand on rapporte la dépense d'accueil au nombre d'enfants de moins de 3 ans, les évolutions apparaissent encore plus contrastées entre les deux sous-périodes 2013-2017 et 2017-2021. Entre 2013 et 2017, la dépense publique par enfant de 0 à 2 ans a progressé en moyenne de 1,6 % par an en euros constants (tableau 6). En revanche, elle baisse de 0,3 % par an en moyenne entre 2017 et 2021.

Tableau 6 : Évolution des dépenses publiques d'accueil des enfants de moins de 3 ans, par enfant de moins de 3 ans, en moyenne annuelle en euros constants de 2013 à 2021

(en %)

	2013– 2017	2017– 2021	2013– 2021
Modes d'accueil formel	**4,0**	**0,8**	**2,4**
Accueil individuel	1,8	– 0,4	0,7
EAJE	6,1	1,0	3,5
École préélémentaire	2,9	– 2,1	0,4
Dépenses fiscales	3,8	4,6	4,2
Congé parental indemnisé	**– 10,8**	**– 10,3**	**– 10,5**
TOTAL	**1,6**	**– 0,3**	**0,6**

Source : Onape, rapports 2014 à 2022 ; calculs SG HCFEA.

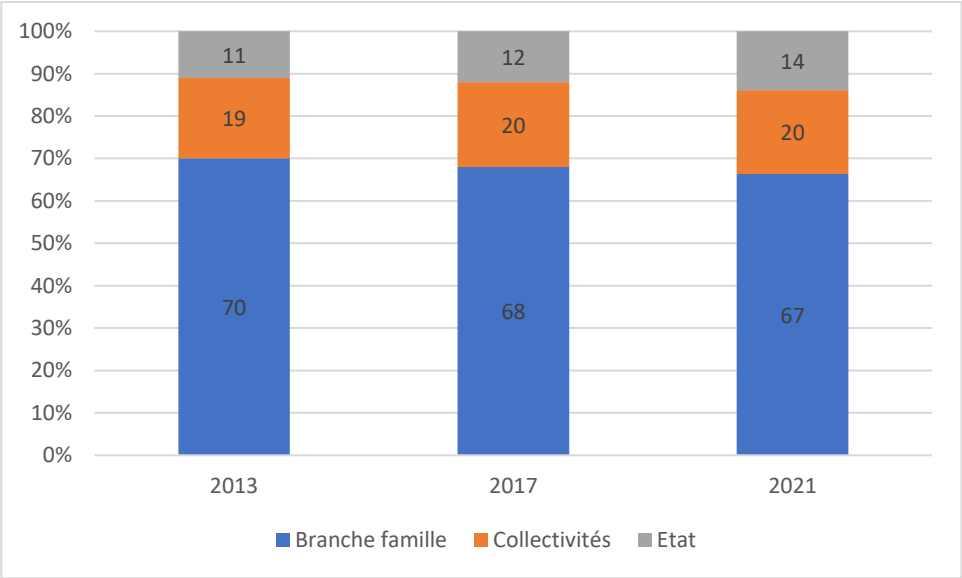
Les dépenses de congé parental indemnisé rapportées au nombre d'enfants de moins de 3 ans baissent nettement, parce que le nombre de bénéficiaires de cette prestation diminue bien plus fortement que le nombre des naissances. En revanche, rapportée au nombre d'enfants de moins de 3 ans, la dépense consacrée aux modes d'accueil formel continue de progresser entre 2017 et 2021, mais à un rythme très ralenti par rapport à la période 2013-2017 (+ 0,8 % en moyenne par an en euros constants contre + 4,0 %).

Dans le détail, les dépenses d'accueil individuel et surtout d'école préélémentaire par enfant de moins de 3 ans baissent entre 2017 et 2021, alors que la dépense d'accueil en EAJE par enfant progresse.

Trois acteurs participent au financement public de l'accueil du jeune enfant : la branche famille de la Sécurité sociale, les collectivités territoriales et l'État. En 2021, la branche famille est, de loin, le premier financeur de l'accueil du jeune enfant (67 % des dépenses). Les collectivités territoriales (20 % des dépenses) sont le deuxième contributeur : elles financent une partie de l'accueil en EAJE et la moitié de la scolarisation en préélémentaire. L'État contribue dans une moindre mesure (14 % des dépenses). D'une part, le ministère de l'Éducation nationale finance environ la moitié des dépenses d'école préélémentaire. D'autre part, la dépense fiscale atteint 1,7 Md€. Elle correspond aux crédits ou réductions d'impôt pour les frais de garde ou d'emplois familiaux (1,1 Md€), au financement d'un régime d'imposition spécifique pour les assistantes maternelles (478 M€) et enfin au coût du crédit d'impôt famille (Cifam)[83].

Depuis 2013, la part de la branche famille dans les dépenses d'accueil des enfants de moins de 3 ans a légèrement diminué (– 3,5 points), au profit des collectivités (+ 1,0 point) et de l'État (+ 2,5 points) en raison de la hausse des dépenses fiscales (graphique 3).

Graphique 3 : Répartition de la dépense publique d'accueil des enfants de moins de 3 ans entre la branche famille, les collectivités et l'État en 2013, 2017 et 2021 (en %)



Source : Onape, rapports 2014, 2018 et 2022.

B. Part de la dépense publique affectée à chaque mode d'accueil formel

Pour évaluer plus précisément la part de la dépense publique affectée à chaque mode d'accueil formel (assistante maternelle, EAJE, garde à domicile, école préélémentaire), il est nécessaire de ventiler les dépenses fiscales par mode d'accueil (voir encadré 2). Au sein des dépenses publiques d'accueil formel du jeune enfant, l'accueil en EAJE constitue alors le premier poste, avec 7,4 Md€

[83] Le Cifam vise à encourager les entreprises imposées sur leur bénéficie réel à engager des dépenses en faveur de la garde des enfants de moins de 3 ans de leurs salariés pour leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Il leur permet de bénéficier d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses engagées pour la création de places de crèches et de 25 % des dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (Cesu). A ce crédit d'impôt peut se rajouter une réduction de l'impôt sur les sociétés.

en 2021 (tableau 7). L'accueil par une assistante maternelle, bien qu'étant le premier mode d'accueil formel en termes de nombre d'enfants accueillis, ne constitue que le deuxième poste de dépenses, avec 5,5 Md€ (y compris les dépenses fiscales liées à ce mode d'accueil). Les coûts pour les finances publiques de la garde à domicile et de l'école préélémentaire sont beaucoup plus faibles (respectivement 546 M€ et 513 M€).

Les EAJE sont financés en premier lieu par la branche famille *via* le Fnas (55 %), en second lieu par les collectivités territoriales (37 %) et enfin par l'État *via* les avantages fiscaux (8 %). L'accueil par une assistante maternelle est financé très majoritairement par la branche famille (82 %) et en second lieu par l'État (18 %). Il en est de même pour la garde à domicile (56 % pour la branche famille et 44 % pour l'État). La préscolarisation est financée à peu près à part égale par l'État et les collectivités territoriales.

Tableau 7 : Dépenses publiques d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans et répartition entre les financeurs selon le mode d'accueil en 2021

	Dépenses publiques (en M€)	Part financée par la branche famille (en %)	Part financée par les collectivités territoriales (en %)	Part financée par l'État (en %)
Assistante maternelle	5 497	82	0	18
EAJE	7 403	55	37	8
Garde à domicile	546	56	0	44
École préélémentaire	513	0	48	52

Sources : Cnaf, données tous régimes 2021, Vfdas 2021, Allstat – FR2 et FR6 2021 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFiP, Comptes des communes ; Repss famille 2023 ; calculs SG HCFEA.

Les écarts entre modes d'accueil sont encore plus importants quand la dépense publique est rapportée au nombre d'enfants accueillis (ou de places offertes en EAJE). En 2019[84], la dépense publique annuelle s'élève à environ 15 900 € pour une place en EAJE, 10 400 € pour un enfant gardé à domicile, 9 100 € pour un enfant accueilli par une assistante maternelle et seulement 6 700 € pour un enfant scolarisé (tableau 8). La contribution publique pour une place en EAJE est ainsi plus élevée de 174 % que celle versée pour l'accueil d'un enfant par une assistante maternelle.

[84] On retient l'année 2019 pour ce calcul car l'année 2020 est trop atypique en raison de la crise sanitaire et de la forte baisse du nombre de places d'accueil et des dépenses et que l'information sur l'offre d'accueil n'est pas disponible pour 2021.

Tableau 8 : Dépenses publiques d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans par enfant accueilli selon le mode d'accueil en 2019

	Dépenses publiques (en M€)	Nombre d'enfants accueillis	Dépenses annuelles par enfant accueilli (en €)	*En % par rapport à l'accueil par une assistante maternelle*
Assistante maternelle	5 414	593 963*	9 100	*100*
EAJE	7 490	471 000**	15 900	*174*
Garde à domicile	498	47 700	10 400	*115*
École préélémentaire	555	82 700	6 700	*74*

* : effectif moyen sur l'année d'enfants de moins de 3 ans dont les parents emploient un assistant maternel *via* le dispositif Pajemploi (source Acoss).
** : nombre de places offertes en EAJE.
Sources : Cnaf, données tous régimes 2019, Vfdas 2019, Allstat – FR2 et FR6 2019 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFiP, Comptes des communes ; Repss famille 2021 ; calculs SG HCFEA.

Le nombre moyen d'heures[85] pendant lesquelles un enfant est accueilli durant la semaine varie selon le mode d'accueil. En 2021, il est le plus élevé en EAJE (31h55), suivi par les assistantes maternelles (31h38), et le plus faible à l'école préélémentaire (21h32) (tableau 9)[86].

Tableau 9 : Dépenses publiques d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans par heure d'accueil selon le mode d'accueil en 2019

	Dépenses annuelles par enfant accueilli (en €)*	Nombre moyen d'heures d'accueil par semaine par enfant**	Nombre de semaines d'accueil par an***	Nombre moyen d'heures par an par enfant	Dépense publique horaire (en €)	*En % par rapport à l'accueil par une assistante maternelle*
Assistante maternelle	9 100	31h38	48	1 518	6,0	*100*
EAJE	15 900	31h55	48	1 532	10,6	*177*
Garde à domicile	10 400	23h31	48	1 129	9,2	*154*
École préélémentaire	6 700	21h32	39	840	8,0	*133*

* : voir tableau 8.
** : en 2021, d'après l'enquête Modes de garde de la Drees.
*** : on fait l'hypothèse que les assistantes maternelles, les gardes à domicile et les employés d'EAJE ont cinq semaines de congés payés.
Sources : Cnaf, données tous régimes 2019, Vfdas 2019, Allstat – FR2 et FR6 2019 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFiP, Comptes des communes ; Repss famille 2021 ; Drees, enquête Modes de garde 2021 pour le nombre moyen d'heures d'accueil par semaine par enfant ; calculs SG HCFEA.

Quand la dépense publique est rapportée au nombre moyen d'heures d'accueil, les places respectives de la préscolarisation et de l'accueil par les assistantes maternelles dans la hiérarchie des dépenses publiques sont modifiées. C'est pour une heure d'accueil par une assistante

[85] L'information sur le nombre d'heures d'accueil est nécessaire pour la production de nombreux indicateurs. Or cette information n'est pas disponible pour tous les modes d'accueil. Il apparaît à ce titre indispensable que le total des heures réalisées avec le soutien des finances publiques puisse être collecté auprès de toutes les structures d'accueil.
[86] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

maternelle que la contribution publique est la plus faible. La contribution publique reste la plus élevée pour une heure d'accueil en EAJE, suivie par une heure d'accueil par une garde à domicile et une heure d'accueil à l'école préélémentaire (tableau 9).

Encadré 2 - Méthode de calcul des dépenses publiques par mode d'accueil du jeune enfant

Dépenses pour la garde à domicile : CMG garde à domicile, CMG en mode prestataire (hors micro-crèche), allègement de charge au titre de la déduction forfaitaire, réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux.

Dépenses pour l'accueil par une assistante maternelle : CMG assistante maternelle, régime d'imposition des assistants maternels agréés, fraction (55 %) du crédit d'impôt pour frais de garde pour les familles recourant à une assistante maternelle.

Dépenses pour l'accueil en EAJE : dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, fraction (45 %) du crédit d'impôt pour frais de garde en EAJE.

Dépenses d'école préélémentaire : dépenses du ministère de l'Éducation Nationale, dépenses des collectivités territoriales.

La fraction (55 %) du crédit d'impôt pour frais de garde pour les familles recourant à une assistante maternelle est calculée comme le montant moyen de crédit d'impôt pour frais de garde par une assistante maternelle (source : enquête Modes de garde 2013) multiplié par le nombre de familles recourant à une assistante maternelle rapporté au montant total du crédit d'impôt pour frais de garde.

La fraction (45 %) du crédit d'impôt pour frais de garde en EAJE est calculée comme le montant moyen de crédit d'impôt pour frais de garde en EAJE (source : enquête Modes de garde 2013) multiplié par le nombre de familles recourant à un EAJE rapporté au montant total du crédit d'impôt pour frais de garde.

CHAPITRE 2 : L'ACCUEIL PAR LES ASSISTANTES MATERNELLES

I. La démographie des assistantes maternelles : une profession ultra-féminisée et vieillissante

A. UNE FORTE FEMINISATION DE LA PROFESSION

La profession des assistantes maternelles est quasi exclusivement féminine : en 2020, le taux de féminisation atteint 99,40 % selon les données Ircem (tableau 1). Ce taux est supérieur à celui des gardes d'enfants à domicile (96,32 %) et à celui des professionnels de l'emploi à domicile hors garde d'enfant (82,35 %).

Tableau 1 : Taux de féminisation des métiers du secteur de l'emploi à domicile en 2020

(en %)

Garde d'enfants à domicile	96,32
Assistantes maternelles	99,40
Emplois à domicile hors garde d'enfant	82,35

Source : Ircem, données annuelles 2020 ; traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

Ce taux est aussi supérieur à celui des « autres professionnels de l'action sociale », pourtant eux aussi à forte proportion de femmes (91,9 % en 2018 selon la Drees[87]). Il est enfin très supérieur à celui de l'ensemble des employés (75,3 % en 2019) et à celui de l'ensemble des emplois (48,5 % en 2019 [source enquête Emploi 2019[88]]).

B. UN NIVEAU DE QUALIFICATION FAIBLE BIEN QU'EN PROGRESSION

Le métier d'assistante maternelle n'exige pas de diplôme spécifique et le niveau de qualification de ces professionnelles est relativement faible.

Les chiffres de la Drees[89] relatives à la catégorie regroupant les assistantes maternelles, gardes à domicile et assistantes familiales montrent que ces professionnelles sont proportionnellement plus nombreuses que les professionnels du social ainsi que l'ensemble des salariés (hors professionnels du social) (tableau 2) à avoir le CAP/BEP ou moins (elles sont respectivement 64,4 % contre 54,9 % pour les professionnels du social et 37,6 % pour l'ensemble des salariés).

[87] Données Data Drees sur les effectifs et les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs sociaux en 2018.
[87] Rapport sectoriel, édition 2020.
[88] Forment V., Vidalenc J., 2020, Les employés : des professions largement féminisées, *Insee Focus*, n° 190, mai.
[89] Données statistiques de la Drees sur les effectifs et les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs sociaux.

Ces professionnelles ont plus souvent que l'ensemble des professionnels du social ou que l'ensemble des salariés un niveau CAP ou BEP (respectivement 39,2 % contre 32,1 % et 22,9 % en 2018). Elles sont un peu plus nombreuses à être sans diplôme (13,8 %) que l'ensemble des salariés (hors professionnels du social) (9,5 %).

Tableau 2 : Niveau de diplôme des assistantes maternelles, gardes à domicile et assistants familiaux en 2018

(en %)

	Assistants maternels, gardes à domicile ou assistants familiaux	Ensemble des professionnels du social	Ensemble des salariés (hors travailleurs sociaux)
Diplôme supérieur à baccalauréat + 2 ans	5,3	9,7	26,3
BTS, DUT ou autre diplôme de niveau bac + 2	6,4	5,4	13,9
Paramédical et social (niveau bac+2)	0,9	11,6	1,9
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	22,9	18,5	20,3
CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	39,2	32,1	22,9
Brevet des collèges	8,3	6,6	4,4
Certificat d'études primaires	3,1	2,5	0,8
Sans diplôme	13,8	13,7	9,5

Champ : France métropolitaine.
Source : Insee, enquête Emploi 2018, traitement Drees. https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/les-professions-sociales-effectifs-profil-et-caracteristiques-des-emplois/information/

Des études ont néanmoins montré que les nouvelles entrantes dans la profession étaient plus diplômées que les assistantes maternelles déjà dans la profession[90]. En 2009, 55 % des assistantes maternelles qui exerçaient ce métier depuis moins de trois ans avaient au moins le baccalauréat alors que c'était le cas de 35 % de l'ensemble des assistantes maternelles. Cette même étude avait montré également que les assistantes maternelles étaient plus diplômées en moyenne que les autres métiers des services à la personne.

De plus, une étude[91] note que la profession (comparée aux employés, aux femmes employées, aux emplois à domicile et aux personnels des services directs aux particuliers) a connu entre 2005 et 2019 une élévation particulièrement forte du niveau de diplôme et une diminution forte de la part des sans diplôme.

Si les assistantes maternelles ne sont pas soumises à exigences de qualifications particulières, elles sont contraintes de suivre une formation obligatoire. Celle-ci a été réformée en 2018 (décret n° 2018-903 du 23 octobre 2018). La durée de la formation reste de 120 heures mais se répartit différemment : elle ne se répartit plus en deux fois 60 heures, mais en une formation de 80 heures

[90] Devetter F.-X., 2012, Qualité de l'emploi et des conditions de travail des professionnel-le-s de la petite enfance, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 109, p. 9-22.
[91] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.

devant être obligatoirement effectuée avant d'accueillir un premier enfant et dans un délai de six mois à compter de la réception du dossier complet de demande d'agrément et en une formation de 40 heures devant se dérouler dans les trois ans suivant le début d'exercice de l'assistante maternelle. Cette formation est sanctionnée désormais, à son issue, par une évaluation des acquis. L'agrément ne sera délivré que si cette évaluation est réussie et le renouvellement d'agrément sera conditionné au suivi de la deuxième partie de formation de 40 heures.

On constate par ailleurs un recours croissant à la formation continue dans la profession[92].

C. UN AGE MOYEN ET UN AGE D'ENTREE DANS LA PROFESSION ELEVES

L'âge moyen des assistantes maternelles employées par des particuliers s'établit à 48 ans en 2019 (selon l'Observatoire de l'emploi à domicile[93]). Cet âge moyen est très supérieur à celui de l'ensemble des salariés hors professionnels du social (42 ans en 2018[94]) ainsi qu'à celui de l'ensemble des professionnels du social (46 ans en 2018[95]). Il est le même que celui des salariés des particuliers employeurs (48 ans en 2019), légèrement inférieur à celui des salariés de particuliers employeurs hors garde d'enfant (49 ans en 2019), mais beaucoup plus élevé que celui des gardes d'enfants à domicile (36 ans en 2019) (tableau 3).

Tableau 3 : Âge moyen des salariés des particuliers employeurs en 2018 et 2019

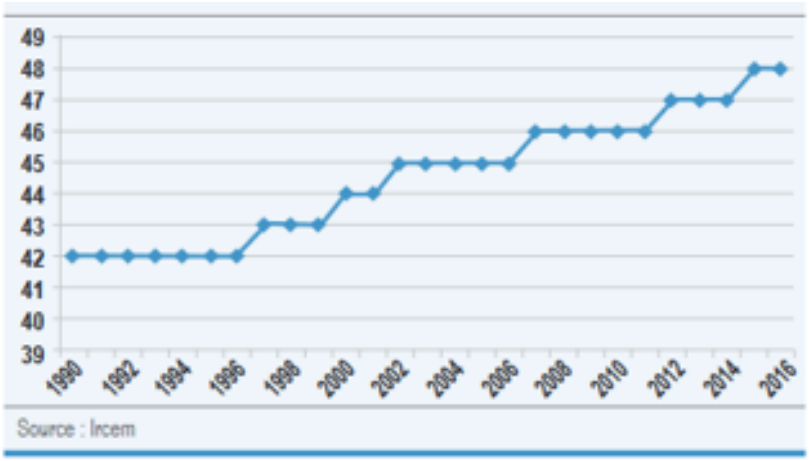
Emploi à domicile hors garde d'enfant*	49 ans en 2019
Assistante maternelle*	48 ans en 2019
Garde d'enfant à domicile*	36 ans en 2019
Ensemble des salariés du secteur de l'emploi à domicile*	48 ans en 2019
Ensemble des professionnels du social**	46 ans en 2018
Ensemble des salariés (hors professionnels du social)**	42 ans en 2018

Source : *Ircem 2019, Insee RP 2017, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile ; **Insee, enquête Emploi 2018, traitement Drees.

L'âge moyen des assistantes maternelle a augmenté entre 1990 et 2016 : il est passé de 42 ans en 1990 à 48 ans depuis 2015 (graphique 1).

[92] *Ibid*.
[93] Baromètre n° 36, 2021, données Ircem 2019.
[94] Données Data Drees sur les effectifs et les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs sociaux en 2018.
[95] *Ibid*.

Graphique 1 : Évolution de l'âge moyen des assistantes maternelles entre 1990 et 2016



Source : Ircem, baromètre de l'Observatoire de l'emploi à domicile 2018.

L'âge moyen d'entrée dans la profession d'assistante maternelle, de 34 ans en 2016, est par ailleurs assez tardif par rapport à d'autres professions du champ de la petite enfance selon le baromètre 2018. Cela s'explique par le fait que l'exercice de ce métier est étroitement lié au cycle de vie familial, à la vie en couple et à l'entrée en maternité. Comme il sera montré plus loin, la majorité des assistantes maternelles sont en couple et n'ont plus d'enfants en bas âge. Ce niveau moyen élevé d'entrée dans la profession s'explique aussi par le fait que les assistantes maternelles ont bien souvent exercé d'autres professions avant de devenir assistantes maternelles[96].

D. UNE FORTE PROPORTION DE 50 ANS ET PLUS

Les assistantes maternelles sont surreprésentées dans le haut de la distribution par âge. Elles sont près de 50 % (48,8 %) à avoir 50 ans et plus en 2020 (données Fepem 2022), soit un taux supérieur à celui de l'ensemble des salariés (hors professionnels du social) (30 % en 2018) ainsi qu'à celui de l'ensemble des professionnels du social (42 % en 2018)[97].

Au sein des professionnels du secteur de l'emploi à domicile, elles sont comparativement moins nombreuses à avoir plus de 50 ans que les professionnels du secteur hors garde d'enfant (55,6 % en 2020) mais plus nombreuses que ceux de la garde d'enfant à domicile (27,9 %) (tableau 4). Elles sont, en revanche, plus nombreuses que ces deux catégories de professionnels à avoir entre 40 et 49 ans : 30,1 % relèvent de cette tranche d'âge en 2020 contre 20,0 % pour les emplois à domicile hors garde d'enfant et 13,3 % pour les gardes d'enfant à domicile.

Les assistantes maternelles sont enfin particulièrement peu nombreuses (2,4 % en 2020) à avoir moins de 30 ans, notamment au regard des professionnels de la garde d'enfant à domicile (qui sont 45,2 % dans ce cas en 2020) mais aussi au regard des salariés de l'emploi à domicile hors garde d'enfant (qui sont 11,9 % dans ce cas).

[96] Devetter F.-X., 2012, Qualité de l'emploi et des conditions de travail des professionnel-le-s de la petite enfance, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 109, p. 9-22.
[97] Données Data Drees sur les effectifs et les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs sociaux en 2018.

Tableau 4 : Répartition par âge des professionnels de l'emploi à domicile en 2020

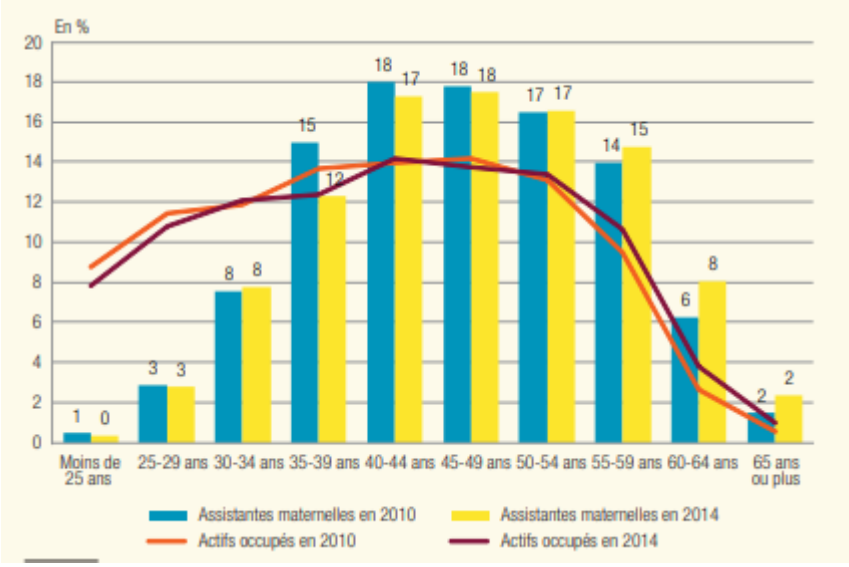
(en %)

	Assistants maternels	Salariés hors garde d'enfant	Gardes d'enfants à domicile
17 à 29 ans	2,4	11,9	45,2
30 à 39 ans	18,7	12,5	13,5
40 à 49 ans	30,1	20,0	13,3
50 et plus	48,8	55,6	27,9
Ensemble	**100**	**100**	**100**

Les salariés n'ayant pas renseignés leur âge ne sont pas comptabilisés.
Source : Ircem 2020, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

La répartition par âge de la profession est, enfin, décalée par rapport à celle des actifs occupés[98] : en 2014, les assistantes maternelles étaient plus âgées que la moyenne des actifs occupés, surreprésentées parmi les actifs les plus âgés et sous-représentées parmi les plus jeunes (graphique 2).

Graphique 2 : Répartition par âge des assistantes maternelles par rapport aux actifs occupés en 2010 et 2014

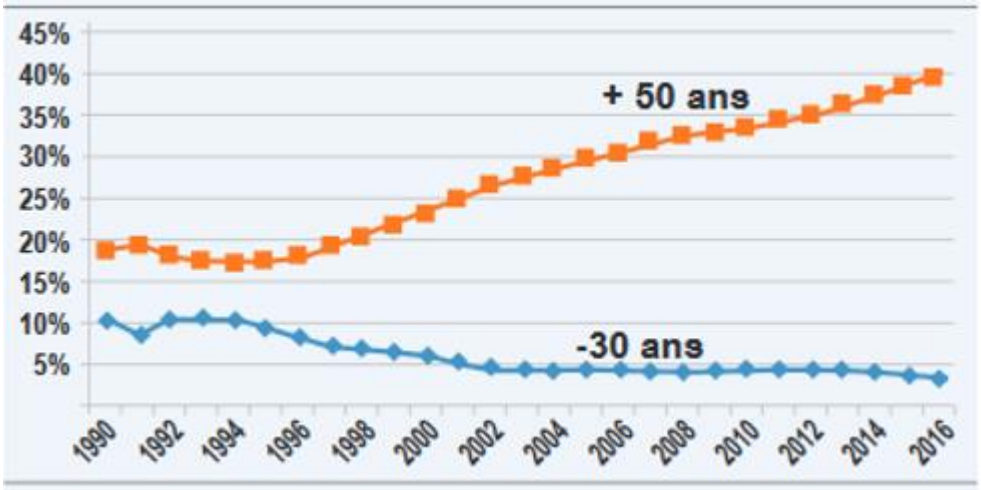


Lecture : parmi les assistantes maternelles en activité au 2e trimestre 2014, 17 % ont entre 40 et 44 ans à cette date.
Source : Acoss, centre Pajemploi, exploitations Drees ; Insee, enquête Emploi en continu 2010 et 2014 (Vroyland, 2016).

Cette situation fait suite à une croissance forte et constante de la part des 50 ans et plus parmi les assistantes maternelles sur les trente dernières années, celle-ci passant de 18 % en 1990 (graphique 3) à 48,8 % en 2020 (données Ircem). La part des moins de 30 ans a au contraire diminué, passant de 10 % en 1990 (graphique 3) à 2,4 % en 2020 (données Ircem).

[98] Vroylandt T., 2016, Les assistantes maternelles gardent 8 % d'enfants de plus en 2014 qu'en 2010, *Études et Résultats*, n° 978, Drees, octobre.

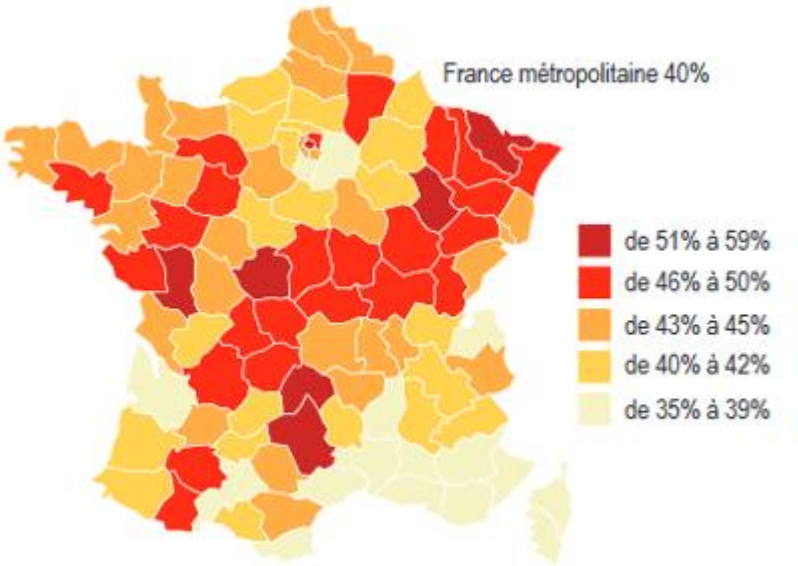
Graphique 3 : Évolution de la part des seniors et des moins de 30 ans parmi les assistantes maternelles



Source : Ircem, baromètre de l'Observatoire des emplois de la famille 2018.

La part des assistantes maternelles âgées de 50 ans et plus parmi l'ensemble des assistantes maternelles en activité n'est, en outre, pas homogène sur le territoire. Cette part est particulièrement élevée dans les départements situés sur une diagonale partant de l'est de la France (Bas-Rhin, Moselle, Meurthe-et-Moselle) et allant jusqu'à la région Nouvelle-Aquitaine, le Gers et les Hautes-Pyrénées (carte 1) ; dans certains départements se situant de part et d'autre de cette diagonale (Aveyron, Cantal) et dans l'Ouest (Orne, Vendée) ; dans les départements d'Île-de-France, comme Paris, le Val-de-Marne, les Yvelines ; en Martinique. Les assistantes maternelles en exercice sont en revanche plus jeunes que la moyenne dans des départements plutôt ruraux et peu densément peuplés comme la Lozère, l'Ariège, la Corse et la Creuse.

Carte 1 : Part des assistantes maternelles âgées de 50 ans et plus parmi l'ensemble des assistantes maternelles en activité par départements en 2016



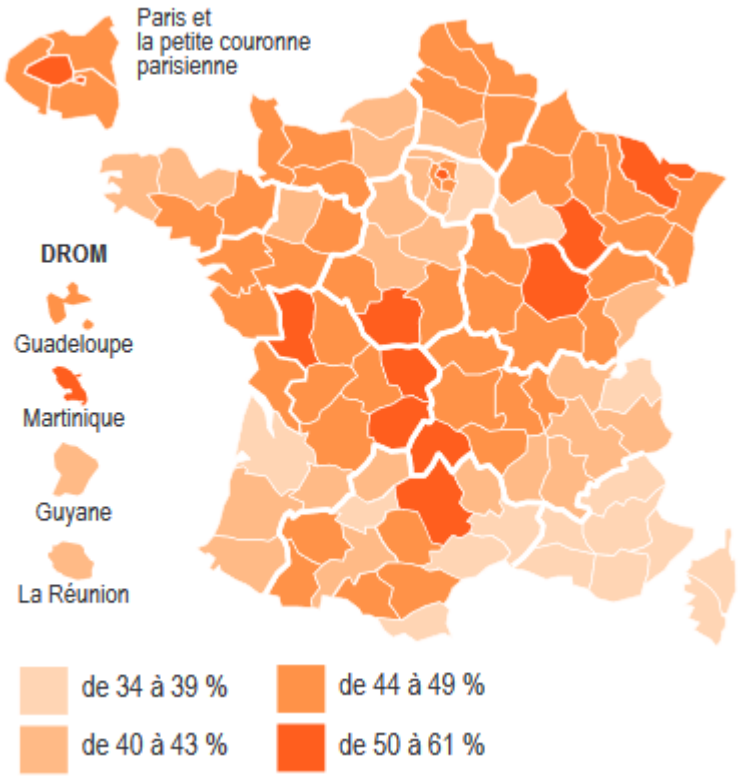
Source : Ircem 2016 ; traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile (Baromètre n° 24, juin 2018).

E. UNE VAGUE DE DEPARTS EN RETRAITE QUI DEVRAIT ACCROITRE L'INADEQUATION GEOGRAPHIQUE DE LA PROFESSION

Conséquence de cette répartition par âge, l'Observatoire de l'emploi à domicile chiffrait en 2021 à 125 869 le nombre de départs à la retraite attendus d'ici 2030 et donc le nombre d'assistantes maternelles devant être remplacées à cet horizon. Ces départs à venir devraient représenter, au niveau national, 44 % des effectifs des assistantes maternelles en exercice.

Ces prévisions de départs ne devraient pas être homogènes sur le territoire mais la grande majorité des départements devraient connaître un taux de départ entre 45 et 50 % d'ici 2030 (carte 2).

Carte 2 : Part des assistantes maternelles qui partiront à la retraite d'ici 2030 par départements



Source : Ircem 2019 ; traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile (Baromètre n° 38, mars 2022).

Si l'on croise ces prévisions de départs avec la part que représentent les assistantes maternelles dans le taux de couverture des modes d'accueil par département, on constate que certains départements devraient se voir particulièrement touchés alors que leur offre d'accueil totale repose très fortement sur ce mode d'accueil. Dans ces départements, les départs en retraite des assistantes maternelles devraient donc faire peser une contrainte importante sur l'offre d'accueil.

Ainsi, parmi les départements qui ont plus de 45 % de départs en retraite prévus dans la profession d'ici 2030, la moitié ont 80 % ou plus de leur offre d'accueil qui relève de l'accueil par une assistante maternelle. C'est le cas par exemple de l'Allier, des Alpes-de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes et des Ardennes qui ont plus de 50 % de départs en retraite prévus pour les assistantes maternelles d'ici 2030.

L'indicateur d'inadéquation géographique de l'offre et de la demande d'assistantes maternelles, déjà pointé comme mauvais par le Cese[99] et la Dares[100] (tableau 5), devrait en conséquence se dégrader et aggraver le manque de main-d'œuvre disponible (dont le niveau est estimé moyen par la Dares en 2019).

Tableau 5 : Tension dans le métier d'assistante maternelle en 2019

Indicateur synthétique de tension	Intensité d'embauches	Lien formation emploi	Manque de main d'œuvre disponible	Non durabilité de l'emploi	Conditions de travail contraignantes	Inadéquation géographique
0,8	3	1	2	4	2	5

Note de lecture : l'indicateur synthétique de tension prend en compte, pour chaque métier, le niveau des difficultés de recrutement anticipées par les employeurs, les offres d'emploi rapportées au nombre de demandeurs d'emploi, et la facilité qu'ont les demandeurs d'emploi à sortir des listes de Pôle emploi. Cet indicateur synthétique est accompagné de six indicateurs complémentaires qui permettent d'éclairer les facteurs à l'origine des tensions.
L'indicateur synthétique de tension est relativement modéré au regard de l'indicateur pour le top des métiers en tensions en 2019 ; les tensions dans le métier d'assistantes maternelles se caractérisent surtout par un taux élevé d'inadéquation géographique.
Source : Niang M., Vroylandt T., 2020, Les tensions sur le marché du travail en 2019, *Dares Résultats*, n° 32.

II. Le cadre de vie des assistantes maternelles : des femmes en couple vivant dans un logement de taille suffisante

A. Des conditions de logement variables sur le territoire

Les conditions de logement des assistantes maternelles sont un élément essentiel de l'activité de la profession dans la mesure où elles exercent à domicile. La qualité et la taille du logement sont aussi une des conditions majeures de l'agrément et du nombre de places d'accueil autorisé, les assistantes maternelles pouvant voir leur agrément refusé au motif que leur logement est trop petit ou mal adapté aux normes de sécurité pour l'accueil des jeunes enfants.

Il existe peu de littérature sur les conditions de logement des assistantes maternelles. Une étude menée par l'Observatoire de Loire-Atlantique montre que dans ce département une majorité d'entre elles sont propriétaires de leur logement.

Selon une étude menée conjointement par l'Apur et la Caf de Paris en 2015[101], en Île-de-France, les assistantes maternelles sont légèrement plus souvent propriétaires que l'ensemble des actifs. À Paris, en revanche, elles sont moins souvent propriétaires que l'ensemble des actifs et beaucoup plus souvent locataires du parc public (graphique 4). Elles sont globalement peu nombreuses à Paris, l'exiguïté et le coût des logements limitant leur nombre ainsi que le nombre d'enfants qu'elles peuvent accueillir. L'offre est en conséquence davantage localisée dans les quartiers majoritairement composés d'habitat social et dans la couronne autour de Paris.

[99] Avis Cese *Métiers en tensions*, janvier 2022
[100] Niang M., Vroylandt T., 2020, Les tensions sur le marché du travail en 2019, *Dares Résultats*, n° 32, octobre.
[101] Apur, 2015, Petite enfance - Le recours aux assistantes maternelles à Paris.

B. UNE VIE EN COUPLE POUR LA MAJORITE DES ASSISTANTES MATERNELLES

En France métropolitaine, les professionnelles relevant de la catégorie des assistantes maternelles, assistantes familiales et gardes à domicile vivent, en 2018, moins souvent seules et sans enfant que l'ensemble des salariés (hors professions du social) (6,8 % contre 16,3 %)[102]. Elles vivent un peu plus souvent en couple avec enfants (52,3 % contre 50,4 %), un peu plus souvent en famille monoparentale (10,6 % contre 8,9 %), et nettement plus fréquemment en ménage complexe (8,9 % contre 3,1 %) (tableau 6).

Tableau 6 : Situation familiale des assistantes maternelles (en %)

Situation familiale	Assistants maternels, gardes à domicile ou assistants familiaux	Ensemble des professionnels du social	Ensemble des salariés (hors travailleurs sociaux)
Vit seul sans enfant	6,8	13,0	16,3
Vit en couple avec enfant(s)	52,3	46,7	50,4
Vit en couple sans enfant	21,4	21,6	21,3
Famille monoparentale	10,6	13,1	8,9
Autre situation (ménage complexe)	8,9	5,6	3,1

Source : Drees, professions sociales, effectifs, profil et caractéristiques des emplois, 2004-2018.

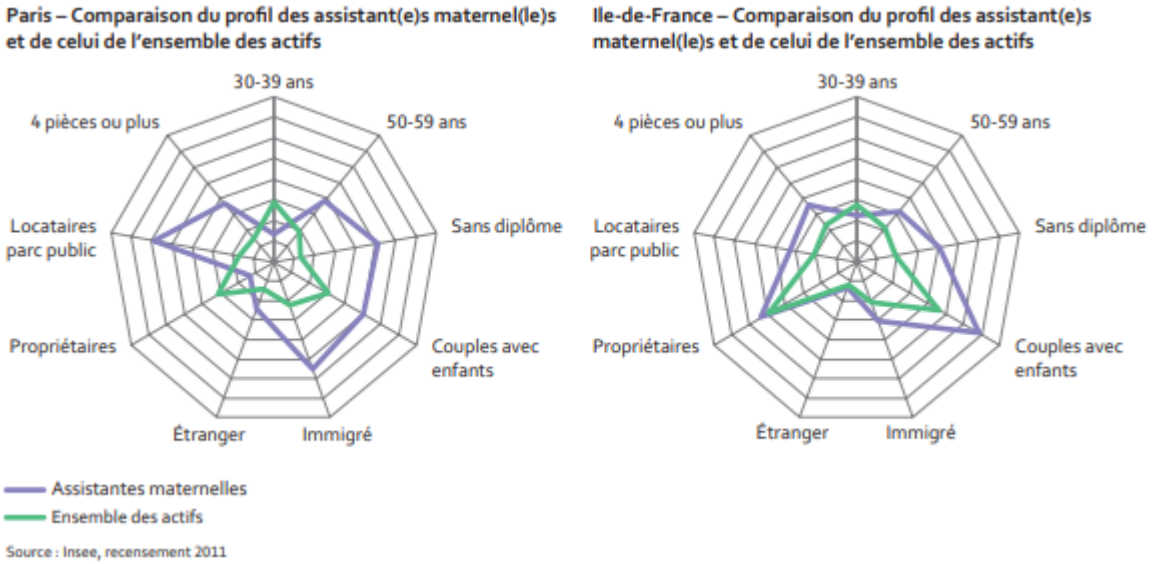
En Île-de-France, y compris à Paris, les assistantes maternelles vivent beaucoup plus souvent en couple avec enfants que l'ensemble des actifs[103] (graphique 4). C'est aussi le cas en Loire-Atlantique[104].

Sur le moyen terme, on constate cependant une diversification progressive des types de familles auxquelles les assistantes maternelles appartiennent, avec une baisse de la proportion des assistantes maternelles vivant en couple avec enfant et une hausse de la proportion de celles vivant en famille monoparentale[105].

Enfin, les assistantes maternelles sont majoritairement en couple avec des enfants qui ne sont plus en bas âge[106]. Cela s'explique par le fait que l'exercice de ce métier est étroitement lié au cycle de vie familial, ces professionnelles rentrant dans la profession une fois que leurs propres enfants ne sont plus en bas âge, voire sont élevés.

[102] Données statistiques de la Drees sur les effectifs et les caractéristiques socioéconomiques des travailleurs sociaux.
[103] Apur, 2015, *Petite enfance - Le recours aux assistantes maternelles à Paris*.
[104] D'après une étude menée par l'Observatoire de Loire-Atlantique, 89 % des assistantes maternelles vivent en couple avec des enfants dans ce département.
[105] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.
[106] Cresson G., Delforge S., Devetter F.-X., Lemaire D., 2011, *Qualité du travail, qualité des emplois et qualité d'accueil dans les métiers de la petite enfance*, rapport de recherche pour la Cnaf.

Graphique 4 : Comparaison du profil des assistantes maternelles et de celui de l'ensemble des actifs à Paris et en Île-de-France



Source : Apur, 2015, Petite enfance - Le recours aux assistantes maternelles à Paris, état des lieux et perspectives, *Synthèses*, juillet.

III. Des capacités d'accueil jusqu'ici préservées malgré une diminution sensible des effectifs

A. Un taux de sortie desormais superieur au taux d'entree dans la profession

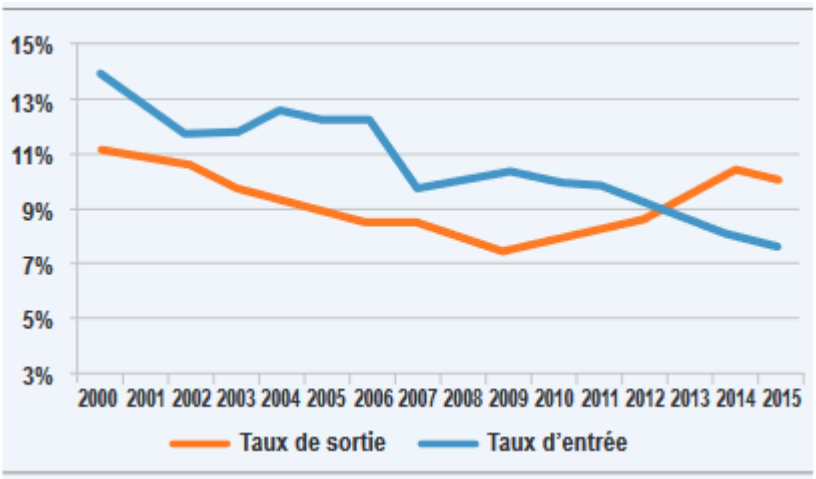
Le métier d'assistante maternelle a connu depuis 2000 une perte d'attractivité et une inversion du rapport entre taux d'entrée dans la profession et taux de sortie.

En 2000, ce métier était relativement attractif, avec un taux d'entrée dans la profession relativement élevé et supérieur au taux de sortie. Les courbes de taux d'entrée et de sortie ont entamé ensuite une baisse conjointe, plus heurtée cependant pour le taux d'entrée. Cependant, à partir de 2009, le taux de sortie est parti à la hausse, entraînant un croisement des deux courbes en 2012-2013. Le taux de sortie est depuis lors supérieur au taux d'entrée, ce qui se traduit par une perte d'effectifs pour la profession (graphique 5).

Cette situation, combinée au vieillissement de la profession et au niveau élevé de départs à prévoir, fait que la profession est classée en 2022 parmi les 15 métiers aux plus forts déséquilibres potentiels entre les besoins de recrutement et le nombre de jeunes débutants par la Dares et France Stratégie[107]. « *Dans cette profession, les nombreux départs en fin de carrière ne seraient pas comblés par l'arrivée de jeunes débutants qui sont peu nombreux à les rejoindre* » selon les termes de l'étude.

[107] France Stratégie, Dares, 2022, *Les métiers en 2030*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

Graphique 5 : Évolution des taux d'entrée et de sortie des assistantes maternelles entre 2000 et 2015



Taux d'entrée 2015 : nombre d'assistantes maternelles ayant fait l'objet d'une déclaration au centre Pajemploi au cours de l'année 2015 mais pas en 2014, rapporté à l'ensemble des assistantes maternelles en exercice en 2015.
Taux de sortie 2015 : nombre d'assistantes maternelles n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration au centre Pajemploi au cours de l'année 2016 mais en 2015, rapporté à l'ensemble des assistantes maternelles en 2015.
Source : Ircem.

Les chiffres récents semblent montrer une stabilisation des taux d'entrée et de sortie, autour de 7 % pour le taux d'entrée et de 10 % pour le taux de sortie en 2018.

Ces taux d'entrée et de sortie sont bien inférieurs à ceux observés dans d'autres professions, comme par exemple la garde à domicile (respectivement 35 % et 36 %) (tableau 7). Le *turn over* chez les assistantes maternelles est en conséquence limité par rapport à celui observé dans la garde à domicile.

Tableau 7 : Taux d'entrée et de sortie des salariés des particuliers employeurs selon la catégorie d'emploi en 2018 (en %)

Situation familiale	Taux d'entrée	Taux de sortie
Employée familiale et assistante de vie	20	22
Garde d'enfant à domicile	35	36
Assistante maternelle	7	10

Lecture : 7 % des assistantes maternelles en activité en 2018 sont entrées dans le secteur de l'emploi à domicile en 2017, et 10 % des assistantes maternelles qui étaient en activité en 2017 ne l'étaient plus en 2018.
Source : Ircem, 2018, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile (baromètre 2021).

B. UNE DIMINUTION SENSIBLE DES EFFECTIFS

Entre 1990 et 2009, les assistantes maternelles ont connu une croissance forte et continue de leurs effectifs, qu'il s'agisse du nombre d'assistantes maternelles agréées (multiplié par 3,2) ou du nombre d'assistantes maternelles en exercice (multiplié par 4,2) (tableau 8).

Tableau 8 : Évolution entre 1990 et 2009 du nombre d'assistantes maternelles agréées et du nombre d'assistantes maternelles en exercice

	1990	2009
Nombre d'assistantes maternelles agréées PMI avec agrément en cours de validité	132 000	426 400
Nombre d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs	69 400	292 100

Champ : France métropolitaine en 1990 et France en 2009.
Source : Onape.

Au contraire, la période 2010-2019 est marquée par un basculement dans le rouge, en milieu de période, de l'ensemble des indicateurs d'activité des assistantes maternelles. L'année 2014 marque un tournant dans l'évolution de la profession. 2013 est le point haut de la période et on constate, à partir de 2014, une baisse, pour la première fois, du nombre d'assistantes maternelles agréées et en exercice auprès de particuliers employeurs. Le déclin du nombre d'assistantes maternelles exerçant en crèches familiales est antérieur, l'accueil familial enregistrant une baisse constante depuis les années 2000[108] (encadré 1).

Entre 2010 et 2019, le nombre d'assistantes maternelles avec un agrément PMI en cours de validité diminue de 56 000, soit une baisse de – 13,3 % (tableau 9). La diminution est encore plus marquée sur 2013-2019. Le nombre d'assistantes maternelles avec un agrément PMI en cours de validité passe alors de 455 100 en 2013 à 398 000 en 2019, soit une baisse de 85 300 (– 18,8 %).

La baisse du nombre d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs est légèrement plus modérée que celle du nombre d'assistantes maternelles agréées : elle est de 20 700 entre 2010 et 2019, soit de – 7,1 %. Entre 2013 et 2019, le nombre d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs passe de 326 600 à 271 400, soit une baisse de 55 400 (– 17 %).

Les effectifs d'assistantes maternelles exerçant en crèches familiales baissent de 6 231 sur 2010-2019 et de 6 822 sur 2013-2019. La baisse s'amplifie encore en fin de période sur l'ensemble des indicateurs d'activité/exercice des assistantes maternelles.

Le taux d'exercice des assistantes maternelles[109], qui est de 75,7 % au niveau national en 2019, augmente sur la période (+ 3,7 points de % entre 2010 et 2019), mais pas suffisamment pour compenser la baisse du nombre total d'assistantes maternelles en exercice (– 8,8 %). Son évolution est par ailleurs relativement erratique : hausse du taux en 2012 et 2013 ; baisse en 2014 et 2015 ; hausse très modérée ensuite.

[108] DGCS – Cekoïa, 2017, Étude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales ».
[109] Le taux d'exercice est le ratio entre le nombre total d'assistantes maternelles exerçant cette activité (auprès de particuliers employeurs ou en crèche familiale) et le nombre d'assistantes maternelles agréées.

Tableau 9 : Évolution du nombre d'assistantes maternelles agréées, du nombre d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs et de crèches familiales sur 2010-2019

Nombre d'assistantes maternelles	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2010-2019
Agréées par la PMI avec agrément en cours de validité	426 400	440 600	448 900	455 100	447 900	437 700	425 400	406 900	389 300	369 800	– 56 600 – 13,3 %
Évolution annuelle (en %)		3,3	1,9	1,4	– 1,6	– 2,3	– 2,8	– 4,3	– 4,3	– 5,0	
En exercice auprès de particuliers employeurs	292 100	301 600	310 100	326 800	321 000	312 400	304 800	296 000	285 300	271 400	– 20 700 – 7,1 %
Évolution annuelle (en %)		3,3	2,8	5,4	– 1,8	– 2,7	– 2,4	– 2,9	– 3,6	– 4,9	
Exerçant en crèches familiales (estimation)	14 957	14 275	16 571	15 548	14 675	13 877	12 725	12 037	9 456	8 726	– 41,7%
Évolution annuelle (en %)		– 4,6	16,1	– 6,2	– 5,6	– 5,4	– 8,3	– 5,4	– 21,4	– 7,7	
Total en exercice (particulier employeur + crèches familiales) (estimation)	307 057	315 875	326 671	342 348	335 675	326 277	317 525	308 037	294 756	280 126	– 8,8%
Évolution annuelle (en %)		2,9	3,4	4,8	– 1,9	– 2,8	– 2,7	– 3,0	– 4,3	– 5,0	
Taux d'exercice (estimation)	72,0	71,7	72,8	75,2	74,9	74,5	74,6	75,7	75,7	75,7	5,2%
Évolution annuelle (en %)		– 0,4	1,5	3,4	– 0,4	– 0,5	0,1	1,4	0,0	0,0	

Source : Onape.

Encadré 1 – Crèches familiales

Les crèches familiales sont des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) qui emploient des assistantes maternelles accueillant à leur domicile de 1 à 4 enfants. L'ouverture de la structure est soumise à l'autorisation du Conseil départemental et les assistantes maternelles sont agréées par lui. Les assistantes maternelles bénéficient d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel par une équipe pluridisciplinaire. La direction de la structure est assurée par un médecin, une puéricultrice ou une éducatrice de jeunes enfants. L'article R. 2324-41 du code de la santé publique impose en sus la présence d'un demi-poste d'éducateur de jeune enfant à partir de 30 places puis par tranche de 30 places supplémentaires. Une à deux fois par semaine, les assistantes maternelles se regroupent dans les locaux de la crèche familiale, les enfants sont accueillis également et bénéficient d'animations collectives. La réglementation applicable aux crèches familiales impose à la direction de la crèche d'apporter du « soutien professionnel » aux assistantes maternelles qu'elle emploie. Les crèches familiales sont ainsi un mode d'accueil qui réunit, pour l'enfant, les familles et les assistantes maternelles, des caractéristiques de l'accueil

individuel et des caractéristiques de l'accueil collectif. Si la perte d'indépendance que représentent ces structures peut être un frein pour certaines assistantes maternelles, d'autres voient dans le travail entre professionnelles, les activités organisées avec les enfants et l'accompagnement par la direction de la crèche de meilleures conditions de travail que l'exercice individuel, un enrichissement de leurs pratiques et une aide dans leur quotidien, autant avec les familles qu'avec les enfants.

Les avantages de la crèche familiale apparaissent les suivants : sécurité de l'emploi pour l'assistante maternelle (une indemnité d'attente étant versée en cas de non activité temporaire), possibilité de prendre des congés facilement (les remplacements étant organisés par la crèche familiale), possibilité de travailler au plein de l'agrément et d'être occupé de façon continue avec un salaire constant contrairement à un exercice indépendant, décharge de la gestion administrative des contrats avec les parents.

En 2019, on comptait 28 800 places en crèches familiales PSU ou Paje, qui représentaient 3,7 % de l'offre d'accueil par les assistantes maternelles (contre 6,0 % en 2010). Ce mode d'accueil est en fort déclin depuis 2012 (tableau).

Tableau : Évolution du nombre de services et de places d'accueil familial entre 2010 et 2019

Nombre de places potentielles	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
En crèches familiales PSU et Paje	42 033	40 700	48 900	47 400	45 300	43 500	40 400	38 700	31 000	28 800	**– 31,5**

Source : rapports Onape.

Trois pistes principales peuvent être avancées pour expliquer ce déclin :

- le coût élevé pour le gestionnaire ;

- le niveau de salaire perçu : l'étude DGCS/Cekoia Conseil menée en 2017[110] identifie ainsi le salaire comme principal inconvénient perçu par les assistantes maternelles dans l'exercice en crèche familiale ;

- le statut des assistantes maternelles employées dans une crèche familiale municipale est compliqué : il relève pour partie du code du travail et pour partie du statut d'agent contractuel de la fonction publique territoriale ;

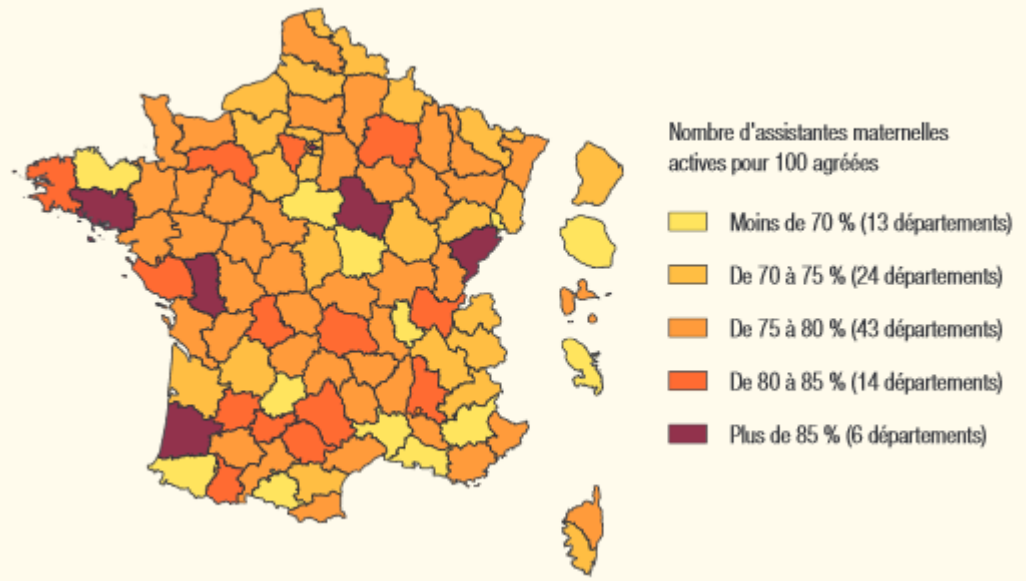
- les assistantes maternelles souhaitent garder leur indépendance.

L'étude DGCS - Cekoia Conseil montre ainsi que l'exercice en MAM apparaît, de ces points de vue, comme une alternative très intéressante pour les assistantes maternelles.

Le taux d'exercice des assistantes maternelles est par ailleurs de niveau variable sur le territoire (carte 3).

[110] DGCS, Cekoïa Conseil, 2017, Étude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales », rapport final, novembre.

Carte 3 : Taux d'exercice des assistantes maternelles en 2014 par département



Lecture : le taux d'exercice des assistantes maternelles employées par les particuliers ou des établissements d'accueil familial dans le département de l'Oise est compris entre 75 % et 80 % au 2e trimestre 2014. La moyenne nationale est de 75,7 %.
Sources : Acoss, centre Pajemploi, exploitations Drees ; Drees, enquête PMI (Vroylandt 2016).

C. DES CAPACITES D'ACCUEIL PRESERVEES AU PRIX D'UN ASSOUPLISSEMENT DES AGREMENTS

Le nombre de places potentielles pour les enfants de moins de 3 ans auprès des assistantes maternelles diminue sur la période mais avec un peu de retard (2015 est la première année de baisse) par rapport à la baisse du nombre d'assistantes maternelles et de façon plus mesurée, et ce, malgré la baisse forte des capacités des crèches familiales. L'évolution sur 2010-2019 reste positive (+ 10,7 %) et elle est de – 8,8 % entre 2014 et 2020 (tableau 10).

Cet écart entre les courbes des places potentielles et du nombre d'assistantes maternelles s'explique par l'évolution, en hausse sur la période, du nombre d'enfants pour lesquels l'assistante maternelle est agréée. Ce nombre passe de 2,81 en moyenne en 2010 à 3,3 en 2019, soit une évolution de + 17,4 % entre 2010 et 2019, la réglementation ayant été modifiée plusieurs fois sur la période pour permettre de desserrer ce levier (encadré 2).

Encadré 2 – L'évolution de la législation en ce qui concerne le nombre d'enfants accueillis autorisé par l'agrément

L'agrément des assistants maternels est délivré pour un nombre d'enfants accueillis simultanément. La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux (nouvel article L. 421-4 CASF) avait fixé ce plafond à trois enfants accueillis simultanément (un seul lors du premier agrément), y compris l'éventuel enfant de l'assistant maternel lorsqu'il est âgé de moins de 3 ans, et sauf dérogation accordée par le président du conseil général et pouvant porter le nombre d'enfants à six.

Le nombre d'enfants dont l'accueil peut être autorisé dans le cadre de l'agrément a ensuite été porté à quatre (article 108 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la Sécurité sociale pour 2009), ce nombre pouvant être porté à six par dérogation.

La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a ensuite prévu que l'agrément était d'emblée délivré pour deux enfants (au lieu d'un seul) si les conditions d'accueil le permettaient.

L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 supprime la mention de l'éventuelle présence d'un enfant de moins de 3 ans de l'assistante maternelle ainsi que la mention de l'âge des enfants accueillis de la décision d'agrément. Le nombre maximal d'enfants présents au domicile de l'assistant maternel, placés sous sa responsabilité exclusive, incluant ses propres enfants, est désormais de six enfants de moins de 11 ans, dont au maximum quatre enfants de moins de 3 ans. Elle précise les cas possibles d'extension ponctuelle de l'agrément : à titre exceptionnel et de manière limitée dans le temps, pour répondre à un besoin imprévisible ou temporaire (I de l'article D. 421-17 du CASF) ; de manière ponctuelle pour assurer la continuité de l'accueil des enfants confiés, notamment pour remplacer un autre assistant maternel momentanément indisponible ou pour l'accueil occasionnel d'enfants de parents demandeurs d'emploi ou en parcours d'insertion sociale et professionnelle (III de l'article D. 421-17 du CASF)[111].

[111] DGCS, FAQ Modes d'accueil Norma n° 2, 25 avril 2022.

Tableau 10 : Évolution de la capacité d'accueil des assistantes maternelles entre 2010 et 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
Nombre de places potentielles auprès d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs, pour les enfants de moins de 6 ans	820 900	859 900	915 100	996 300	990 900	979 300	967 700	951 700	935 300	895 800	9,1
Évolution annuelle (en %)		4,8	6,4	8,9	– 0,5	– 1,2	– 1,2	– 1,7	– 1,7	– 4,2	
Nombre de places potentielles auprès d'assistantes maternelles en exercice auprès de particuliers employeurs, pour les enfants de moins de 3 ans	656 100	688 700	735 400	800 700	803 300	795 700	787 800	770 800	759 000	744 300	13,4
Évolution annuelle (en %)		5,0	6,8	8,9	0,3	– 0,9	– 1,0	– 2,2	– 1,5	– 1,9	
Nombre de places potentielles en crèches familiales PSU et Paje	42 033	40 700	48 900	47 400	45 300	43 500	40 400	38 700	310 00	28 800	– 31,5
Évolution annuelle (en %)		– 3,2	20,1	– 3,1	– 4,4	– 4,0	– 7,1	– 4,2	– 19,9	– 7,1	
Total de places potentielles d'assistantes maternelles pour les enfants de moins de 3 ans	698 133	729 400	784 300	848 100	848 600	839 200	828 200	809 500	790 000	773 100	10,7
Évolution annuelle (en %)		4,5	7,5	8,1	0,1	– 1,1	– 1,3	– 2,3	– 2,4	– 2,1	
Nombre moyen de places offertes (enfants de moins de 6 ans) par agrément	2,81	2,85	2,95	3,05	3,09	3,13	3,17	3,22	3,28	3,3	17,4
Évolution annuelle (en %)		1,4	3,5	3,4	1,3	1,3	1,3	1,6	1,9	0,6	

Source : Onape.

D. UNE EVOLUTION A LA BAISSE DU NOMBRE DE PARTICULIERS EMPLOYEURS D'ASSISTANTES MATERNELLES

On constate parallèlement un recul de 7,6 % du nombre de particuliers employeurs d'une assistante maternelle entre 2010 et 2020 (tableau 11). Ce nombre passe de 1,05 million en 2010 à 0,97 million en 2020. Cette baisse s'enclenche en 2013-2014 et s'accentue à partir de 2018 ; elle atteint 9 % entre 2013 et 2019 (3,1 % entre 2010 et 2019).

Ce recul du nombre de particuliers employeurs d'assistantes maternelles est plus tardif et moins marqué, en début de période (2010-2015), que celui des particuliers employeurs dans leur ensemble et que celui des particuliers employeurs hors garde à domicile. Mais les choses s'inversent en 2016 et la divergence de tendance s'accentue à partir de 2018. Au total, néanmoins, la baisse sur 2010-2020 du nombre de particuliers employeurs d'assistantes maternelles est moindre que celle relative aux particuliers employeurs dans leur ensemble et aux particuliers employeurs hors garde à domicile.

Ce recul contraste en revanche avec la hausse du nombre de particuliers employeurs de garde à domicile sur 2010-2020 (+ 9,1 %).

L'activité des assistantes maternelles diminue également sur la période. Le volume horaire déclaré par les particuliers employeurs d'assistantes maternelles recule à partir de 2013, la baisse s'accentuant à partir de 2014 et devenant particulièrement forte à partir de 2018. Ce recul entre 2010 et 2020 atteint – 6,8 % ; il est moins marqué que celui caractérisant le nombre de particuliers employeurs d'assistantes maternelles (– 7,6 %). La baisse du volume horaire déclaré par les particuliers employeurs d'assistante maternelle est moins marquée que le recul du volume horaire déclaré au titre des emplois de garde à domicile ou des emplois à domicile hors garde d'enfant.

La masse salariale versée par les employeurs d'assistantes maternelles diminue fortement à partir de 2017, que cette masse soit exprimée en euros constants ou qu'elle soit comparée à l'évolution du montant du Smic (tableau 12).

Cette évolution ne reflète cependant pas celle de la rémunération des assistantes maternelles et des employés à domicile. Outre le fait que leur nombre a davantage diminué, elles ont aussi pu bénéficier d'une indemnisation dans le cadre du dispositif d'activité partielle (chômage partiel). Quand on prend en compte les indemnités exceptionnelles versées, la masse salariale a connu une diminution nettement plus mesurée.

Tableau 11 : Évolution du nombre de particuliers employeurs, du nombre d'heures rémunérées et de la masse salariale nette entre 2010 et 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution (en %)
Nombre annuel d'employeurs (en millions)												
Assistantes maternelles	1,05	1,09	1,11	1,11	1,1	1,08	1,07	1,06	1,04	1,0	0,97	– 7,6
Évolution annuelle (en %)		*3,8*	*1,8*	*0,0*	*– 0,9*	*– 1,8*	*– 0,9*	*– 0,9*	*– 1,9*	*– 3,9*	*– 3,0*	
Garde à domicile	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13	0,13	0,12	9,1
Évolution annuelle (en %)		*9,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*8,3*	*0,0*	*0,0*	*– 7,7*	
Emploi à domicile hors garde d'enfant	2,51	2,46	2,42	2,34	2,29	2,24	2,24	2,23	2,22	2,21	2,17	– 13,5
Évolution annuelle (en %)		*– 2,0*	*– 1,6*	*– 3,3*	*– 2,1*	*– 2,2*	*0,0*	*– 0,5*	*– 0,5*	*– 0,5*	*– 1,8*	
Total particuliers employeurs	3,66	3,64	3,62	3,55	3,49	3,42	3,41	3,39	3,36	3,32	3,24	– 11,5
Évolution annuelle (en %)		*– 0,6*	*– 0,6*	*– 1,9*	*– 1,7*	*– 2,0*	*– 0,3*	*– 0,6*	*– 0,9*	*– 1,2*	*– 2,4*	
Nombre annuel d'heures rémunérées (en millions)												
Assistantes maternelles	1 137	1 179	1 203	1 199	1 180	1 161	1 149	1 135	1 113	1 087	1 060	– 6,8
Évolution annuelle (en %)		*3,7*	*2,0*	*– 0,3*	*– 1,6*	*– 1,6*	*– 1,0*	*– 1,2*	*– 1,9*	*– 2,3*	*– 2,5*	
Garde à domicile	70	71	71	67	65	64	64	65	65	64	54	– 22,9
Évolution annuelle (en %)		*1,4*	*0,0*	*– 5,6*	*– 3,0*	*– 1,5*	*0,0*	*1,6*	*0,0*	*– 1,5*	*– 15,6*	
Emploi à domicile hors garde d'enfant	530	510	493	464	447	431	421	412	405	398	371	– 30,0
Évolution annuelle (en %)		*– 3,8*	*– 3,3*	*– 5,9*	*– 3,7*	*– 3,6*	*– 2,3*	*– 2,1*	*– 1,7*	*– 1,7*	*– 6,8*	
Total particuliers employeurs	1 738	1 761	1 767	1 731	1 692	1 656	1 635	1 613	1 583	1 549	1 422	– 18,2
Évolution annuelle (en %)		*1,3*	*0,3*	*– 2,0*	*– 2,3*	*– 2,1*	*– 1,3*	*– 1,4*	*– 1,9*	*– 2,2*	*– 8,2*	

Source : Acoss, Bilans Acoss Stat.

Tableau 12 : Évolution de la masse salariale nette versée par les employeurs d'assistantes maternelles entre 2010 et 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2010-2019 (*) (en %)
Masse salariale nette annuelle (en millions d'euros)												
Assistantes maternelles	3 374	3 607	3 794	3 850	3 858	3 857	3 879	3 893	3 901	3 890	3 782	
Garde à domicile	560	584	593	568	551	549	562	580	589	595	506	
Emploi à domicile hors garde d'enfant	4 779	4 717	4 685	4 458	4 345	4 250	4 233	4 243	4 246	4 267	4 067	
Total particuliers employeurs	8 713	8 908	9 073	3 850	8 754	8 656	8 675	8 717	8 736	8 753	8 174	
Évolution de la masse salariale nette annuelle en euros constants (en %)												
Assistantes maternelles		*4,6*	*3,3*	*0,6*	*– 0,2*	*– 0,1*	*0,3*	*– 1,2*	*– 1,6*	*– 1,4*	*– 3,0*	4,1
Garde à domicile		*2,0*	*– 0,3*	*– 5,0*	*– 3,3*	*– 0,5*	*2,1*	*1,6*	*– 0,3*	*– 0,1*	*– 15,2*	– 4,1
Emploi à domicile hors garde d'enfant		*– 3,4*	*– 2,5*	*– 5,7*	*– 2,9*	*– 2,3*	*– 0,7*	*– 1,4*	*– 1,7*	*– 0,7*	*– 4,9*	– 19,4
Total particuliers employeurs		*0,0*	*0,0*	*– 57,9*	*126,6*	*– 1,2*	*0,0*	*– 1,1*	*– 1,6*	*– 1,0*	*– 6,8*	– 9,3
Évolution de la masse salariale nette annuelle par rapport à l'évolution du Smic (moyenne annuel du Smic brut) (en %)												
Assistantes maternelles		4,7	2,2	0,2	– 0,8	– 0,9	– 0,1	– 0,6	– 1,0	– 1,8	– 3,9	1,8
Garde à domicile		2,1	– 1,3	– 5,4	– 4,0	– 1,2	1,7	2,2	0,3	– 0,5	– 16,0	– 6,2
Emploi à domicile hors garde d'enfant		– 3,3	– 3,5	– 6,1	– 3,6	– 3,0	– 1,0	– 0,7	– 1,1	– 1,0	– 5,8	– 21,1
Total particuliers employeurs		0,1	– 1,0	– 58,1	125,0	– 1,9	– 0,4	– 0,4	– 1,0	– 1,3	– 7,7	– 11,3

(*) 2019 est pris comme année de référence, 2020 ayant été une année trop particulière, marquée par une forte baisse de la masse salariale en raison des confinements liés à la pandémie.
Source : Acoss, Bilans Acoss Stat ; traitements SG HCFEA.

E. UNE HAUSSE DU NOMBRE MOYEN DE PARTICULIERS EMPLOYEURS ET DU NOMBRE D'ENFANTS ACCUEILLIS PAR ASSISTANTE MATERNELLE

Le nombre de particuliers employeurs d'assistante maternelle a diminué de 9 % entre 2013 et 2019 (de 3,1 % entre 2010 et 2019). La baisse du nombre d'assistantes maternelles en activité a été plus forte, de 17 % entre 2013 et 2019 (7,1 % entre 2010 et 2019). En conséquence, le nombre annuel moyen d'employeurs par assistante maternelle a évolué à la hausse entre 2009 et 2019, passant de 3,3 en 2009 à 4,0 en 2019 (tableau 13). Cette évolution traduit l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge par les assistantes maternelles, en lien avec les assouplissements (encadré 2). Ces évolutions ont été différenciées selon les départements (voir III.F).

Tableau 13 : Nombre annuel moyen d'employeurs par assistante maternelle en 2009 et 2019

2009	2019
3,3	4,0

Source : Acoss, Acoss Stat n° 318, 2020.

En 2020, la grande majorité des assistantes maternelles travaillait pour trois particuliers employeurs ou plus (à 73 %) et elles étaient près de 15 % à travailler pour deux particuliers employeurs. Elles n'étaient que 12,1 % à travailler pour un seul particulier employeur. Elles étaient en 2020 plus nombreuses qu'en 2016 à avoir au moins trois particuliers employeurs (respectivement 73 % contre 62 %) et moins nombreuses à avoir un ou deux particuliers employeurs (respectivement 12,1 % et 14,9 % en 2020 contre 16,2 % et 21,8 % en 2016) (tableau 14).

Tableau 14 : Répartition des assistantes maternelles en fonction du nombre de particuliers employeurs pour lesquels elles travaillent en 2020 et 2016 (en %)

Assistants maternels	1 particulier employeur	2 particuliers employeurs	3 particuliers employeurs et plus	Ensemble
2020	12,1	14,9	73,0	100,0
2016	16,2	21,8	62,0	100,0

Source : Ircem 2016 et 2020, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

Ce statut multiemployeur des assistantes maternelles les distingue fortement des emplois de garde d'enfant à domicile et des emplois à domicile hors garde d'enfant dont les professionnels travaillent majoritairement pour un seul particulier employeur (à respectivement 71,8 % pour les premiers et à 51,6 % pour les seconds en 2016) (tableau 15).

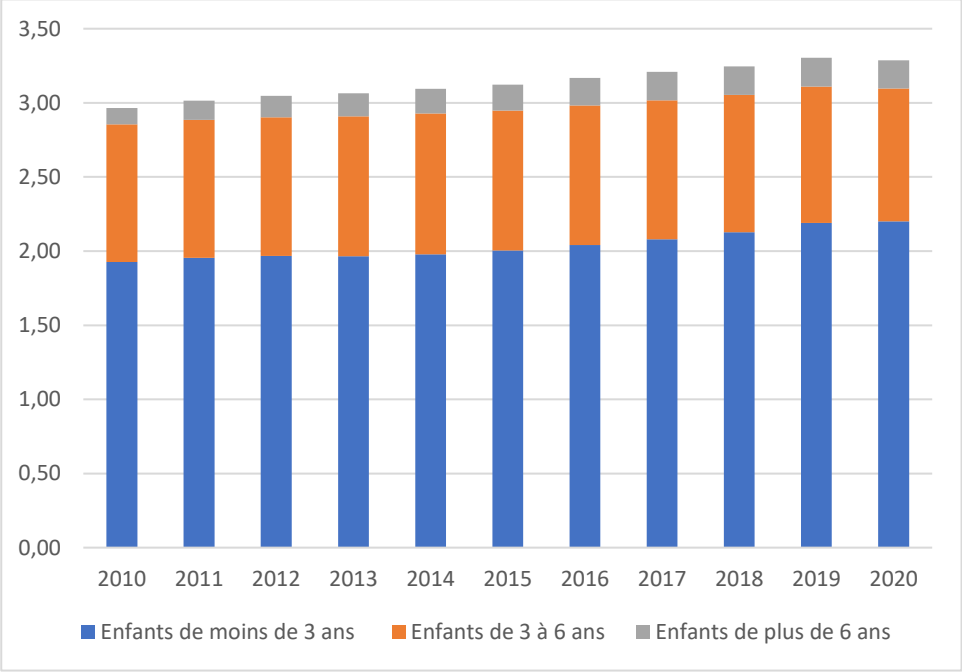
Tableau 15 : Répartition des professionnelles de l'emploi à domicile en fonction du nombre de particuliers employeurs pour lesquels elles travaillent en 2020 (en %)

	1 particulier employeur	2 particuliers employeurs	3 particuliers employeurs et plus	Ensemble
Assistants maternels	12,1	14,9	73,0	**100,0**
Salariés de l'emploi à domicile hors garde d'enfant	51,6	14,4	34,0	**100,0**
Gardes d'enfants à domicile	71,8	17,2	11,1	**100,0**
Ensemble	45,0	14,8	40,2	**100,0**

Source : Ircem 2020, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

L'âge des enfants accueillis évolue également sur la période (graphique 6). Le nombre moyen d'enfants de moins de 3 ans accueillis augmente entre 2010 et 2020 et passe de 1,93 à 2,20. Le nombre moyen d'enfants de 3 à 6 ans baisse (et passe de 0,93 à 0,89). Le nombre moyen d'enfants de plus de 6 ans augmente et passe de 0,11 à 0,19. Au total, le nombre moyen d'enfants accueillis augmente et passe de 2,96 à 3,29.

Graphique 6 : Évolution de l'âge des enfants accueillis chez des assistantes maternelles de 2010 à 2020



Source : Acoss.

F. UN RECUL DE L'ACTIVITE DES ASSISTANTES MATERNELLES DIFFERENCIE SELON LES REGIONS

Depuis 2010, le nombre d'assistantes maternelles a évolué de façon différente selon les départements[112].

Entre 2010 et 2017, derrière une baisse moyenne au niveau national, les évolutions ont été assez contrastées selon les départements (tableau 16). Certains ont connu une baisse conséquence de 13 % à 20 % : Indre, Lot, Haute-Vienne, Loir-et-Cher, Corrèze, Ille-et-Vilaine, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne, Côtes-d'Armor, Cher. Une vingtaine d'autres ont au contraire connu une hausse du nombre d'assistantes maternelles, jusqu'à près d'un cinquième à Paris et d'environ un quart dans les Drom.

Entre 2017 et 2020, le nombre d'assistantes maternelles baisse bien davantage et de façon relativement homogène dans tous les départements français sans exception, avec une baisse minimum d'environ 14 % en Seine-Saint-Denis jusqu'à une baisse maximum d'environ 35 % constatée en Corse-du-sud.

Sur l'ensemble de la période 2010-2020, le nombre d'assistantes maternelles baisse dans tous les départements, sauf à La Réunion (+ 0,6 %). La baisse dépasse les 20 % dans environ les quatre cinquièmes des départements et 30 % dans environ un quart.

Les constats sur les différences entre départements de l'évolution du nombre de particuliers employeurs d'assistante maternelle (ayant adressé au moins une déclaration durant l'année au service Pajemploi) sont similaires, même si, en raison d'une augmentation du nombre moyen d'employeurs et du nombre moyen d'enfants accueillis par assistante maternelle, les hausses sont plus importantes et les baisses moins prononcées (tableau 17).

Entre 2010 et 2017, le nombre de parents employeurs a augmenté dans près de six départements sur dix. L'augmentation a été comprise entre 10 % et 20 % dans douze départements (Bas-Rhin, Ardèche, Lozère, Ardennes, Gironde, Alpes-de-Haute-Provence, Gard, Vaucluse, Paris, Pyrénées-Orientales, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône) et supérieure à 20 % dans huit autres, notamment les Drom et en Corse (Haute-Corse, Hérault, Var, Guyane, Corse-du-Sud, Martinique, Guadeloupe, La Réunion). Inversement, ce nombre a baissé dans les autres départements, jusqu'à près de 15 % dans les Deux-Sèvres (tableau 17).

La tendance est profondément modifiée entre 2017 et 2020. Le nombre de parents employeurs diminue dans tous les départements sauf sept (Drom, Haute-Corse, Seine-Saint-Denis, Var). La baisse est supérieure à 10 % dans la moitié des départements.

Sur l'ensemble de la période 2010-2020, le nombre de parents employeurs diminue dans environ huit départements sur dix. La baisse dépasse 10 % dans quarante-deux départements et 20 % dans six départements. À l'inverse, le nombre de parents employeurs augmente sur la période 2010-2020, et assez fortement (plus de 10 %) dans les départements du sud-est, en Corse et dans les Drom.

[112] Le tableau A1 en annexe de ce chapitre présente les données détaillées de l'Acoss par département du nombre d'assistantes maternelles actives, celles ayant fait l'objet d'au moins une déclaration durant l'année au service Pajemploi, ainsi que du nombre de parents employeurs et du nombre d'heures. Les données ne sont pas limitées aux enfants de moins de 2 ans.

Les évolutions du volume horaire rémunéré des assistantes maternelles sont largement similaires, avec une baisse dans tous les départements entre 2010 et 2020 (baisse de plus de 20 % dans une vingtaine de départements), à l'exception de certains départements du sud de la France, de la Corse et des Drom où ce volume horaire augmente (tableau 18).

S'agissant de la période 2017-2020, ces résultats confirment l'analyse des évolutions au niveau communal qui montrent une baisse importante du taux de couverture de l'offre pour les moins de 3 ans par les assistantes maternelles (voir partie III du rapport « L'offre d'accueil formel : une grande diversité de situations selon les communes »).

Tableau 16 : Évolution du nombre d'assistantes maternelles actives entre 2010 et 2020 (en %)

2010-2017		2017-2020		2010-2020	
Indre	– 19,6	Corse-du-Sud	– 35,2	Corrèze	– 36,5
Lot	– 16,6	Hautes-Alpes	– 32,6	Tarn-et-Garonne	– 34,9
Haute-Vienne	– 16,5	Guyane	– 30,6	Indre	– 34,6
Loir-et-Cher	– 16,4	Tarn	– 27,6	Deux-Sèvres	– 34,1
Corrèze	– 15,9	Gers	– 26,9	Loir-et-Cher	– 34,1
Ille-et-Vilaine	– 15,7	Hautes-Pyrénées	– 26,9	Ille-et-Vilaine	– 34,0
Deux-Sèvres	– 13,3	Alpes-de-Haute-Provence	– 26,6	Nièvre	– 33,9
Tarn-et-Garonne	– 13,1	Aude	– 26,4	Hautes-Pyrénées	– 33,7
Côtes-d'Armor	– 13,0	Charente-Maritime	– 26,3	Maine-et-Loire	– 32,9
Cher	– 12,8	Vendée	– 26,0	Vendée	– 32,9
(….)		(….)		(….)	
Hautes-Alpes	6,5	Lot	– 18,3	Alpes-Maritimes	– 16,4
Vaucluse	7,6	Essonne	– 18,3	Vaucluse	– 14,9
Hérault	8,6	Allier	– 18,0	Haute-Corse	– 14,5
Haute-Corse	8,9	Seine-Maritime	– 18,0	Hérault	– 14,4
Corse-du-Sud	10,8	Alpes-Maritimes	– 17,5	Seine-Saint-Denis	– 13,7
Paris	19,4	Aisne	– 17,0	Guyane	– 12,3
Guadeloupe	23,5	Creuse	– 16,9	Guadeloupe	– 6,4
La Réunion	26,4	Orne	– 16,5	Paris	– 6,3
Guyane	26,4	Nord	– 16,4	Martinique	– 4,2
Martinique	28,1	Seine-Saint-Denis	– 13,6	La Réunion	0,6

Source : Acoss ; traitement SG HCFEA (voir tableau A1 en annexe).

Tableau 17 : Évolution du nombre de particuliers employeurs recourant à une assistante maternelle (ayant adressé au moins une déclaration durant l'année au service Pajemploi) de 2010 à 2020

(en %)

2010-2017		2017-2020		2010-2020	
Deux-Sèvres	– 14,8	Deux-Sèvres	– 15,4	Deux-Sèvres	– 27,9
Haute-Vienne	– 13,1	Gers	– 14,9	Indre	– 22,6
Indre	– 12,9	Doubs	– 14,8	Haute-Vienne	– 21,2
Mayenne	– 10,5	Tarn	– 14,5	Maine-et-Loire	– 21,1
Ille-et-Vilaine	– 9,4	Aude	– 14,1	Mayenne	– 20,9
Lot	– 8,8	Maine-et-Loire	– 13,8	Gers	– 20,2
Maine-et-Loire	– 8,5	Meuse	– 13,7	Ille-et-Vilaine	– 19,6
Corrèze	– 8,3	Vendée	– 13,6	Loir-et-Cher	– 19,1
Loir-et-Cher	– 8,1	Vienne	– 13,6	Tarn	– 18,7
Nièvre	– 6,5	Alpes-de-Haute-Provence	– 13,4	Meurthe-et-Moselle	– 18,2
(….)		(….)		(….)	
Alpes-Maritimes	17,2	Val-de-Marne	– 2,4	Bouches-du-Rhône	12,6
Bouches-du-Rhône	19,5	Essonne	– 2,4	Alpes-Maritimes	13,8
Haute-Corse	22,3	Val-d'Oise	– 2,2	Hérault	14,6
Hérault	22,4	Guyane	0,0	Var	23,1
Var	22,7	Var	0,3	Corse-du-Sud	23,2
Guyane	23,3	Guadeloupe	1,1	Guyane	23,3
Corse-du-Sud	36,0	Martinique	2,7	Haute-Corse	37,5
Martinique	36,5	Seine-Saint-Denis	3,9	Martinique	40,1
Guadeloupe	46,2	La Réunion	10,3	Guadeloupe	47,9
La Réunion	61,3	Haute-Corse	12,4	La Réunion	77,9

Source : Acoss ; traitement SG HCFEA (voir tableau A1 en annexe).

Tableau 18 : Évolution du nombre d'heures rémunérées des assistantes maternelles de 2010 à 2020

(en %)

2010-2017		2017-2020		2010-2020	
Indre	– 15,6	Haute-Marne	– 18,6	Deux-Sèvres	– 27,7
Haute-Vienne	– 15,6	Tarn	– 18,4	Indre	– 25,3
Deux-Sèvres	– 14,8	Jura	– 17,9	Haute-Vienne	– 24,8
Corrèze	– 11,9	Doubs	– 17,6	Mayenne	– 24,2
Nièvre	– 11,3	Maine-et-Loire	– 16,8	Maine-et-Loire	– 24,1
Mayenne	– 10,4	Meurthe-et-Moselle	– 16,7	Loir-et-Cher	– 23,0
Loir-et-Cher	– 10,2	Territoire de Belfort	– 16,4	Tarn	– 23,0
Loiret	– 9,2	Bas-Rhin	– 16,2	Meurthe-et-Moselle	– 22,8
Lot	– 9,1	Côte-d'Or	– 16,1	Nièvre	– 21,8
Ille-et-Vilaine	– 8,9	Haute-Savoie	– 16,1	Doubs	– 21,4
(….)		(….)		(….)	
Vaucluse	16,7	Aube	– 6,6	Corse-du-Sud	6,6
Etranger	17,6	Haute-Loire	– 6,5	Vaucluse	7,1
Alpes-Maritimes	19,8	Var	– 4,9	Alpes-Maritimes	8,4
Var	20,9	Lot	– 3,6	Guyane	9,2
Hérault	21,8	Lot-et-Garonne	– 3,4	Hérault	11,0
Corse-du-Sud	23,3	Seine-Saint-Denis	– 3,1	Var	14,9
Guyane	25,0	Martinique	– 0,1	Haute-Corse	17,8
Martinique	28,3	Haute-Corse	2,1	Martinique	28,3
Guadeloupe	43,1	Guadeloupe	3,2	Guadeloupe	47,7
La Réunion	47,9	La Réunion	6,6	La Réunion	57,7

Note : cumul des heures de garde de chaque enfant qui ne correspond pas à la durée de travail des assistantes maternelles (la garde de deux enfants pendant une heure conduit à la déclaration de deux heures de travail). Il s'agit donc d'un nombre d'heures rémunérées et non d'un nombre d'heures travaillées.
Source : Acoss ; traitement SG HCFEA (voir tableau A1 en annexe).

IV. Un exercice, majoritairement individuel, auprès de particuliers employeurs, dont les formes évoluent cependant

A. Un exercice individuel et un statut de salarie multiparticuliers employeurs pour la grande majorite…

Les assistantes maternelles exercent, dans leur grande majorité, individuellement à leur domicile. Elles sont très majoritaires également à être salariées de particuliers employeurs. L'exercice sous forme de salariée d'une structure (crèche familiale) est l'exception, de même que l'exercice regroupé dans un lieu qui n'est pas le domicile (les maisons d'assistantes maternelles). La part des assistantes maternelles exerçant en crèches familiales parmi l'ensemble des assistantes maternelles agréées en exercice était ainsi de 3,1 % en 2019, en baisse par rapport à 2010 (4,9 %) (tableau 9 ci-dessus). Les places offertes en MAM représentent environ 6 % de l'offre totale de places offertes par les assistantes maternelles.

La grande majorité des assistantes maternelles travaille pour plus d'un particulier employeur et une majorité d'entre elles pour trois (voir III-D). Ce statut de salariée de multiemployeurs, s'il permet de bénéficier d'une grande autonomie dans l'organisation du travail et dans le choix des particuliers employeurs, peut représenter une difficulté pour certaines professionnelles, notamment les plus jeunes[113]. Il suppose la négociation et la formalisation d'un contrat de travail avec les différents employeurs et une gestion des relations avec chacun.

B. … CE QUI N'EXCLUT PAS DES EVOLUTIONS

L'exercice individuel des assistantes maternelles, s'il n'a pas été remis en cause sur la période, a été marqué par des évolutions : développement des RAM (qui se voient chargés, sur la période, de proposer un accompagnement renforcé aux assistantes maternelles) et des MAM ; imposition aux assistantes maternelles de l'obligation de transmettre, à compter du 1er septembre 2021, leurs disponibilités dans le cadre de monenfant.fr ; obligation de décliner les dix principes de la charte d'accueil de la petite enfance ; mise en place du versement de leur salaire en tiers payant dans le cadre de Pajemploi +, ce qui constitue l'institution d'une forme d'intermédiation de leur rémunération. Ces mesures ont pour caractéristiques communes d'atténuer le caractère purement isolé de l'exercice de la profession d'assistante maternelle.

1. Les relais assistantes maternelles (RAM) et relais petite enfance (RPE)

L'exercice des assistantes maternelles est, pour la majorité d'entre elles qui exercent à domicile, isolé. Les assistantes maternelles peuvent néanmoins fréquenter les lieux d'information et d'échange que sont les relais assistantes maternelles (RAM) récemment transformés en relais petite enfance (RPE). Cette fréquentation n'est pas obligatoire.

Lancés en 1989 par la caisse nationale des allocations familiales, les relais assistantes maternelles (RAM) sont des lieux d'information, de rencontre et d'échanges pour les parents et les assistants maternels. Ils peuvent proposer des temps de regroupement entre assistants maternels et des temps collectifs pour les enfants.

La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels les définit comme ayant « *pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile* » (article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles [CASF]).

Les missions des RAM ont été réorganisées en 2017 autour de missions socle/missions supplémentaires dites renforcées. La répartition entre missions socles et missions renforcées a été confortée en 2021 mais les missions redéfinies.

[113] Il est pointé comme tel par Pierre Moisset dans le cadre de l'analyse des résultats de l'étude Apema (Accueillir la petite enfance dans le monde d'après), menée auprès de 12 000 professionnels de l'accueil collectif et individuel en 2020.

La lettre circulaire de la Cnaf 2017-003 du 26 juillet 2017 définit trois missions socles pour les RAM :

- information des parents et professionnels (informer les parents sur l'ensemble des modes d'accueil, les accompagner dans leur parentalité et dans leur rôle de parent-employeur ; informer les professionnels sur les métiers, les conditions d'accès et d'exercice ainsi que les évolutions possibles, aides auxquelles peuvent prétendre les assistantes maternelles et informations générales en matière de droit du travail) ;
- rencontre et échanges des pratiques professionnelles en direction des assistantes maternelles et des gardes à domicile ;
- observation des conditions locales d'accueil du jeune enfant et évaluation des besoins des familles.

Elle définit également trois missions facultatives dites renforcées :

- le traitement des demandes d'accueil formulées par les familles sur le site monenfant.fr ;
- la promotion de l'activité des assistants maternels ;
- l'aide au départ en formation continue des assistants maternels.

Les RAM bénéficient pour les missions socles d'une prestation de service versée par la Caf équivalente à 43 % des dépenses de fonctionnement dans la limite d'un prix plafond par ETP. Ils peuvent bénéficier en outre d'un bonus territoire et d'un bonus annuel supplémentaire de 3 000 € si les relais s'inscrivent dans au moins une des missions renforcées.

Les missions socles et missions renforcées des RAM ont été redéfinies en 2021 (lettre circulaire 2021-014 du 1er décembre 2021), autour de deux missions « socles » organisées autour des deux publics cible que sont les parents et les professionnels :

- l'information et l'accompagnement des familles :
  - ⇨ informer les familles sur l'ensemble de l'offre d'accueil du territoire,
  - ⇨ valoriser monenfant.fr et répondre aux demandes en ligne,
  - ⇨ informer sur le coût des modes d'accueil, les aides et les démarches à effectuer,
  - ⇨ favoriser la mise en relation entre les parents et les assistants maternels,
  - ⇨ accompagner les parents dans l'appropriation du rôle de particulier employeur ;
- l'information et l'accompagnement des professionnels :
  - ⇨ informer les professionnels,
  - ⇨ proposer des temps d'échange et d'écoute,
  - ⇨ organiser des ateliers d'éveil,
  - ⇨ accompagner le parcours de formation continue,
  - ⇨ lutter contre la sous activité subie des assistants maternels,
  - ⇨ promouvoir le métier d'assistant maternel.

La mission d'aide au départ en formation continue des assistants maternels devient une mission socle alors qu'elle était jusque-là une mission facultative proposée dans le cadre des missions renforcées.

Figure également dans les missions socle le rôle d'assistance des RAM auprès des assistantes maternelles dans leurs nouvelles obligations d'inscription et de déclaration sur le site monenfant.fr .

Les missions renforcées sont désormais les suivantes :

- le guichet unique : les RAM ont vocation dans ce cadre à centraliser les demandes d'information des familles sur leur territoire et à être à ce titre l'unique point d'entrée des familles en matière d'information sur l'ensemble des modes d'accueil ;
- l'analyse de la pratique : les RAM volontaires s'engagent à organiser des temps d'analyse de la pratique à destination des assistants maternels ;
- la promotion renforcée de l'accueil individuel.

Comme dans le schéma issu de la circulaire de 2017, les RAM qui s'engagent, avec l'accord de la Caf, dans au moins une des trois missions renforcées, peuvent bénéficier d'un bonus forfaitaire de 3 000 €, s'ajoutant au montant de la prestation de service s'ils atteignent les objectifs fixés.

Les RAM peuvent en outre recevoir, depuis 2020, un bonus territoire CTG (ce bonus est versé à condition que la collectivité locale qui cofinance l'équipement soit signataire d'une CTG[114] en vigueur sur le territoire).

L'ordonnance du 19 mai 2021 sur les services aux familles a remplacé les RAM par les relais petite enfance, aux missions élargies et désormais formalisées au sein de l'article D. 214-9 du CASF[115] :

- contribuer à l'information des candidates intéressées par le métier d'assistante maternelle, selon les orientations définies par le comité départemental des services aux familles ;
- offrir aux assistantes maternelles et, le cas échéant, aux professionnelles de la garde d'enfant à domicile, « *un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles, ainsi que les conseiller pour mettre en œuvre les principes applicables à l'accueil du jeune enfant prévus par la charte nationale* [...], *notamment en organisant des temps d'éveil et de socialisation pour les enfants qu'ils accueillent* » (ce qui correspond à la mission traditionnelle des RAM) ;
- faciliter l'accès de ces professions à la formation continue et les informer sur leurs possibilités d'évolution professionnelle (sans empiéter sur les missions spécifiques confiées au service départemental de PMI) ;
- seconder les assistantes maternelles dans les démarches en matière d'agrément, de renouvellement d'agrément et d'informations à transmettre ;
- informer les parents, ou les représentants légaux, sur les modes d'accueil du jeune enfant, individuels et collectifs, présents sur leur territoire et les accompagner dans le choix de l'accueil le mieux adapté à leurs besoins en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par le comité départemental des services aux familles.

L'ordonnance 2021-611 du 19 mai 2021 a aussi acté l'élargissement progressif de l'action des RAM à l'ensemble des professionnelles de l'accueil individuel (y compris salariées à domicile (article L. 214-2-1 du CASF). Cette orientation avait été déjà prise par la branche famille avec la circulaire Cnaf 2017-003.

[114] CTG : convention territoriale globale.
[115] Décret du 25 août 2021 relatif aux relais petite enfance et à l'information des familles sur les places en établissements d'accueil du jeune enfant.

La COG 2013-2017 avait posé un objectif de maillage territorial minimum des RAM, la cible étant un ratio d'un ETP animateur de RAM pour 70 assistantes maternelles. La COG 2018-2022 a repris à son compte cet objectif et l'objectif a été atteint en 2020, date à laquelle le ratio est passé à un ETP d'animatrice pour 67 assistantes maternelles suite à une évolution favorable et quasi continue du ratio depuis 2014.

L'évolution s'explique à la fois par la hausse du nombre d'ETP d'animatrices (de 2 817 en 2014 à 3 506 en 2020) et par la baisse du nombre d'assistants maternels en activité (tableau 19).

Tableau 19 : Évolution du nombre d'assistantes maternelles par ETP de RAM/RPE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'assistantes maternelles en activité	297 491	289 690	281 459	272 367	258 464	248 368	233 751
Nombre d'ETP de RAM/RPE	2 817	3 036	2 884	3 348	3 396	3 440	3 506
Nombre d'assistantes maternelles par ETP de RAM/RPE	105,6	95,4	97,6	81,3	76,1	72,2	67

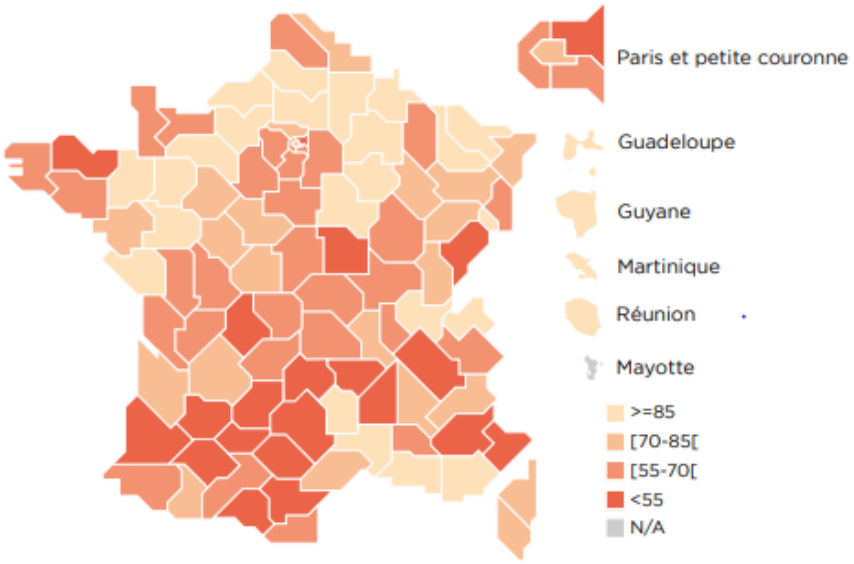
Source : Cnaf.

En 2020, on comptait ainsi 3 204 RAM implantés sur le territoire (contre 3 182 RAM en 2019) et 3 506 équivalents temps plein (ETP) d'animatrices de RAM (+ 66 par rapport à 2019). Ceci, rapporté aux 233 751 assistantes maternelles en activité, donne en moyenne un ratio d'un ETP d'animatrice pour 67 assistantes maternelles en 2020.

Le maillage des RAM montre néanmoins d'importantes disparités territoriales (carte 4), avec un quart des départements affichant en 2019 un ETP RAM pour plus de 85 assistantes maternelles. Les départements situés dans la moitié nord de la métropole (en dehors de la région parisienne) et les départements d'outre-mer sont les départements où l'on comptabilise le plus d'assistantes maternelles par ETP d'animatrice, alors que les départements du quart sud-ouest de la métropole sont bien dotés (Onape 2021).

Cela a pour conséquence des difficultés d'accès aux RAM sur une partie du territoire pour les assistantes maternelles.

Carte 4 : Nombre d'assistantes maternelles par équivalent temps plein d'animatrices de RAM/RPE, par département en 2019



Source : enquête Bilan d'activité des RAM 2019 (Onape 2021).

2. Les MAM

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a ouvert la possibilité aux assistantes maternelles d'exercer leur profession en dehors de leur domicile au sein d'un même local, une maison d'assistantes maternelles (MAM), dans la limite de quatre assistantes maternelles par MAM.

Ce mode d'exercice était initialement conditionné à la signature, par chaque assistante maternelle, d'une convention avec la Caf et le président du conseil général. Une convention type avait été élaborée par la Cnaf. La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a supprimé le caractère obligatoire de la signature de la convention type et a instauré un système de délégation entre les assistantes maternelles pour assurer la garde des enfants. Elle prévoit ainsi que chaque parent peut autoriser l'assistante maternelle qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à une ou plusieurs assistantes maternelles exerçant dans la même MAM. La règlementation prévoit deux limites à la délégation d'accueil (art. L. 424-3 du CASF) : l'assistant maternel ne peut pas accueillir un nombre d'enfants supérieur à celui prévu par son agrément ; chaque assistant maternel doit assurer le nombre d'heures d'accueil mensuel prévu par son ou ses contrats de travail.

L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles a étendu à six professionnelles maximum, dont au maximum quatre simultanément, la possibilité d'exercer au sein d'une même MAM, et a permis à une seule professionnelle de le faire. Elle a fixé à vingt maximum le nombre d'enfants pouvant être simultanément au sein d'une MAM.

Les assistantes maternelles qui s'installent en MAM peuvent bénéficier, comme toute assistante maternelle, d'une prime à l'installation (prime à l'installation des assistantes maternelles) destinée à compenser les frais liés à l'achat de matériel nécessaire pour l'accueil du jeune enfant. Elles peuvent également bénéficier de la part de la Caf d'un prêt à l'amélioration de l'habitat (Pala) à taux zéro,

destiné à financer des travaux d'amélioration au sein de la MAM, concernant l'espace, la santé ou la sécurité des enfants accueillis.

Les Caf accompagnent par ailleurs spécifiquement le développement des MAM. Les MAM ont été, à compter de septembre 2021, rendues éligibles aux aides du Plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant (Piaje) (lettre circulaire 2021-009 du 2 juin 2021). L'éligibilité d'une MAM est conditionnée au fait qu'elle soit, soit implantée sur un territoire dont le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à 58 % et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 900 € ; soit implantée sur un territoire ciblé dans un appel à projet engagé par la Caf pour le développement de l'offre selon des modalités fixées localement. Le montant des aides va de 7 400 à 17 000 € par place en fonction des critères.

Les MAM bénéficient aussi d'une aide au démarrage spécifique dont la Cnaf a assoupli les conditions d'éligibilité en 2021 (lettre circulaire Cnaf 2021-011) : les aides au démarrage (non cumulables avec les aides Piaje) ont été étendues à l'ensemble des MAM (aux MAM nouvellement créées quel que soit leur territoire d'implantation ainsi qu'aux MAM qui augmentent leur capacité d'accueil de plus de 10 %). Jusque-là et depuis 2016, les MAM éligibles à l'aide au démarrage étaient les MAM signataires d'une charte qualité qui s'implantaient sur un territoire dont le taux de couverture en mode d'accueil était inférieur à 58 %. Cette aide au démarrage est forfaitaire, d'un montant de 3 000 €.

Ces aides consistent dans le versement d'une aide pour l'achat de matériel d'aménagement, d'ameublement ou de matériel pédagogique, favorisant les conditions matérielles d'un accueil de qualité. Cette aide est conditionnée à la signature de la « charte de qualité MAM ».

En 2020, les Caf dénombraient 3 613 MAM (tableau 20). Leur nombre a été multiplié par plus de vingt entre 2010 et 2020, par trois entre 2014 et 2020 et a augmenté de 45 % entre 2017 et 2020. Sous l'hypothèse qu'une MAM compte en moyenne environ 12 places[116], on peut estimer que le nombre de places en MAM est passé d'environ 1 920 places en 2010 à 43 400 en 2020. Ce nombre de places supplémentaires sur la période est à mettre en parallèle avec le nombre de places en moins en crèches familiales (– 13 233 places entre 2010 et 2019), les deux types de modes d'accueil offrant une possibilité d'exercice en structure aux assistantes maternelles même si de façon très différente. La progression du nombre de places en MAM a donc plus que compensé, sur la période, la perte de places en crèches familiales.

Tableau 20 : Nombre de MAM et de places en MAM de 2010 à 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de MAM	160	339	567	911	1 212	1 608	2 057	2 489	3 000	3 475	3 613
Nombre de places en MAM	1 920	4 068	6 804	10 932	14 544	19 296	24 684	29 868	36 000	41 700	43 356

Source : Cnaf pour le nombre de MAM ; calculs SG HCFEA sous l'hypothèse qu'une MAM compte douze places.

[116] On fait l'hypothèse que les MAM sont au plein de leur capacité (soit quatre assistantes maternelles par MAM) et que chaque assistante maternelle accueille trois enfants (3,3 en moyenne au niveau national en 2019, 3,09 en 2014).

La progression du nombre de places en MAM ne représente néanmoins pas nécessairement des créations nettes de places nouvelles, les assistants maternels se regroupant en MAM pouvant offrir déjà des places d'accueil à leur domicile avant la création de la MAM.

L'engagement dans un projet de MAM semble, selon l'analyse de Pierre Moisset menée en 2019 pour le site d'information *Les pros de la petite enfance*, être « *plutôt porté par des professionnelles ayant déjà connu un autre exercice du métier de l'accueil du jeune enfant* » et donc peu par de jeunes professionnelles. La motivation principale de ces professionnelles est de sortir de l'isolement, de distinguer leur lieu d'activité de leur lieu de vie quotidienne et d'avoir ainsi, aux yeux des parents, une professionnalité plus visible. Une partie des assistantes maternelles s'étant engagées dans le métier pour concilier une activité professionnelle et leur carrière maternelle, elles cherchent ensuite une issue professionnelle quand les enfants grandissent. Le travail en MAM représente ainsi un effet de professionnalisation ou de renforcement de l'identité professionnelle[117]. Enfin, les professionnelles qui se lancent en MAM semblent le faire souvent sur la base de liens de connaissance antérieurs.

Par ailleurs, les assistantes maternelles rencontrées ont une appétence à se former et le souci de renouveler leurs propositions d'activités aux enfants, aspects qui participent de leur professionnalisation et de leur reconnaissance en tant que professionnelles de la petite enfance.

Initialement très concentré sur quelques départements (Gironde, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne et Seine-Maritime), le modèle des MAM s'est progressivement diffusé. En 2020, 58 % des départements comptent au moins 20 MAM. Toutefois, une grande disparité demeure entre les départements. Ainsi, 320 MAM sont recensées en Gironde en 2020 alors que 15 départements comptent encore moins de 20 MAM (Onape 2021) (tableau 21). L'ouest de la France est de façon générale très bien doté en MAM, à la différence du centre. Les MAM sont rares en Île-de-France ainsi que dans les DOM, à l'exception de La Réunion (carte 5).

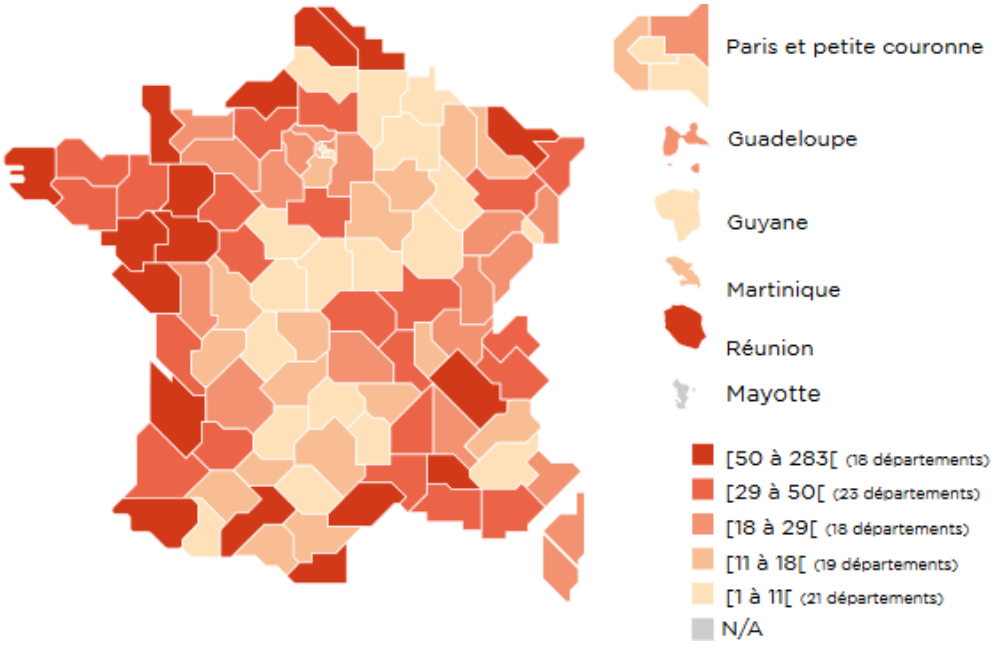
Tableau 21 : Répartition des départements selon le nombre de MAM sur leur territoire

Nombre de MAM	En 2014	En 2020
Aucune MAM	13	0
Entre 1 et 9 MAM	43	15
Entre 10 et 19 MAM	29	27
Entre 20 et 49 MAM	9	34
Entre 50 et 99 MAM	5	14
100 MAM ou plus	0	9

Source : Cnaf.

[117] L'étude monographique conduite par Experice entre février 2020 et février 2021 sur six MAM dans deux départements repère quant à elle trois types de parcours : un parcours de reconnaissance/sortie d'isolement d'anciennes assistantes maternelles à domicile ; une entrée en MAM dans le cadre d'un parcours d'insertion professionnelle, en particulier pour des femmes au foyer ou avec des emplois précaires ; un parcours de professionnelle (anciennes professionnelles de l'accueil collectif).

Carte 5 : Répartition géographique des MAM au 31 décembre 2019



Source : Drees, enquête PMI.

Un guide à l'usage des services de PMI et des assistants maternels a été réalisé en 2016 par la DGCS pour accompagner la création des MAM. Il constatait une difficulté des MAM à se maintenir dans le temps, en raison notamment de difficultés liées au travail en équipe. Il visait notamment à aider les porteurs de projet dans leurs démarches de conception et de réalisation d'une MAM (recherche d'un local, normes à respecter, autorisations à obtenir, assurances à contracter, documents à élaborer, etc.) et à harmoniser les critères d'agrément, de contrôle et de suivi relevant des services de PMI (dossier de candidature, procédure, visite, etc.). Il identifiait trois documents clés favorisant la bonne entente entre les professionnels et ainsi la pérennité du dispositif :

1. Le projet d'accueil qui définit les valeurs et les principes éducatifs partagés, la place et la participation des parents, la gestion des rythmes et besoins des enfants, les activités ludiques/éducatives proposées au sein de la maison d'assistants maternels.
2. Le guide notait que la conception du projet d'accueil supposait de réfléchir au projet éducatif/pédagogique envisagé, règles de fonctionnement de la maison concernant notamment la capacité d'accueil, les délégations d'accueil, les horaires, les financements indispensables, etc.
3. La charte de fonctionnement de la MAM qui précise les conditions d'accueil des enfants, les périodes de fermeture, la communication avec les parents etc. ; ce document a vocation à présenter notamment les possibilités de la délégation d'accueil et ses limites.
4. Le règlement interne qui précise les relations entre les assistantes maternelles, l'organisation du travail et la répartition des différentes charges (courses, ménage, travail comptable et administratif, charges et contributions financières, modalités de la pause déjeuner, de la prise des congés, délégation d'accueil, etc.).

Le guide DGCS recommandait notamment de préciser les éléments suivants dans le règlement interne : la forme juridique de la MAM (association, SCI, etc.) ; l'accueil des enfants ayant un lien de

parenté avec l'un des assistants maternels ; l'organisation dans le temps, la gestion matérielle, la gestion administrative et comptable, les modalités de départ d'une assistante maternelle.

Le guide soulignait que la délégation d'accueil était un élément important du fonctionnement des MAM et permettait une souplesse pouvant aider au bon fonctionnement d'une MAM (gérer les arrivées tôt le matin, les départs tard le soir ; gérer les périodes durant lesquelles tous les enfants ne sont pas présents dans la MAM ; organiser des activités adaptées par tranches d'âges des enfants accueillis ; faciliter le départ en formation des assistants maternels).

Le guide conseille d'établir des plannings pour organiser concrètement le fonctionnement de cette délégation d'accueil qui suppose que les assistantes maternelles se remplacent mutuellement.

La signature de la charte qualité, créée par les services de l'État, la Cnaf et les partenaires du secteur en 2016, est enfin, depuis 2021, une condition préalable pour bénéficier des aides au démarrage. En 2019, « *seule près d'une MAM sur cinq avait signé en 2019 la charte de qualité* » (note des services de la Cnaf pour la commission d'action sociale du conseil d'administration du 12 avril 2022).

La charte nationale pour l'accueil du jeune enfant est par ailleurs opposable à l'ensemble des modes d'accueil, dont les MAM, depuis l'ordonnance du 19 mai 2021.

Ce guide est en cours d'actualisation suite à la réforme des modes d'accueil conduite en 2021.

Plusieurs études ont été menées sur le fonctionnement des MAM sur la période de la COG qui confirme ces risques de difficultés.

Une étude qualitative financée par la Cnaf et menée par le centre de recherche Expérice de l'université Paris 13 dans six MAM de deux départements donne les principaux enseignements suivants :

- les six MAM observées partagent des points communs : l'absence de regroupement selon l'âge des enfants, comme c'est souvent le cas en crèche, et un large usage de la délégation d'accueil entre les assistantes maternelles[118]. Quatre des six MAM fonctionnent sur la base d'un collectif d'enfants fondé sur un système de « référence » proche de celui de la crèche. À l'inverse, deux autres MAM fonctionnent sur le principe de « *tout le monde s'occupe de tout le monde* » ;
- aux yeux des parents, les MAM constituent un « semi-collectif », permettant de combiner des avantages des accueils individuel et collectif, sans leurs inconvénients respectifs ;
- à plusieurs reprises, des situations conflictuelles ou des tensions (passées ou présentes) entre assistantes maternelles ont été observées ou mentionnées en entretien.

Une étude a également été menée pour le site *Les pros de la petite enfance* par le sociologue Pierre Moisset, qui fait le constat que le travail en MAM a pour spécificité d'être un travail sans hiérarchie préalable et sans la possibilité de définir de manière stable de hiérarchie entre professionnelles ; ces professionnelles ne peuvent pas se baser sur des statuts ou des positions fixes pour travailler ensemble, en dehors de leur bonne entente et de leur travail commun sur le projet d'accueil. Dans la plupart des cas néanmoins, les professionnelles qui s'engagent ensemble se connaissent déjà et

[118] Dans ce cas, les parents et les assistantes maternelles donnent leur accord écrit pour qu'une ou plusieurs assistantes maternelles puissent remplacer l'assistante maternelle ayant contracté avec les parents, pour l'accueil de l'enfant certains matins, son départ le soir ou encore des sorties.

se font confiance. Elles vont également commencer à travailler ensemble dès la mise au point du projet d'accueil de la MAM, exercice demandé par la PMI. La mise en place de ce projet n'est pas anodine, elle sollicite les professionnelles parfois sur plus d'une année avant l'ouverture de la structure, les amène à discuter, à expliciter leurs valeurs et, donc, à commencer ce travail de conversation qui va être nécessaire à la vie de la MAM.

Il souligne également que « *travailler en MAM est extrêmement exigeant parce que cela génère énormément de tâches en dehors de l'accueil des enfants. En effet, ces professionnelles accueillent les enfants dans un cadre quasi-collectif qu'il faut nettoyer, entretenir en dehors de l'accueil des enfants, ou quand ceux-ci dorment. De plus, cet accueil suppose des contrats d'accueil individuels avec chaque parent, des délégations d'accueil à gérer, des fiches de paie multiples à éditer chaque mois…Tout se passe comme si ces professionnelles de l'accueil expérimentaient un accueil collectif sans bénéficier de toutes les "fonctions supports" existant en crèche, ce qui génère des conflits* ».

La Cnaf a prévu sur la période (lettre circulaire Cnaf 2021-011) un renforcement de l'accompagnement des MAM par les Caf. Elle prévoit que les Caf doivent « *faire bénéficier les porteurs de projets de l'expertise des Caf en matière de conseil budgétaire* » et qu'une « *information relative aux aides versées doit être portée à la connaissance des porteurs de projets lors de leur rencontre avec les services de la Caf afin de favoriser l'accès aux droits* ».

La lettre circulaire Cnaf 2021-011 (aides à l'investissement en faveur de l'accueil individuel) liste les facteurs de réussite des MAM identifiés par les Caf :

- avoir une implantation pertinente au regard du diagnostic territorial (territoire où il existe des besoins en modes d'accueil) ;
- bénéficier de conseil budgétaire (informations sur les aides en direction des familles et des assistants) afin de fiabiliser le projet sur un plan économique ;
- bénéficier (de la part d'un référent externe) d'une fonction d'animation (pour travailler sur la qualité de l'accueil et organiser l'échange sur les pratiques entre les assistants) ainsi que d'une fonction de coordination des RAM, notamment pour que les porteurs de projets soient accompagnés dans leurs démarches de création d'une MAM.

Les assistantes maternelles exerçant en MAM ont désormais, à compter du 1er septembre 2021 et comme les assistantes maternelles exerçant à domicile, une obligation de déclaration et d'information quant à leurs disponibilités d'accueil sur le site monenfant.fr. Elles doivent renseigner sur le site leurs disponibilités d'accueil en termes de jours, de plages horaires et de places, *a minima* avant le 1er juin et le 1er décembre de chaque année, pour les six mois suivants. Le respect de cette inscription sur le site et des mises à jour des disponibilités conditionne désormais l'acceptation de la demande de renouvellement de l'agrément d'assistante maternelle. L'assistante maternelle qui exerce en MAM peut demander à ce que ne soit pas rendue publique sur le site son adresse postale personnelle (décret n° 2021-1132 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels agréés).

3. L'obligation de déclinaison des dix principes de la charte d'accueil de la petite enfance

Le nouvel article R 2324-29 du CSP issu de la réforme des modes d'accueil prévoit l'obligation, pour les assistantes maternelles, de décliner les dix principes de la charte d'accueil du jeune enfant dans le projet d'accueil de l'assistante maternelle. L'arrêté du 23 septembre 2021 précise ainsi que les dix grands principes doivent être intégrés à la pratique professionnelle des assistantes maternelles,

salariés à domicile et personnels de crèche, notamment « *en contexte individuel, en faisant l'objet d'échanges réguliers entre professionnel et parents, ainsi qu'entre professionnels et le cas échéant avec l'animateur de relais petite enfance fréquenté par le professionnel* ». La manière dont la professionnelle décline les dix principes dans sa pratique pourra constituer un élément permettant d'obtenir son premier renouvellement d'agrément, conformément à l'article 1 de l'arrêté du 16 août 2021. Parmi les justificatifs à fournir lors de cette première demande de renouvellement figure « *un projet éducatif précisant les objectifs et les réalisations et/ou activités mises en œuvre en application de la charte nationale de l'accueil du jeune enfant définie par l'arrêté portant création d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant* ».

4. Vers un exercice davantage contraint et intermédié ?

Depuis le 1er septembre 2021, les assistantes maternelles doivent, comme les EAJE, s'inscrire sur le site monenfant.fr de la Cnaf, renseigner leurs coordonnées et leurs « *disponibilités d'accueil en termes de jours, de plages horaires et de places,* a minima *avant le 1er juin et le 1er décembre de chaque année, pour les six mois suivants* ». Cette inscription est requise pour le renouvellement de leur agrément et peut constituer un manquement justifiant, après avertissement, un retrait d'agrément.

Les parents employeurs d'une assistante maternelle peuvent par ailleurs choisir, depuis mai 2019, avec l'accord de l'assistante maternelle, de déléguer le versement du salaire à Pajemploi. Dans ce nouveau dispositif (Pajemploi), le CMG emploi direct est cogéré par les Caf et l'Urssaf-service Pajemploi. Les Caf reçoivent et instruisent la demande de CMG et gèrent tous les changements de situations déclarés par les familles. De son côté, l'Urssaf-service Pajemploi, sur la base des déclarations de salaires qu'il reçoit chaque mois de la part des parents employeurs, calcule et leur verse le CMG.

Les familles peuvent aussi faire le choix, en lien avec l'assistante maternelle, d'adhérer au service Pajemploi +. Dans ce dispositif, la famille déclare le salaire de l'assistante maternelle sur le site de Pajemploi. Le service Pajemploi prend ensuite en charge toutes les autres démarches y compris le paiement du salaire à l'assistante maternelle et le prélèvement de l'impôt à la source la concernant. Le dispositif Pajemploi + concerne près de 300 000 employeurs d'assistantes maternelles.

C. DES SALAIRES HORAIRES FAIBLES ET DES VOLUMES HORAIRES DE TRAVAIL IMPORTANTS

La rémunération des assistantes maternelles obéit à des règles spécifiques définis dans le CASF. Le salaire des assistantes maternelles est librement fixé par les parties au contrat de travail et négocié librement entre l'assistante maternelle et le particulier employeur dans la limite du respect d'un plancher et d'un plafond. L'article D. 423-9 du CASF prévoit un tarif horaire plancher égal à 28,1 % du Smic horaire par heure d'accueil et par enfant, soit 3,11 € bruts depuis le 1er août 2022.

Les assistantes maternelles sont, par ailleurs, couvertes par une convention collective, qui depuis le 15 mars 2021 est commune aux salariés des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile, et complétée par un « socle spécifique » aux assistants maternels. Le socle spécifique fixe un salaire minimum de branche (aujourd'hui de 2,97 €). Ce dernier étant aujourd'hui inférieur au plancher réglementaire, c'est ce dernier qui s'applique en vertu du principe de faveur. Il s'y ajoute une éventuelle indemnité d'entretien dont le montant est désormais fixé à 90 % du minimum garanti pour

9 heures d'accueil, soit 3,55 €[119]. Le salaire de l'assistante maternelle est également soumis à un plafond de rémunération journalière maximal par enfant gardé. Ce dernier a été défini à 5 Smic horaires, soit 55,35 € bruts depuis le 1er août 2022, par la lettre-circulaire 2004-059 de l'Acoss. Au-delà de ce plafond, la rémunération n'est plus prise en compte dans le calcul du CMG.

En 2020, le salaire horaire net moyen des assistantes maternelles atteignait 3,6 € par enfant accueilli, en accusant toutefois de fortes variations régionales et départementales (tableau 22). Les taux horaires de salaires sont relativement plus faibles dans le nord, le nord-ouest et le nord-est de la France, et plus élevés dans le sud, en Île-de-France et dans les Drom.

Ce salaire horaire net connaît aussi de fortes disparités entre les assistantes maternelles. L'étude Apema menée par Pierre Moisset en 2020 pour le site Les pros de la petite enfance a montré la dispersion suivante : 10 % des assistantes maternelles répondantes déclaraient gagner moins de 3 € nets de l'heure en moyenne ; 47 % disaient gagner entre 3 et 3,5 € ; 36 % entre 3,5 et 4 € et 6 % plus de 4 € nets.

Il apparaît difficile de dégager les déterminants de cette dispersion. L'ancienneté dans la profession aurait un léger effet négatif sur le niveau de rémunération, mais l'âge n'aurait en revanche d'effet ni positif ni négatif. Le fait d'avoir exercé d'autres activités professionnelles avant de devenir assistante maternelle aurait un effet positif. Les anciennes professionnelles du collectif venues à l'individuel seraient ainsi bien représentées parmi les professionnelles gagnant plus de 3,5 € nets/heure. Le lien entre niveau de qualification et niveau de rémunération n'est pas avéré. Une étude menée en 2012[120] avait montré qu'une minorité seulement de parents étaient disposée à augmenter la rémunération des assistantes maternelles en conséquence d'une meilleure qualification.

Ce salaire horaire n'intègre pas les différentes indemnités prévues au contrat de travail des assistantes maternelles (indemnités d'entretien, de repas, kilométrique...) qu'il faut donc ajouter. Les assistantes maternelles bénéficient par ailleurs d'un régime fiscal spécifique qui leur est très favorable (encadré 3).

Sur 2010-2020, les salaires horaires sont passés de 2,97 € nets en 2010 à 3,61 € en 2020, soit une hausse de 10,15 % en euros constants (tableau 23).

[119] Le minimum garanti est de 3,94 € depuis le 1er août 2022 (35,6 % du Smic horaire).
[120] Fagnani J., Math A., 2012, Des assistantes maternelles mieux formées et plus qualifiées. Les parents consentiraient-ils à augmenter la rémunération ?, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 109, p. 59-73.

Tableau 22 : Classement des taux horaires par région en 2020 (en €)

	Salaires horaires nets moyens des assistantes maternelles par enfant accueilli
Hauts-de-France	3,4
Grand Est	3,5
Île-de-France	4,0
Normandie	3,3
Bretagne	3,5
Pays de la Loire	3,3
Centre-Val de Loire	3,4
Bourgogne-Franche-Comté	3,4
Nouvelle-Aquitaine	3,6
Occitanie	3,9
Auvergne-Rhône-Alpes	3,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,2
Martinique	4,2
Guadeloupe	4,1
Guyane	4,4
Mayotte	4,5
La Réunion	4,4
Corse	4,5

Source : Acoss, 4e trimestre 2020 ; traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

Tableau 23 : Salaires horaires nets moyens des assistantes maternelles (par enfant accueilli, hors indemnités d'entretien) de 2010 à 2020

	En euros courants	En euros constants 2020
2010	2,97	3,28
2011	3,06	3,31
2012	3,15	3,35
2013	3,21	3,38
2014	3,27	3,42
2015	3,32	3,48
2016	3,37	3,53
2017	3,43	3,55
2018	3,51	3,56
2019	3,58	3,59
2020	3,61	3,61

Source : données Acoss.

Encadré 3 – Le régime fiscal des assistantes maternelles

Les assistantes maternelles peuvent bénéficier d'un régime dérogatoire pour l'impôt sur le revenu (article 80 sexies, code général des impôts[121]).

Dans ce cadre, il leur est possible de prendre comme revenu imposable les sommes versées à titre de rémunération (salaire net de l'assistante maternelle) augmentées des indemnités allouées à titre de rémunération pour l'entretien et l'hébergement (indemnités d'entretien, indemnité de repas, frais de déplacement) qu'elles perçoivent des parents, et duquel elles peuvent opérer un abattement égal à 3 Smic horaires bruts par enfant et par jour (abattement porté à 4 Smic horaires en cas de handicaps, maladies ou inadaptations de l'enfant et abattement augmenté de 1 Smic horaire lorsque la durée de garde de l'enfant est de vingt-quatre heures consécutives).

L'assistante maternelle peut renoncer au bénéfice de ce régime dérogatoire d'abattement. Elle est alors imposable sur son seul salaire (imposable) déduction faite, comme pour les autres salariés, de 10 % de frais professionnels.

Sur la base d'un Smic horaire brut de 11 € (11,07 au 1er août 2022), d'une prise en charge de l'enfant durant 9 heures à 4 € nets par heure (soit 36 € nets par jour), avec l'équivalent de 2 heures nets (2 x 4 €) versées en plus au titre des indemnités (une pour repas, l'autre pour frais d'entretien), le revenu imposable avec le régime dérogatoire est alors de 36 € + 8 € – 33 € = 11 €.

Dans cet exemple, l'alternative possible revient à un salaire net imposable de (environ) 36 € duquel sont déduits 10 % de frais professionnels, soit 32,4 €.

Dans cet exemple, la formule de calcul du régime dérogatoire équivaut à considérer que les frais professionnels équivalent à 25/36 = 69,4 % au lieu de 10 % du salaire net imposable, ou équivaut à réduire le montant du revenu imposable de l'assistante maternelle de 66 % ([32,4 – 11] / 32,4).

Les dépenses fiscales pour l'État liées à ce régime avantageux s'élèvent à 478 millions d'euros (M€) en 2021 et à 391 M€ en 2020, en très forte hausse en 2021 par rapport à 2020 et en 2020 par rapport à 2019 (tableau). Elles étaient également en relative forte hausse en 2019 par rapport à 2018 et en 2016 par rapport à 2015.

Tableau : Coût pour les dépenses publiques du régime d'imposition spécifique

(en M€ courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régime d'imposition des AM agréées	114	163	164	214	208	205	247	391	478

Le salaire par heure dont bénéficient les assistantes maternelles étant calculé par enfant accueilli, la rémunération mensuelle de ces professionnelles dépend du nombre d'enfants accueillis, variable qui dépend de la taille de l'agrément ainsi que du fait de travailler ou non au niveau de l'agrément, ainsi que du nombre d'heures rémunérées. Selon la Drees, le salaire mensuel net moyen des assistantes maternelles était, en 2014, de 1 108 €, soit l'équivalent de 90 % du Smic net. Le salaire

[121] Pour plus de détail, se référer aussi au Bulletin officiel des finances publiques – impôts https://bofip.impots.gouv.fr, à la FAQ https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/je-suis-assistante-maternelle-comment-dois-je-declarer-mes-revenus, et à des questions parlementaires (https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130204631.html, https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130907969.html).

mensuel moyen des assistantes maternelles se rapprocherait du Smic à temps plein (mais sur la base d'une durée moyenne de travail de 42 heures par semaine voir ci-dessous) selon un rapport pour la Cnaf[122], selon laquelle les rémunérations mensuelles des assistantes maternelles ont connu une hausse sensible entre 2009 et 2019. Le salaire mensuel moyen de la profession était nettement inférieur à celui des autres métiers de niveau employé en 2005 ; il s'en rapproche en 2019.

L'Insee a par ailleurs montré que la catégorie des assistantes maternelles, des gardiennes d'enfants et des familles d'accueil faisait partie des métiers qui comptent le plus de bas salaires[123] en 2019, avec 37,5 % de bas salaires au sein de la profession[124]. Ce chiffre se réfère néanmoins aux assistantes maternelles salariées hors salariés des particuliers employeurs : il ne s'agit donc que des assistantes maternelles exerçant en crèche familiale et de gardes d'enfants à domicile exerçant par l'intermédiaire de structure prestataires.

Le faible niveau de rémunérations est identifié comme un facteur de pénibilité par les assistantes maternelles (troisième facteur le plus important après le manque de reconnaissance et la précarité des contrats pour cette profession d'après le baromètre de l'Unsa sur la qualité de vie au travail des assistantes maternelles).

Le niveau de salaire des assistantes maternelles est inhérent à un nombre de contrats et à un volume de travail élevé, dans la mesure où il s'agit d'une rémunération construite à partir du salaire horaire par enfant. Les assistantes maternelles cumulant plusieurs contrats de travail, les horaires d'accueil des enfants peuvent être variables d'un contrat à un autre et rendre le temps de travail particulièrement extensible.

La durée de l'accueil pour un enfant indiquée dans la convention collective est de 45 heures par semaine, seuil au-delà duquel la rémunération des heures de travail est majorée. Cette durée est marquée par un écart conséquent avec la durée légale traditionnelle de 35 heures.

Contrairement aux salariés régis par le code du travail, il n'y a pas de taux minimal de majoration fixé par la loi, ce taux étant laissé à la négociation entre l'assistante maternelle et son employeur. La durée maximale de travail est de 48 heures par semaine, le calcul s'effectuant en principe sur une période de quatre mois. La loi (article L. 423-22 du code de l'action sociale et des familles) prévoit qu'avec l'accord de l'assistante maternelle, le respect de la durée maximale peut être apprécié sur une période de douze mois, dans la limite de 2 250 heures par an (soit 140 % de la durée légale du travail).

Les assistantes maternelles ont des durées de travail très longues comparativement aux autres métiers. Elles travaillent en moyenne 42 heures par semaine selon le baromètre Unsa 2022. Elles sont 56 % à travailler à temps plein et 38 % à travailler à temps partiel. Elles sont 64 % à travailler plus de 40 heures et 24 % à travailler plus de 50 heures. Elles sont en revanche très peu

[122] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.
[123] Le champ de cette étude est hors salariés des particuliers employeurs : il ne s'agit ici que des assistantes maternelles exerçant en crèche familiale et des gardes d'enfants à domicile exerçant par l'intermédiaire de structures prestataires. Dans l'étude, le bas salaire est, selon la définition de l'OCDE, un salaire inférieur à 1 310 € nets mensuels en équivalent temps plein, soit un salaire supérieur au Smic et un salaire supérieur au salaire moyen de la Drees.
[124] Godet F., Sueur E., 2022, Percevoir un bas salaire dans le secteur privé : seule une petite majorité s'en est sortie quatre ans plus tard, *Insee Première*, n° 1923, septembre.

nombreuses à travailler moins de 30 h (11 %) et encore moins à travailler moins de 20 h (2 %) (tableau 24). L'étude de François-Xavier Devetter[125] parle ainsi d'un temps de travail extensif sur la journée, de durées de travail très longues qui occupent des plages horaires qui échappent largement au rythme traditionnel du travail salarié.

Tableau 24 : Répartition des assistantes maternelles selon leur temps de travail par semaine (en %)

Moins de 20h	2
De 20 à 30h	9
De 31 à 40h	26
De 41 à 50h	40
Plus de 50h	24

Source : Unsa, baromètre QVT des assistantes maternelles 2022.

En sus de ces amplitudes élevées, le métier est caractérisé par une certaine précarité, les contrats de travail étant par nature destinés à s'arrêter au bout de plusieurs années. L'assistante maternelle doit alors rentrer périodiquement dans une démarche de recherche d'employeurs. Cette insécurité est citée comme le deuxième facteur de pénibilité au travail, après le manque de reconnaissance, par les assistantes maternelles interrogées dans le cadre du baromètre Unsa sur la qualité de vie au travail des assistantes maternelles.

V. Un vécu du métier contrasté, entre sentiment d'utilité et manque de reconnaissance

A. Sentiment de manque de reconnaissance et d'isolement relatif

Les assistantes maternelles citent le sentiment de manque de reconnaissance comme 1er facteur de pénibilité au travail et ce sentiment est partagé par 51 % des assistantes maternelles en 2021 selon le baromètre sur la qualité de vie au travail des assistantes maternelles réalisé par l'Unsa en 2022.

Pour autant, le métier d'assistante maternelle arrive en tête des métiers à plus fort « sens du travail » et parmi les 15 métiers les plus favorables au bien-être psychologique selon des études de la Dares de 2018[126] et 2021[127]. Le métier d'assistante maternelle est donc caractérisé à la fois par le sentiment de travail bien fait et par un fort manque de reconnaissance.

[125] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.
[126] Coutrot T., 2018, Travail et bien-être psychologique, L'apport de l'enquête CT- RPS 2016, *Document d'études*, n° 217, Dares, mars.
[127] Coutrot T., Perez C., 2021, Quand le travail perd son sens - L'influence du sens du travail sur la mobilité professionnelle, la prise de parole et l'absentéisme pour maladie - Une analyse longitudinale avec l'enquête Conditions de travail 2013-2016, *Document d'étude*, n° 249, Dares, août.

Cette dualité entre sens du travail, sentiment d'utilité[128] et sentiment de manque de reconnaissance explique que la profession soit classée parmi la catégorie des « actifs occupés invisibles » dans une étude de la Dares sur le bien-être au travail, dont les professionnels qui en relèvent se définissent comme ayant « *le sentiment d'un travail bien fait et utile, mais manquant de reconnaissance et n'ayant que rarement la possibilité de développer leurs compétences* ».

Les assistantes maternelles relèvent par ailleurs d'une profession relativement isolée, le sentiment d'isolement étant partagé par près d'un quart d'entre elles (23 %) selon le baromètre Unsa QVT 2022.

B. LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ASSISTANTES MATERNELLES

S'agissant des contraintes auxquelles font face les assistantes maternelles dans leurs conditions de travail, les études existantes fournissent des résultats contrastés. L'étude précitée de la Dares[129] a analysé l'exposition des assistantes maternelles, parmi bien d'autres professions, aux facteurs suivants : pénibilité physique, contraintes d'organisation du temps de travail, intensité du travail, conflits éthiques, demande émotionnelle, insécurité de la situation de travail. Elle montre que le travail d'assistante maternelle est relativement peu intense et très autonome, le sentiment d'insécurité faible et les conflits éthiques rares. Les assistantes maternelles manquent cependant beaucoup de soutien social au travail.

Une autre étude[130], davantage centrée sur les assistantes maternelles, montre qu'elles partagent une somme de contraintes communes aux différents métiers de la petite enfance (contraintes posturales, contraintes liées à l'environnement physique, contraintes organisationnelles, contraintes mentales, contraintes liées aux enfants, contraintes liées aux parents, contraintes psychosociales) (tableau 25), mais dont certains aspects sont particulièrement présents chez elles. Ainsi la contrainte mentale (vigilance, responsabilité) ainsi que les contraintes liées aux enfants et aux parents sont par exemple vécues plus fortement dans l'exercice de la profession d'assistante maternelle employée par un particulier employeur que dans le cadre d'un exercice en structure collective.

[128] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.
[129] Coutrot T., 2018, Travail et bien-être psychologique – L'apport de l'enquête CT-RPS 2016, *Document d'études*, n° 217, Dares, mars, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/travail_et_bien-etre_tc_vd_2.pdf.
[130] Valléry G., Leduc S., 2012, Approche ergonomique et pénibilité perçue du travail avec les tout-petits, *in* Métiers de la petite enfance : registres et dimensions de l'activité, *Politiques sociales et familiales*, n° 109, p. 87-93.

Tableau 25 : Facteurs de pénibilité exprimés par les professionnelles selon les contraintes

	Facteurs de pénibilité
Contraintes posturales	Être souvent debout Être souvent à hauteur des enfants Port des enfants Faire le ménage Conditions de travail souvent, bruyantes
Contraintes liées à l'environnement physique	Températures souvent chaudes Espace sieste mal adapté Matériel mis à disposition qui n'est pas adapté Manque ou absence de professionnelles Rythme de travail soutenu
Contraintes organisationnelles	Transmission à l'équipe Organisation des horaires Nombre d'enfants
Contraintes mentales	Vigilance Responsabilité
Contraintes liées aux parents	Attentes et exigences des parents
Contraintes liées aux enfants	Enfants difficiles, fatigués… Conflits entre les enfants Difficultés avec la sieste Difficultés avec les repas Les pleurs, les frustrations Séparation avec les parents, adaptation
Contraintes psychosociales	Non-reconnaissance du métier

Source : Valléry, Leduc, 2012.

L'étude de Devetter *et al.*[131] montre que toutes les contraintes et facteurs de pénibilité physique ont augmenté de manière importante et bien plus rapidement que dans les autres professions de services.

C. LES CONDITIONS D'AGREMENT ET LES RAPPORTS A LA PMI

Les assistantes maternelles entretiennent un rapport ambigu avec la PMI, qui est une structure de contrôle pour elles tout en étant également un lieu ressource en cas de difficultés[132]. Des travaux sociologiques ont pu montrer que les pratiques des assistantes maternelles ne correspondaient pas toujours, et ce consciemment, à la volonté des agents de la PMI, les parents employeurs étant parfois solidaires de ces pratiques[133].

[131] Devetter F.-X., Abasabanye P., Cresson G., Lazès J., 2022, *Analyse statistique des conditions de travail et d'emploi des assistantes maternelles*, rapport pour la Cnaf.
[132] Unterreiner A., 2017, Revue de littérature sur les assistantes maternelles. Position sociale, conditions de travail et d'emploi et quotidien, *Dossiers d'études*, n° 197, Cnaf.
[133] Cartier M., 2015, *Les assistantes maternelles ou la subordination chez soi ? Socio-histoire d'une relation d'emploi depuis 1977 en Loire-Atlantique*, Mémoire d'HDR dirigé par Jean-Noël Retière, Université de Nantes, p. 138.

Les assistantes maternelles entretiennent un rapport moins ambigu avec les RAM/RPE qui agissent à la fois comme un lieu de contribution à la professionnalisation et un cadre qui permet de réduire la pénibilité associée à l'isolement[134].

D. PASSERELLES, SOUHAITS D'EVOLUTION, MOBILITES

Une étude de Pôle emploi de 2018 a montré que les assistantes maternelles disposaient de moins de possibilités de passerelles vers d'autres métiers que les autres métiers de l'action sociale. L'étude indique que « l*es mobilités professionnelles sont assez rares et se réalisent avant tout avec les autres métiers des services à la personne ou les agents d'entretien* ».

Le métier d'assistantes maternelle ouvre peu vers les autres métiers de la petite enfance : agents spécialisés des crèches et des écoles maternelles, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices. La création du CAP accompagnant éducatif petite enfance (CAP AEPE), diplôme qui permet d'exercer à la fois en EAJE, en école maternelle et au domicile privé, a permis d'avancer dans ce sens. Il devrait notamment faciliter l'accès au travail en crèche pour les assistantes maternelles qui auront eu ce diplôme.

Le rapport Giampino de 2016[135] proposait en outre de permettre à certaines assistantes maternelles de devenir tutrices comme moyen de favoriser la professionnalisation, l'évolution de carrière et les passerelles.

VI. Rappel des engagements de la COG 2018-2022 de la branche famille en matière d'accueil par les assistantes maternelles

La COG 2018-2022, si elle ne prévoit pas d'objectifs chiffrés de développement concernant ce mode d'accueil, indique explicitement que la branche doit soutenir l'accueil individuel et articule pour cela son action autour de trois axes :

- la poursuite du maillage territorial des RAM et l'enrichissement de leurs offres en faveur des assistantes maternelles (ainsi que des gardes à domicile) et des parents ;
- l'accompagnement, aux côtés de l'ensemble des acteurs concernés, du développement des MAM, outils de diversification des possibilités d'exercice de la profession ;
- l'accompagnement des parents dans leur rôle d'employeurs par le développement, avec l'Acoss (Pajemploi), de la mise en place du tiers payant pour les parents recourant à une assistante maternelle, par l'enrichissement de l'offre de monenfant.fr afin de faciliter la recherche d'un mode de garde et par la contribution à la mise en place d'une base nationale des assistantes maternelles.

[134] Valléry G., Leduc S., 2012, Approche ergonomique et pénibilité perçue du travail avec les tout-petits, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 109, p. 87-93.
[135] Rapport de Sylviane Giampino, 2016, Développement du jeune enfant – Modes d'accueil, Formation des professionnels.

Concernant le maillage des RAM, la cible d'un ETP animateur de RAM pour 70 assistantes maternelles, posée dans la COG 2013-2017, a été atteinte en 2020. Les MAM se sont largement développées sur la période de la COG, même si leur présence sur le territoire reste inégale.

Le CMG tiers payant a été réalisé. Les assistantes maternelles sont contraintes depuis le 1er septembre 2021 (décret n° 2021-1132 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels agréés) de s'inscrire sur monenfant.fr, renseigner leurs coordonnées et leurs « *disponibilités d'accueil en termes de jours, de plages horaires et de places,* a minima *avant le 1er juin et le 1er décembre de chaque année, pour les six mois suivants* ». Cette inscription est requise pour le renouvellement de leur agrément et peut constituer un manquement justifiant, après avertissement, un retrait d'agrément.

L'atteinte de la plupart des engagements de la COG n'enlève rien au fait que la profession est aujourd'hui en profonde difficulté.

VII. Quelles propositions pour stopper le déclin de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles ?

Face ce constat, un investissement important doit être fait pour stopper le déclin de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles, redynamiser ce mode d'accueil et rendre plus attractive la profession d'assistante maternelle. Alors que l'attention des acteurs publics s'est longtemps focalisée sur les EAJE, il convient aujourd'hui d'accorder une attention au moins équivalente au secteur des assistantes maternelles, sans lesquelles toute perspective de service public de la petite enfance s'avérerait impossible à atteindre.

A. Lancer un programme d'etudes pour comprendre les raisons de ce declin

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

Proposition

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

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

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

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

La majorité des assistantes maternelles exercent en tant que salariées des parents qui leur confient un enfant et qui se retrouvent ainsi « particuliers employeurs » sans avoir l'habitude de ce type de responsabilités. Si beaucoup d'efforts ont été faits par l'Acoss, avec l'aide de la Fepem, avec les dispositifs Pajemploi et Pajemploi +[136] pour simplifier autant que possible les démarches pour les parents, il reste difficile pour un parent de se muer du jour au lendemain en employeur au fait de toutes les subtilités du droit du travail et des obligations envers les salariés (par exemple en termes de congés ou en fin de contrat). À cela s'ajoute, pour l'assistante maternelle, l'incertitude sur la régularité de ses revenus (avec parfois des impayés), et la complexité d'être salariée de plusieurs employeurs en même temps.

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

Proposition

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

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

Mais, plus largement, une réflexion devra être menée pour imaginer d'autres modalités d'exercice du métier d'assistante maternelle, à côté de ce statut de salarié de particulier employeur (qu'il ne s'agit pas de supprimer pour les assistantes maternelles qui souhaitent en bénéficier). Une modalité complémentaire pourrait être envisagée, qui repose sur l'idée que le parent recherche un service d'accueil, qu'il est prêt à payer en tant que service, mais qu'il ne souhaite pas pour autant se transformer en employeur à cet effet. L'idée serait de passer par l'intermédiaire d'une structure prestataire, qui serait l'interlocutrice des parents qui contracteraient avec elle, et qui emploierait les

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

assistantes maternelles travaillant dans son réseau en tant que salariées[137]. Dans ce cas, il faudra élaborer, en liaison avec les professionnels concernés, des modalités de statut adaptées aux modes d'exercice de la profession. Ce travail d'analyse pourrait être conduit dans le cadre du comité de filière petite enfance.

Le modèle du salariat auprès d'une structure existe déjà avec les crèches familiales, des structures qui emploient des assistantes maternelles accueillant les enfants à leur domicile, mais est à ce jour extrêmement minoritaire. De plus, les crèches familiales sont en déclin, en particulier en raison du coût élevé pour le gestionnaire. Il faudrait mieux comprendre les raisons de ce déclin, pour savoir s'il est possible de relancer ce modèle ou s'il faut imaginer un autre modèle de structures intermédiaires qui pourraient être financées par les collectivités.

Proposition

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

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

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

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

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

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

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

l'offre d'accueil par les assistantes maternelles est peu présente, en permettant de lever la contrainte de logement.

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

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

- une première difficulté tient au passage d'une activité individuelle à un exercice de groupe et à la création d'une structure dédiée, nécessitant de mettre en place des modalités de fonctionnement collectif et de gestion adaptées. Cela suppose la mise en place de procédures de formation et d'accompagnement qui pourraient être assurées par une équipe dédiée au sein de chaque Caf[138] ;
- 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[139] ;
- en complément, il faudrait disposer d'un réseau de centres de gestion agréés pouvant proposer un service adapté et à un coût raisonnable.

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

Proposition concernant les MAM

- Inclure un objectif de développement des MAM dans la COG 2023-2027 sous la forme d'un plan national de soutien au développement des MAM.

- Prévoir l'intégration d'un axe sur le développement des MAM dans les schémas directeurs des services aux familles et les conventions territoriales globales ; y inclure des objectifs de rééquilibrage territorial.

- Renforcer l'incitation financière à créer des MAM dans les zones sous dotées ou prioritaires, de façon à lever la contrainte de logement dans les zones où les assistantes maternelles sont peu présentes.

- Prévoir une évolution de la réglementation concernant les MAM pour permettre à des communes, ou des prestataires, d'en créer, et pour les assistantes maternelles d'exercer sous un statut autre que celui de salariées d'un « particulier employeur ».

[138] 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.
[139] Comme cela existe par exemple entre professionnels de santé lorsqu'ils exercent en cabinet de groupe ou sous forme de maison de santé.

- Pérenniser les aides à l'installation octroyées aux MAM au titre du plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant (Piaje) et réfléchir à l'assouplissement des conditions d'octroi ; dans le cadre des conventions territoriales globales, encourager la mise en place d'aides à l'investissement et au fonctionnement attribuées par les collectivités (par exemple mise à disposition de locaux).

- Élaborer des modèles de contrats-types d'association.

- Confier aux Caf une mission d'accompagnement au management dans la durée de ces structures, qui pourrait s'inspirer de l'expérience de l'agence départementale du développement de l'accueil individuel en Seine-Saint-Denis.

- Mener une actualisation du guide DGCS de 2016 sur les MAM, en y intégrant un travail d'harmonisation des pratiques des PMI en matière d'exigences relatives aux locaux.

- Prévoir un suivi fin par la Cnaf des MAM (nombre, nombre de places) et de leur localisation.

D. Lever certains freins

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

Proposition

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

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

Proposition

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

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

Proposition concernant les RPE

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

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

La LFSS 2023 prévoit de renforcer significativement l'accès au CMG pour les familles à revenus modestes, en rapprochant son barème de celui applicable dans les crèches financées par la PSU, conformément aux préconisations du Conseil de la famille du HCFEA de 2021[140]. Afin que cette réforme atteigne ses objectifs, il apparaît essentiel de l'accompagner d'une campagne d'information et de communication, y compris en allant au-devant des familles concernées.

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

Proposition

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

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

VIII. Annexe

Tableau A1 : Évolution par département du nombre d'employeurs, du nombre d'assistantes maternelles et du nombre d'heures (en %)

	Nombre d'employeurs			Nombre d'assistantes maternelles			Nombre d'heures		
	2010 2017	2017 2020	2010 2020	2010 2017	2017 2020	2010 2020	2010 2017	2017 2020	2010 2020
Guadeloupe	46,2	1,1	47,9	23,5	– 24,2	– 6,4	43,1	3,2	47,7
Martinique	36,5	2,7	40,1	28,1	– 25,2	– 4,2	28,3	– 0,1	28,3
Guyane	23,3	0,0	23,3	26,4	– 30,6	– 12,3	25,0	– 12,6	9,2
Réunion	61,3	10,3	77,9	26,4	– 20,4	0,6	47,9	6,6	57,7
Paris	16,0	– 8,0	6,7	19,4	– 21,5	– 6,3	12,3	– 15,3	– 4,9
Seine-et-Marne	3,4	– 5,1	– 1,8	– 2,1	– 19,7	– 21,4	1,3	– 9,9	– 8,7
Yvelines	– 1,3	– 6,9	– 8,1	– 4,7	– 23,2	– 26,8	– 1,6	– 15,0	– 16,3
Essonne	– 0,1	– 2,4	– 2,4	– 4,0	– 18,3	– 21,6	– 2,7	– 7,7	– 10,2
Hauts-de-Seine	2,3	– 5,1	– 2,9	– 2,1	– 20,8	– 22,5	5,0	– 13,5	– 9,3
Seine-Saint-Denis	1,3	3,9	5,2	– 0,1	– 13,6	– 13,7	3,2	– 3,1	0,0
Val-de-Marne	– 2,7	– 2,4	– 5,0	2,5	– 19,8	– 17,8	– 1,4	– 10,8	– 12,1
Val-d'Oise	6,6	– 2,2	4,2	0,7	– 19,8	– 19,3	3,7	– 7,5	– 4,1
Ardennes	13,4	– 10,9	1,1	– 2,5	– 19,8	– 21,8	7,3	– 13,9	– 7,7
Aube	6,8	– 4,5	2,0	– 1,9	– 19,7	– 21,2	– 1,7	– 6,6	– 8,2
Marne	0,4	– 13,0	– 12,7	– 9,5	– 23,2	– 30,5	– 5,1	– 15,5	– 19,8
Haute-Marne	3,4	– 12,8	– 9,8	– 6,7	– 22,8	– 28,0	0,0	– 18,6	– 18,7
Aisne	7,9	– 8,7	– 1,5	– 1,3	– 17,0	– 18,1	1,0	– 10,5	– 9,6
Oise	6,0	– 7,9	– 2,4	– 4,8	– 20,1	– 24,0	3,4	– 11,5	– 8,5
Somme	4,9	– 11,2	– 6,8	– 1,4	– 19,0	– 20,2	4,3	– 13,5	– 9,9
Eure	2,2	– 9,7	– 7,7	– 4,9	– 19,5	– 23,5	– 2,0	– 11,8	– 13,6
Seine-Maritime	7,3	– 6,0	0,8	– 4,6	– 18,0	– 21,8	2,3	– 8,6	– 6,5
Cher	– 1,7	– 10,0	– 11,5	– 12,8	– 21,9	– 31,9	– 8,7	– 9,8	– 17,7
Eure-et-Loir	– 1,3	– 8,9	– 10,1	– 11,4	– 19,1	– 28,3	– 5,5	– 10,7	– 15,7
Indre	– 12,9	– 11,1	– 22,6	– 19,6	– 18,7	– 34,6	– 15,6	– 11,4	– 25,3
Indre-et-Loire	– 2,6	– 10,2	– 12,6	– 12,1	– 21,8	– 31,2	– 0,8	– 12,9	– 13,7
Loir-et-Cher	– 8,1	– 12,0	– 19,1	– 16,4	– 21,1	– 34,1	– 10,2	– 14,2	– 23,0
Loiret	– 5,2	– 10,1	– 14,8	– 8,9	– 22,8	– 29,7	– 9,2	– 12,0	– 20,1
Calvados	– 3,1	– 10,2	– 13,0	– 10,6	– 20,7	– 29,1	– 3,2	– 11,9	– 14,7
Manche	– 1,6	– 9,1	– 10,5	– 8,3	– 20,0	– 26,7	– 2,1	– 10,5	– 12,4
Orne	– 1,5	– 12,0	– 13,3	– 8,1	– 16,5	– 23,2	– 2,8	– 12,0	– 14,4
Côte-d'Or	– 1,5	– 12,2	– 13,5	– 7,2	– 22,1	– 27,7	– 5,8	– 16,1	– 21,0
Nièvre	– 6,5	– 12,5	– 18,2	– 12,1	– 24,8	– 33,9	– 11,3	– 11,8	– 21,8
Saône-et-Loire	1,4	– 13,3	– 12,1	– 5,8	– 21,7	– 26,2	– 2,6	– 15,6	– 17,8
Yonne	– 2,1	– 12,2	– 14,0	– 9,4	– 22,8	– 30,1	– 6,3	– 14,9	– 20,3
Nord	8,4	– 8,0	– 0,2	– 2,4	– 16,4	– 18,4	4,8	– 12,3	– 8,1
Pas-de-Calais	9,0	– 8,3	0,0	– 1,2	– 18,8	– 19,7	4,9	– 12,1	– 7,8
Meurthe-et-Moselle	– 6,1	– 12,9	– 18,2	– 9,7	– 21,0	– 28,6	– 7,3	– 16,7	– 22,8

Meuse	2,9	– 13,7	– 11,2	– 6,3	– 23,2	– 28,1	– 1,3	– 14,3	– 15,4
Moselle	3,7	– 7,9	– 4,5	– 9,1	– 20,2	– 27,4	– 3,5	– 12,6	– 15,6
Vosges	– 1,5	– 7,4	– 8,8	– 7,0	– 18,9	– 24,6	– 5,9	– 9,7	– 15,1
Bas-Rhin	10,4	– 10,6	– 1,3	– 6,8	– 19,7	– 25,2	2,6	– 16,2	– 14,0
Haut-Rhin	0,5	– 11,4	– 10,9	– 10,1	– 20,6	– 28,6	– 2,3	– 15,6	– 17,6
Doubs	– 0,4	– 14,8	– 15,1	– 9,1	– 22,3	– 29,3	– 4,7	– 17,6	– 21,4
Jura	0,7	– 12,4	– 11,9	– 4,5	– 24,5	– 27,9	– 2,2	– 17,9	– 19,7
Haute-Saône	– 1,4	– 10,4	– 11,6	– 12,7	– 20,2	– 30,4	– 5,3	– 11,8	– 16,5
Territoire de Belfort	8,6	– 12,4	– 4,8	– 3,0	– 23,8	– 26,0	1,5	– 16,4	– 15,2
Loire-Atlantique	– 4,7	– 12,3	– 16,4	– 9,9	– 24,1	– 31,6	– 4,8	– 15,6	– 19,7
Maine-et-Loire	– 8,5	– 13,8	– 21,1	– 12,6	– 23,2	– 32,9	– 8,8	– 16,8	– 24,1
Mayenne	– 10,5	– 11,6	– 20,9	– 12,0	– 20,3	– 29,9	– 10,4	– 15,5	– 24,2
Sarthe	– 4,7	– 11,7	– 15,8	– 12,4	– 21,6	– 31,3	– 5,8	– 13,1	– 18,2
Vendée	– 4,2	– 13,6	– 17,2	– 9,3	– 26,0	– 32,9	– 6,4	– 15,6	– 21,0
Côtes-d'Armor	– 4,9	– 8,3	– 12,8	– 13,0	– 21,5	– 31,7	– 4,5	– 8,1	– 12,2
Finistère	– 2,6	– 7,4	– 9,7	– 8,1	– 20,5	– 26,9	– 2,1	– 9,1	– 11,0
Ille-et-Vilaine	– 9,4	– 11,3	– 19,6	– 15,7	– 21,7	– 34,0	– 8,9	– 13,6	– 21,3
Morbihan	– 5,8	– 12,4	– 17,5	– 9,2	– 25,3	– 32,2	– 2,8	– 14,5	– 16,9
Charente	3,5	– 9,7	– 6,5	– 7,3	– 25,1	– 30,5	1,7	– 12,1	– 10,6
Charente-Maritime	3,6	– 10,7	– 7,5	– 5,1	– 26,3	– 30,1	1,8	– 12,3	– 10,6
Deux-Sèvres	– 14,8	– 15,4	– 27,9	– 13,3	– 24,0	– 34,1	– 14,8	– 15,1	– 27,7
Vienne	– 4,4	– 13,6	– 17,4	– 8,6	– 23,0	– 29,6	– 6,0	– 15,0	– 20,1
Dordogne	– 1,4	– 6,4	– 7,6	– 3,3	– 19,8	– 22,5	– 2,8	– 9,0	– 11,5
Gironde	13,8	– 3,9	9,4	0,5	– 21,9	– 21,4	15,3	– 7,7	6,4
Landes	1,7	– 6,4	– 4,8	1,8	– 24,4	– 23,1	3,5	– 8,6	– 5,4
Lot-et-Garonne	6,2	– 5,7	0,2	– 2,2	– 19,2	– 20,9	5,1	– 3,4	1,5
Pyrénées-Atlantiques	5,0	– 4,2	0,6	– 4,0	– 21,2	– 24,4	7,2	– 8,0	– 1,4
Ariège	– 2,6	– 11,9	– 14,2	– 8,8	– 25,3	– 31,8	– 7,8	– 11,4	– 18,3
Aveyron	– 3,2	– 12,3	– 15,1	– 8,6	– 22,9	– 29,5	– 2,6	– 14,5	– 16,7
Haute-Garonne	7,5	– 8,5	– 1,7	– 2,0	– 23,2	– 24,7	6,2	– 14,3	– 8,9
Gers	– 6,2	– 14,9	– 20,2	– 4,3	– 26,9	– 30,0	– 7,0	– 14,8	– 20,7
Lot	– 8,8	– 2,8	– 11,4	– 16,6	– 18,3	– 31,9	– 9,1	– 3,6	– 12,4
Hautes-Pyrénées	– 2,4	– 10,4	– 12,5	– 9,4	– 26,9	– 33,7	– 4,1	– 12,1	– 15,8
Tarn	– 4,9	– 14,5	– 18,7	– 7,4	– 27,6	– 32,9	– 5,6	– 18,4	– 23,0
Tarn-et-Garonne	– 6,3	– 10,1	– 15,8	– 13,1	– 25,1	– 34,9	– 8,1	– 13,6	– 20,5
Corrèze	– 8,3	– 9,8	– 17,3	– 15,9	– 24,5	– 36,5	– 11,9	– 10,2	– 20,8
Creuse	– 1,2	– 8,5	– 9,6	– 5,2	– 16,9	– 21,2	– 5,6	– 10,7	– 15,7
Haute-Vienne	– 13,1	– 9,3	– 21,2	– 16,5	– 18,8	– 32,2	– 15,6	– 10,9	– 24,8
Ain	1,8	– 10,9	– 9,3	– 5,7	– 21,7	– 26,2	– 1,7	– 13,0	– 14,5
Ardèche	10,5	– 11,2	– 1,9	5,6	– 23,6	– 19,4	9,4	– 13,8	– 5,6
Drôme	7,5	– 8,8	– 1,9	– 1,4	– 21,9	– 23,0	6,3	– 10,3	– 4,7
Isère	2,2	– 11,6	– 9,6	– 7,8	– 20,7	– 26,9	– 2,2	– 14,8	– 16,7
Loire	4,0	– 11,4	– 7,9	– 4,1	– 19,8	– 23,1	4,8	– 13,1	– 9,0
Rhône	3,3	– 9,9	– 6,9	– 4,3	– 21,0	– 24,4	0,8	– 14,6	– 13,9
Savoie	3,4	– 12,0	– 9,0	– 3,6	– 25,7	– 28,3	6,1	– 15,7	– 10,5

Haute-Savoie	3,6	– 10,9	– 7,8	– 5,7	– 24,1	– 28,5	1,9	– 16,1	– 14,5
Allier	3,0	– 8,7	– 5,9	– 8,5	– 18,0	– 25,0	– 0,3	– 11,8	– 12,1
Cantal	– 3,6	– 9,1	– 12,4	– 9,7	– 21,5	– 29,2	– 3,4	– 14,4	– 17,4
Haute-Loire	4,5	– 4,8	– 0,5	1,1	– 20,4	– 19,6	6,6	– 6,5	– 0,3
Puy-de-Dôme	2,3	– 8,1	– 6,0	– 7,5	– 19,8	– 25,8	1,2	– 9,9	– 8,8
Aude	3,9	– 14,1	– 10,8	– 1,9	– 26,4	– 27,8	1,6	– 13,2	– 11,8
Gard	15,6	– 8,2	6,1	5,1	– 23,1	– 19,2	10,6	– 8,6	1,1
Hérault	22,4	– 6,4	14,6	8,6	– 21,2	– 14,4	21,8	– 8,8	11,0
Lozère	12,8	– 11,1	0,2	– 5,9	– 23,9	– 28,4	5,4	– 15,8	– 11,2
Pyrénées-Orientales	16,9	– 9,2	6,2	6,3	– 23,4	– 18,6	15,3	– 10,7	3,0
Alpes-de-Haute-Provence	14,3	– 13,4	– 1,0	4,1	– 26,6	– 23,6	12,3	– 16,0	– 5,7
Hautes-Alpes	7,3	– 9,9	– 3,4	6,5	– 32,6	– 28,2	13,3	– 15,3	– 4,0
Alpes-Maritimes	17,2	– 2,9	13,8	1,3	– 17,5	– 16,4	19,8	– 9,5	8,4
Bouches-du-Rhône	19,5	– 5,7	12,6	1,9	– 21,0	– 19,5	15,4	– 10,8	3,0
Var	22,7	0,3	23,1	4,9	– 21,6	– 17,8	20,9	– 4,9	14,9
Vaucluse	15,7	– 5,2	9,8	7,6	– 20,9	– 14,9	16,7	– 8,2	7,1
Corse-du-Sud	36,0	– 9,4	23,2	10,8	– 35,2	– 28,2	23,3	– 13,5	6,6
Haute-Corse	22,3	12,4	37,5	8,9	– 21,5	– 14,5	15,3	2,1	17,8
Étranger	16,2	– 24,5	– 12,2	19,2	– 42,3	– 31,2	17,6	– 30,5	– 18,2

Champ : nombre d'employeurs et d'assistantes maternelles pour lesquels au moins une déclaration a été faite durant l'année au service Pajemploi.
Note : le nombre d'employeurs correspond au nombre d'employeurs ayant adressé au moins une déclaration durant l'année au service Pajemploi. Le nombre d'assistantes maternelles correspond au nombre d'assistantes maternelles ayant fait l'objet d'au moins une déclaration durant l'année au service Pajemploi. Le volume horaire déclaré des assistantes maternelles est égal au cumul des heures de garde de chaque enfant. Il ne correspond pas à la durée de travail des assistantes maternelles (la garde de deux enfants pendant une heure conduit à la déclaration de deux heures de travail). Il s'agit donc d'un nombre d'heures rémunérées et non d'un nombre d'heures travaillées.
Source : données Acoss ; traitements SG HCFEA.

CHAPITRE 3 : L'ACCUEIL EN ETABLISSEMENT D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE)

I. Introduction

On s'intéresse ici à l'accueil en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). La 1ère partie décrit l'offre d'accueil actuelle en EAJE et son évolution depuis 2013. Elle passe en revue l'évolution du nombre de places, de la répartition des places par type de gestionnaire, du nombre d'heures d'accueil et du taux d'occupation. Elle s'intéresse aussi aux éléments financiers (prix de revient d'une place et financement), ainsi qu'aux dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant en EAJE.

Les 2e et 3e parties portent sur la période la plus récente, correspondant à la COG 2018-2022. La 2e partie passe en revue différentes raisons expliquant que les créations nettes de places en EAJE PSU depuis 2018 ont été bien inférieures aux objectifs quantitatifs fixés dans la COG 2018-2022, malgré un rebond en 2021 et 2022. La 3e partie tente de dresser un premier bilan des objectifs de la COG en matière de réduction des inégalités (sociales et territoriales) et d'inclusion des enfants en situation de handicap, même si le recul est encore insuffisant et que la crise sanitaire est passée par là.

Les principaux constats sont les suivants :

- le nombre de places en EAJE progresse d'environ 11 000 par an de 2013 à 2021, un rythme dynamique. Cependant, l'évolution est bien différente selon le statut du gestionnaire. Depuis 2015, les créations nettes de place sont assurées par le secteur marchand ; le secteur public et associatif, lui, connaît une baisse du nombre de places offertes. Au sein du secteur marchand, le marchand Paje progresse davantage que le marchand PSU ;
- de 2013 à 2017, les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant en EAJE par la branche famille et les collectivités ont fortement progressé, de 4,8 % en moyenne annuelle en euros constants. En revanche, entre 2017 et 2021, elles baissent de 0,8 % en moyenne par an ;
- la branche famille finance 59 % de ces dépenses et les collectivités 41 %. Entre 2017 et 2021, les dépenses d'accueil collectif de la branche famille diminuent légèrement (– 0,2 % en moyenne annuelle en euros constants), alors que celles des collectivités territoriales baissent fortement (– 2,0 % en moyenne annuelle en euros constants).
- même si un certain rebond s'observe en 2021 et 2022 dans les décisions de créations suite à la mise en œuvre du plan de rebond petite enfance, l'objectif quantitatif de 30 000 créations de places en EAJE PSU fixé dans la COG 2018-2022 ne devrait être atteint qu'aux environs de 50 % ;
- la COG 2018-2022 affichait un objectif de rééquilibrage territorial de l'offre et de réduction des inégalités d'accès à l'accueil collectif, avec la création de bonus. Malgré son faible

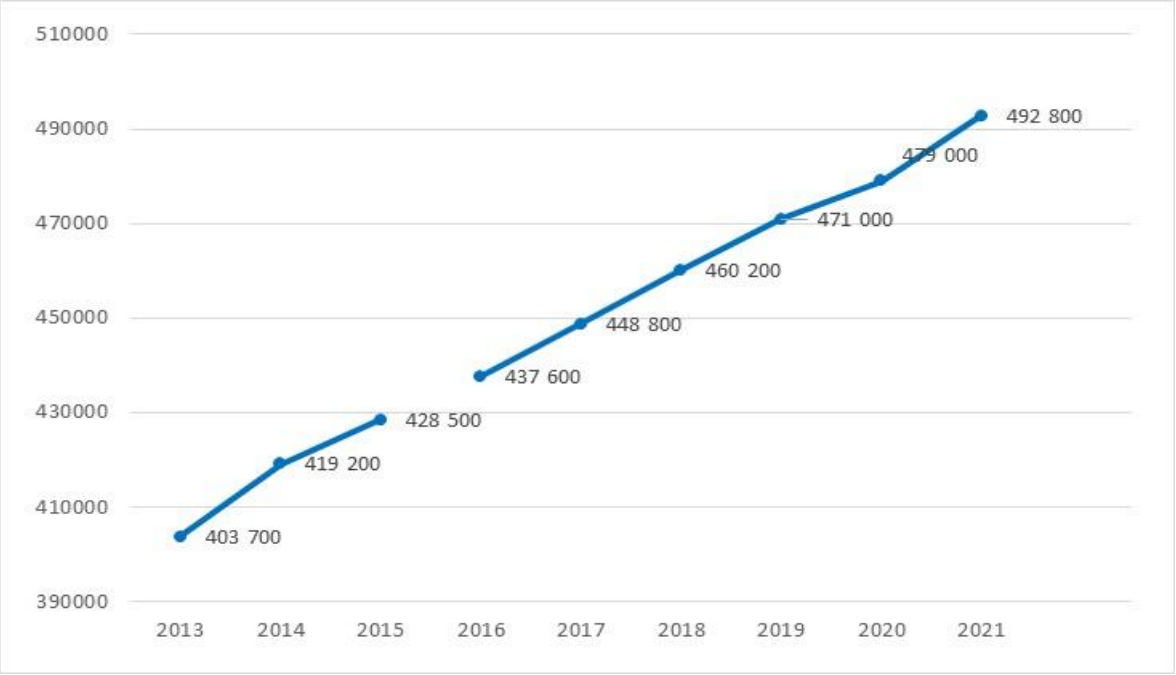
montant, le bilan du bonus inclusion handicap paraît plutôt positif, avec une hausse du nombre d'enfants en situation de handicap accueillis. En revanche, le bonus mixité sociale ne connaît pas de montée en charge, ce qui conduit à penser qu'il n'est pas suffisamment attractif pour inciter les EAJE à accueillir plus d'enfants en situation de pauvreté. Enfin, si le 9e plan crèche de 2019 n'a pas diminué les inégalités territoriales, le plan de rebond petite enfance de 2021-2022 semble avoir permis d'amorcer un rééquilibrage.

II. L'accueil collectif : situation actuelle et évolution depuis 2013

A. Le nombre de places offertes par l'accueil collectif

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) constituent le 2e mode d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans, après les assistantes maternelles. En 2021, ces établissements proposent au total 493 000 places[141]. Le nombre de places offertes aux enfants de moins de 3 ans en EAJE a progressé d'environ 89 000 (soit + 22 %) entre 2013 et 2021 (graphique 1). Le nombre de nouvelles places nettes des destructions tourne ainsi autour de 11 000 par an au cours de cette période, un rythme de progression dynamique.

Graphique 1 : Évolution du nombre de places offertes aux enfants de moins de 3 ans en établissements d'accueil du jeune enfant entre 2013 et 2021



Champ : France, hors Mayotte.
Note : rupture de série entre 2015 et 2016. Les données 2021 sont provisoires.
Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

[141] La capacité théorique d'accueil en EAJE correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants de moins de 3 ans à un instant donné. Cet indicateur ne comptabilise pas des enfants gardés.

La capacité d'accueil en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans progresse elle aussi. Elle atteint 22,4 % en 2021, en hausse de 5,8 points par rapport à 2013 (tableau 1). La progression est plus dynamique que celle du nombre de places offertes, du fait de la baisse du nombre d'enfants de moins de 3 ans sur la période.

Tableau 1 : Capacité d'accueil en EAJE pour les enfants de moins de 3 ans de 2013 à 2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capacité théorique d'accueil (en milliers)	403,7	419,2	428,5	437,6	448,8	460,2	471,0	479,0	498,0
Variation nette (en milliers)	13,5	15,5	9,3	9,1	11,2	11,4	10,8	8,0	19,0
Capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %)	16,6	17,3	17,8	18,5	19,5	20,1	20,9	21,5	22,4

Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

Les EAJE peuvent être de différents types : établissements multiaccueils, crèches collectives, crèches parentales, crèches familiales, haltes-garderies, micro-crèches, crèches de personnel, jardins d'enfants (encadré 1). En 2020, les établissements multiaccueils, qui combinent accueil régulier et occasionnel ou accueil collectif et familial, représentent 80 % des places offertes en EAJE, les micro-crèches 13 %, les crèches familiales 6 % et les crèches parentales 1 % (tableau 2 et graphique 2). Depuis 2013, les crèches familiales sont en net recul (– 20 100 places) et leur part dans l'offre est passée de 12 % à 6 %[142]. Le nombre de places offertes dans les établissements multiaccueils a progressé de 48 900 et leur part dans l'offre totale diminue très légèrement. Le nombre de places dans les micro-crèches (Paje et PSU) a bondi (+ 47 700), de sorte que leur part dans l'offre totale a plus que triplé (de 4 % en 2013 à 13 % en 2020).

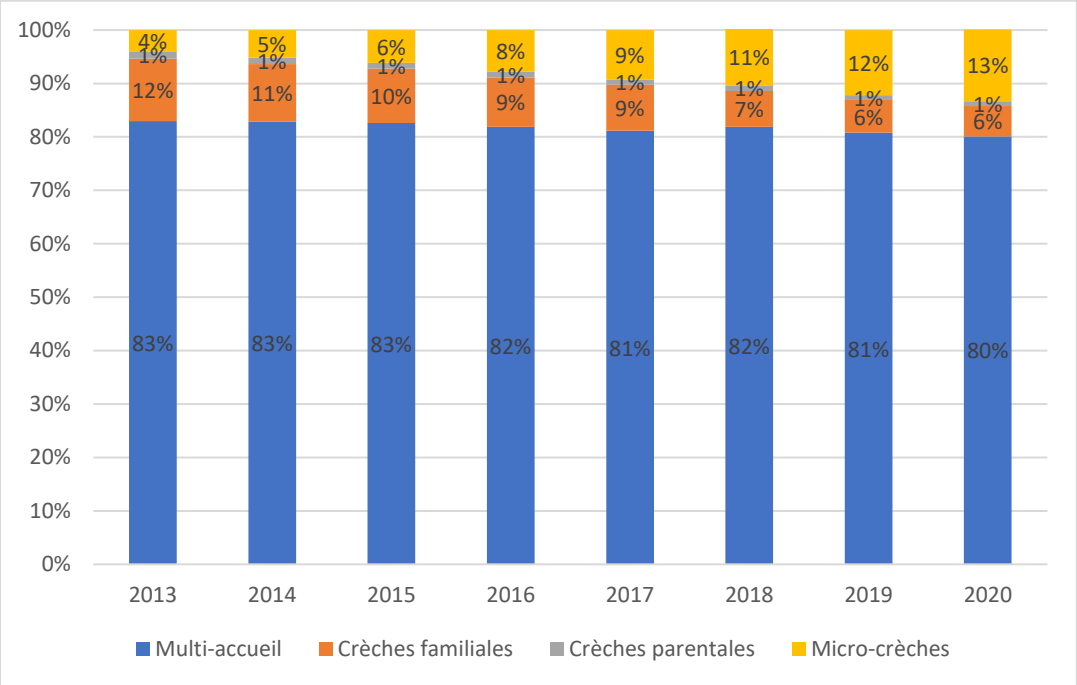
Tableau 2 : Nombre de places en EAJE par type d'accueil collectif de 2013 à 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Multiaccueil[1] PSU et hors PSU	334 800	347 300	354 000	358 400	364 220	376 800	380 500	383 700
Crèches familiales PSU et hors PSU	47 400	45 300	43 500	40 400	38 700	31 000	28 800	27 300
Crèches parentales PSU	5 000	4 800	4 600	4 600	4 500	4 400	4 300	4 300
Micro-crèches PSU et hors PSU	16 500[2]	21 800[2]	26 300	34 200	41 400	49 000	57 400	64 200
dont micro-crèches Paje	*12 300*	*17 000*	*21 000*	*28 300*	*34 200*	*42 000*	*49 900*	*56 100*
Total EAJE	**403 700**	**419 200**	**428 500**	**437 600**	**448 800**	**460 200**	**471 000**	**479 000**

[1] : multiaccueil : y compris jardins d'enfant, haltes-garderies, crèches de personnel exclusivement.
[2] : y compris crèches familiales hors PSU. Champ : France hors Mayotte.
Source : Onape, rapports 2015 à 2022.

[142] La hausse des places en maisons d'assistantes maternelles (MAM), qui partagent avec les crèches familiales certaines caractéristiques même si elles ne sont pas considérées comme des EAJE, ne compense pas le net recul du nombre de crèches familiales. Voir le chapitre 2 de la partie II pour plus de détail sur l'évolution des crèches familiales.

Graphique 2 : Évolution de la répartition du nombre de places en EAJE par type d'accueil collectif de 2013 à 2020



Multiaccueil : y compris jardins d'enfant, haltes-garderies, crèches de personnel exclusivement.

Champ : France hors Mayotte.
Source : Onape, rapports 2015 à 2022.

Encadré 1 – Les différents types d'EAJE

On distingue plusieurs types d'EAJE :

- les **crèches collectives** s'adressent généralement aux enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire. La capacité de chaque unité d'accueil ne peut dépasser 60 places ;

- les **crèches parentales** sont gérées par des parents, dans le cadre d'une association. Les familles peuvent être amenées, selon leurs disponibilités, à participer à l'accueil des enfants aux côtés des professionnelles de la crèche. Le nombre d'enfants accueillis est limité à 20 (parfois 25) ;

- les **haltes-garderies** sont un mode d'accueil occasionnel et de courte durée. Certaines accueillent de façon plus régulière les jeunes enfants dont les parents travaillent à temps partiel ;

- les **crèches familiales**, également appelées « services d'accueil familial », emploient des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants, généralement âgés de moins de 4 ans. À la différence d'un mode de garde par une assistante maternelle agréée, c'est le service d'accueil familial qui est l'employeur de l'assistante maternelle ; les parents bénéficient des tarifs applicables en crèche collective traditionnelle. Des temps de regroupement collectif sont proposés dans les locaux de la crèche ;

- les **établissements « multiaccueils »** combinent l'accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou l'accueil collectif et familial. Leur souplesse de fonctionnement leur permet de répondre à des besoins très diversifiés : accueil à temps complet, temps partiel, accueil ponctuel ou

en urgence, etc. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire. La capacité de chaque unité d'accueil ne peut dépasser 60 places ;

- les **micro-crèches**, qui n'accueillent que 12[143] enfants maximum, ont un fonctionnement soumis en grande partie aux mêmes règles que les crèches collectives, mais relèvent de conditions particulières, s'agissant notamment de la fonction de direction et des modalités d'encadrement des enfants ;

- les **crèches de personnel** accueillent les enfants du personnel d'une ou de plusieurs entreprises ou établissements publics (administrations, hôpitaux...) et sont en général situées à proximité de l'entreprise, parfois dans ses locaux ;

- les **jardins d'enfants** sont des structures d'éveil réservées aux enfants âgés de 18 mois à 6 ans. Ils offrent un accueil régulier avec une amplitude d'ouverture correspondant aux horaires pratiqués par l'école maternelle ou à ceux d'une crèche collective. La capacité d'accueil est limitée à 80 places par unité d'accueil ;

- les **jardins d'éveil** (article R. 2324-47-1 du code de la santé publique) sont destinés aux enfants âgés de 2 ans à 6 ans. Depuis 2018, plus aucun jardin d'éveil ne fonctionne.

Source : rapport Onape.

B. L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF PAR TYPE DE GESTIONNAIRE

Les EAJE peuvent être financés par la prestation de service unique[144] (PSU), versée directement à l'établissement par la branche famille. Ils peuvent également être financés indirectement *via* le complément mode de garde - structure (CMG structure) de la Paje versé aux familles qui recourent à une micro-crèche ou à une crèche familiale non financée par la PSU.

1. Nombre de places en EAJE par type de gestionnaire

En 2020, les EAJE financés par la PSU proposent 417 500 places, soit 87 % de l'offre totale (tableau 3). Les EAJE gérés par une collectivité[145] arrivent en tête, avec 249 700 places (soit 52 % de l'offre totale). Vient ensuite le secteur associatif avec 95 300 places (20 %), puis le secteur marchand financé par la PSU avec 53 300 places (11 %). Enfin, les EAJE du secteur marchand non financés par la PSU proposent 61 500 places, soit 13 % du total des places[146]. Le secteur marchand, tout mode de financement confondu, propose ainsi environ 115 000 places, soit 24 % de l'offre totale (graphique 3).

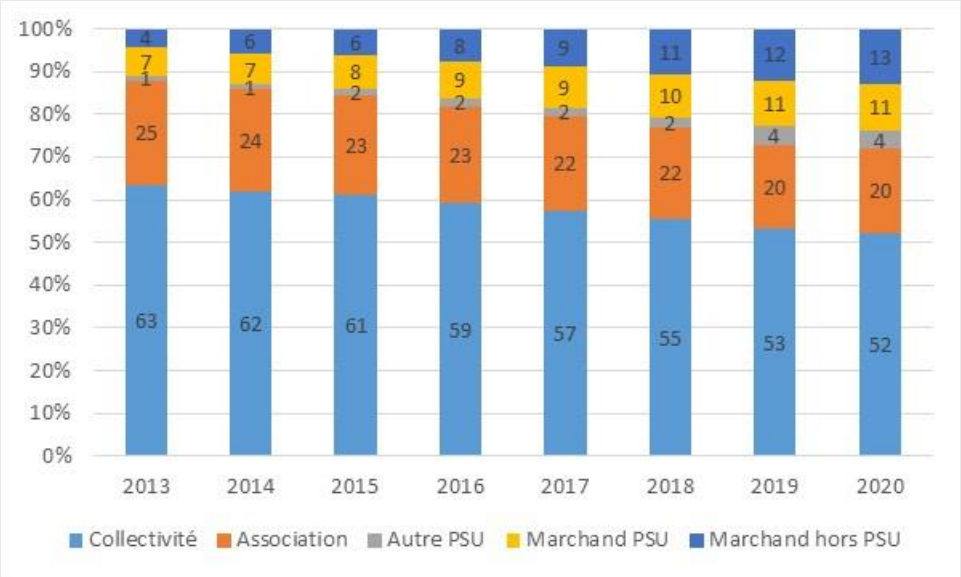
[143] Dix avant l'ordonnance relative aux services aux familles de mai 2021.
[144] La PSU est une aide au fonctionnement, versée directement au gestionnaire du mode d'accueil par la Caf et/ou la MSA. Le versement de la PSU implique notamment de se conformer au mode de tarification établi par la Cnaf pour le calcul de la facturation des familles.
[145] Commune, intercommunalité, CCAS, EPCI.
[146] Le secteur marchand hors PSU comprend des EAJE financés indirectement via le CMG structure de la Paje versé aux familles et des EAJE ne bénéficiant d'aucun financement de la Caf. Le nombre de places en EAJE financés indirectement par la Paje est estimé à partir du nombre d'heures facturées aux familles percevant le CMG structure. Le nombre de places en EAJE ne bénéficiant ni de la PSU ni du CMG structure de la Paje est renseigné à partir de l'enquête PMI de la Drees.

Tableau 3 : Nombre de places en EAJE par type de gestionnaire de 2013 à 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Collectivité	255 800	259 600	261 800	258 900	257 700	255 400	249 900	249 700
Association	99 200	100 100	99 600	99 400	99 600	99 100	93 700	95 300
Autre[1]	3 500	4 500	6 600	8 000	8 800	9 300	19 700	19 100
Collectivité, association, autre	**358 500**	**364 200**	**368 000**	**366 300**	**366 100**	**363 800**	**363 400**	**364 100**
Marchand PSU	27 100	30 500	34 300	38 100	42 600	47 600	51 000	53 300
Total PSU	**385 700**	**394 700**	**402 300**	**404 400**	**408 700**	**411 400**	**414 400**	**417 500**
Marchand hors PSU	18 000	24 500	26 200	33 200	40 100	48 600	56 600	61 500
Total EAJE	**403 700**	**419 200**	**428 500**	**437 600**	**448 800**	**460 100**	**471 000**	**479 000**

[1] : Autre : EPA, mutualité française, Caf, Adeta.
Note : la nature juridique du gestionnaire ne doit pas être confondue avec le statut du responsable du service offert. Ainsi, en cas de délégation de service public (DSP), c'est le statut du délégataire qui apparait dans ce tableau et non celui de la personne morale commanditaire (par exemple une collectivité territoriale).
Rupture de série en 2019 pour la répartition entre collectivité, association et autre.
Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

Graphique 3 : Répartition des places en EAJE par type de gestionnaire de 2013 à 2020



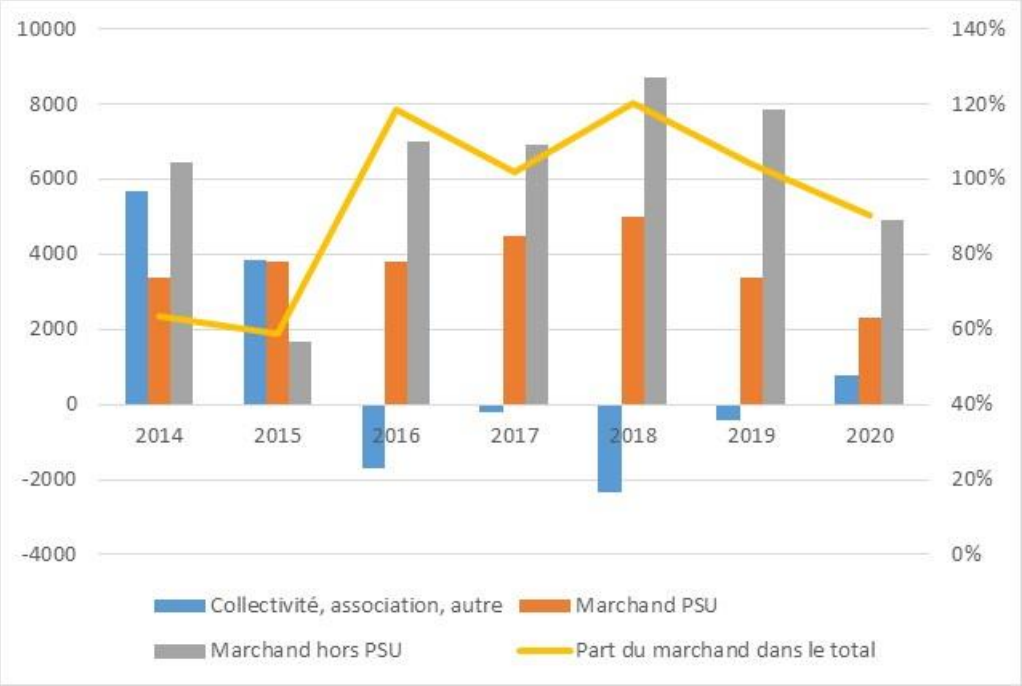
Autre : EPA, Mutualité française, Caf, Adeta.
Rupture de série en 2019 pour la répartition entre collectivité, association et autre.
Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

Au fil des années, le poids du secteur marchand augmente fortement : en 2013, les places d'accueil proposées par le secteur marchand ne représentaient que 11 % de l'offre, contre 24 % en 2020. En parallèle, la part des places dans des EAJE gérés par une collectivité ou une association ou un autre gestionnaire PSU non marchand dans l'offre totale a diminué de 13 points entre 2013 et 2020. Le nombre total de places offertes par ces trois types de gestionnaires évolue même à la baisse depuis 2015.

Au sein du secteur marchand, le marchand hors PSU progresse davantage que le marchand PSU : + 43 500 places entre 2013 et 2020 pour le premier contre + 26 200 pour le second. Alors qu'en

2013, les EAJE hors PSU proposaient 4 % des places offertes contre 7 % pour le secteur marchand PSU, en 2020, la situation s'est inversée : les EAJE hors PSU proposent 13 % des places. Le nombre de créations nettes de places ces dernières années est très différent selon le type de gestionnaire. De 2016 à 2019, les destructions de places ont été plus importantes que les créations brutes dans le secteur public et associatif. La baisse du nombre de places d'accueil dans ce secteur s'élève à environ 4 600 au total sur cette période. Un léger rebond est néanmoins constaté en 2020, avec 780 places créées (graphique 4 et tableau 4).

Graphique 4 : Nombre de créations nettes de places en EAJE selon le type de gestionnaire de 2014 à 2020



Lecture : en 2020, les créations nettes dans les EAJE PSU gérés par une collectivité, une association ou autre se montent à + 780. Le marchand PSU crée 2 320 places nettes et le marchand hors PSU 4 920. Le nombre total de créations nettes s'élève à 8 000. La part du marchand dans les créations nettes est de 90 %.
Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

Tableau 4 : Nombre de créations nettes de places en EAJE selon le type de gestionnaire de 2014 à 2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Collectivité, association, autre	5 660	3 820	– 1 690	– 200	– 2 330	– 430	780	nd
Marchand PSU	3 390	3 800	3 810	4 490	5 010	3 380	2 320	nd
Total PSU	**9 040**	**7 620**	**2 120**	**4 290**	**2 690**	**2 950**	**3 100**	**3 100**
Marchand hors PSU	**6 460**	**1 680**	**6 980**	**6 910**	**8 710**	**7 850**	**4 920**	**10 700**
Total EAJE	**15 500**	**9 300**	**9 100**	**11 200**	**11 400**	**10 800**	**8 000**	**13 800**

Les chiffres 2021 sont provisoires.
Source : Cnaf, MTEAJE, EQUEAJE, Fileas et FR6 ; Drees, enquête PMI ; CCMSA.

Depuis 2015, les créations nettes de places sont donc assurées presque essentiellement par le secteur marchand. Au sein de ce secteur, le poids du secteur marchand hors PSU dans les créations

nettes progresse au fil du temps. De 2015 à 2020, 68 % des créations de places dans le secteur marchand sont intervenues dans le marchand hors PSU. Le nombre de places créées dans ces établissements est particulièrement élevé en 2021, selon La lettre de l'Onape 2022.

2. Les questions posées par le fort développement des micro-crèches Paje

Le développement des crèches privées, en particulier des micro-crèches Paje, permet de répondre en partie au souhait des parents que leur enfant soit accueilli en EAJE.

Cependant, ce fort développement des crèches privées pose aussi question. D'une part, le reste à charge pour les familles est beaucoup plus élevé en micro-crèches Paje que dans les EAJE PSU jusqu'à un revenu de six Smic, ce qui limite l'accès des familles modestes et moyennement aisées à ces établissements. D'autre part, le niveau de financement public en direction des micro-crèches Paje ayant un contrat avec une entreprise réservataire est élevé, puisqu'il comprend le CMG structure versé aux familles, le crédit d'impôt pour frais de garde accordé aux parents, le crédit d'impôt famille (Cif) accordé à l'entreprise réservataire et la réduction d'impôt sur les sociétés associée, ainsi que d'éventuelles aides à l'investissement. Enfin, les micro-crèches relèvent d'un cadre réglementaire moins contraignant que les autres EAJE[147]. Et l'ordonnance relative aux familles de mai 2021, qui fait passer de dix à douze le nombre maximal de places offertes en micro-crèche, augmente encore la rentabilité de ces établissements.

Le niveau élevé de financement public en direction des micro-crèches Paje ayant un contrat avec une entreprise réservataire soulève plusieurs questions.

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

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

D'autres questions se posent :

- faut-il renforcer le cadre réglementaire qui s'applique aux micro-crèches (augmenter la quotité pour les fonctions de direction, imposer une quotité minimale de présence d'éducateur de jeunes enfants), dans un souci de cohérence entre les modes d'accueil collectif ?
- faut-il plafonner les dépenses éligibles au crédit d'impôt famille par place (proposition Igas-IGF[148]) ?

---

[147] Pas d'obligation de désigner un directeur mais seulement un référent technique, quotité plus faible de fonction de direction, etc.

[148] *Revue des dépenses - La politique d'accueil du jeune enfant*, rapport Igas-IGF, juin 2017.

- comment réagir face à la croissance du nombre de micro-crèches constituées de deux sociétés, l'une sous forme de société civile immobilière, achetant les murs de l'établissement, et l'autre gérant la structure ?

Proposition

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

3. Les territoires d'implantation des EAJE selon le type de gestionnaire

Dans quels types de territoire s'implantent les EAJE selon leur type de gestionnaire, leur mode de financement et leur taille ? Le graphique 5 donne des éléments de réponse concernant les places nouvelles décidées par un plan crèche entre 2018 et 2021. Les territoires d'implantation sont caractérisés à l'aide de deux indicateurs : le taux de couverture moyen des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel[149] et le potentiel financier par habitant moyen (qui donne une mesure de la richesse théorique du territoire)[150]. Les EAJE sont distingués selon leur type de gestionnaire (collectivité, association ou privé marchand), leur type de financement (PSU ou Paje) et leur taille (10 places ou moins, plus de 10 places). Selon leur type de gestionnaire et leur taille, les EAJE ne s'installent pas dans les mêmes territoires[151].

Entre 2018 et 2021, les EAJE de 10 places ou moins (micro-crèches PSU et Paje) financés par un plan crèche s'implantent sur des territoires moyennement couverts par des modes d'accueil formels (taux de couverture de 53 % en moyenne pour les micro-crèches PSU et 55 % pour les micro-crèches Paje) et à potentiel financier moyen ou faible (compris entre 890 € et 990 € en moyenne).

Les EAJE PSU de plus de 10 places, quel que soit le type de gestionnaire, s'implantent sur des territoires à potentiel financier élevé (supérieur à 1 190 € en moyenne). Les EAJE PSU gérés par des collectivités et par le secteur marchand s'installent sur des territoires déjà bien dotés en places d'accueil formel (parce que la demande d'accueil y reste forte et qu'elle est solvable). À l'inverse, les EAJE PSU gérés par une association s'installent dans des territoires mal dotés en modes d'accueil formel (taux de couverture moyen de 51 %).

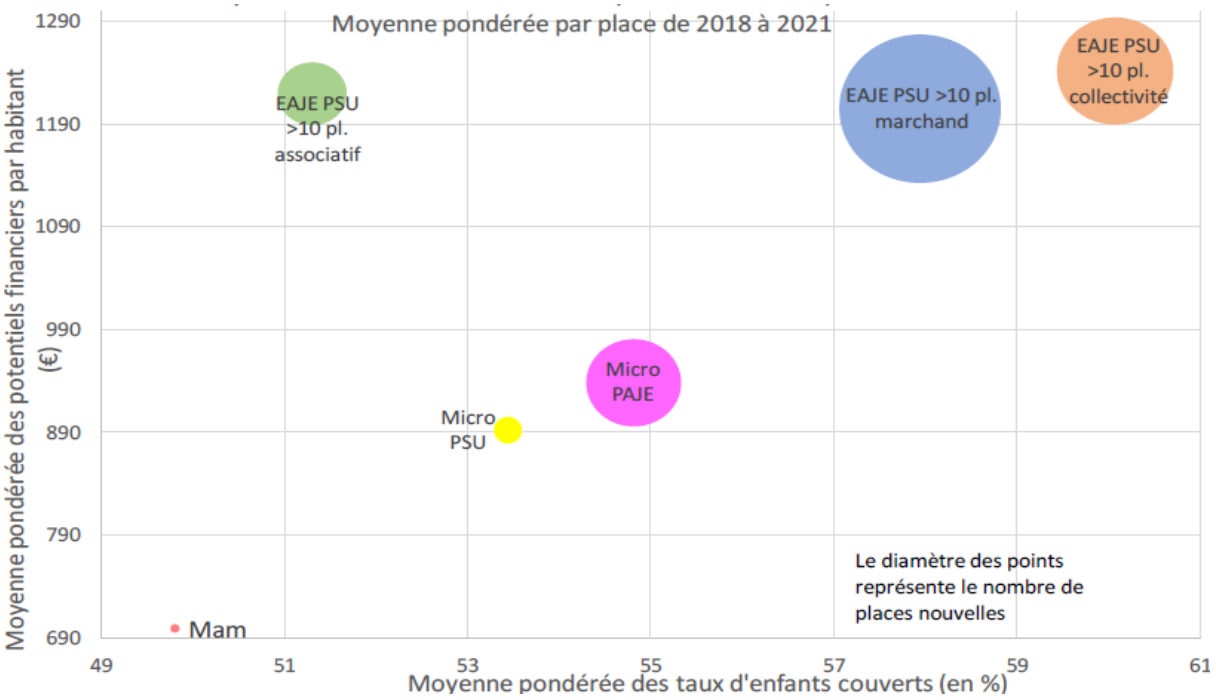
---

[149] Le taux de couverture par des modes d'accueil formel sur un territoire est donné par l'offre totale en accueil collectif et en accueil individuel rapportée au nombre d'enfants de moins de 3 ans sur le territoire.

[150] Le potentiel financier par habitant est une mesure de la richesse théorique d'une commune. Ce potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) provenant de l'État, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Ce potentiel financier permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. En effet, outre la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal) s'ajoute la richesse tirée par ces collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière mécanique et récurrente, et qui sont un élément essentiel pour équilibrer leur budget. Le potentiel financier est rapporté au nombre d'habitants au sens de la DGF (résidences principales et secondaires). Plus le potentiel financier par habitant d'une commune est élevé, et plus la commune peut être considérée comme riche.

[151] Cnaf, 2022, Bilan du fonds national d'action sociale 2021 (Fnas), présenté à la Commission d'action sociale du 15 mars 2022.

Graphique 5 : Taux de couverture par des modes d'accueil formel et potentiel financier des territoires d'implantation des places nouvelles financées par un plan crèche par type de gestionnaire en moyenne de 2018 à 2021



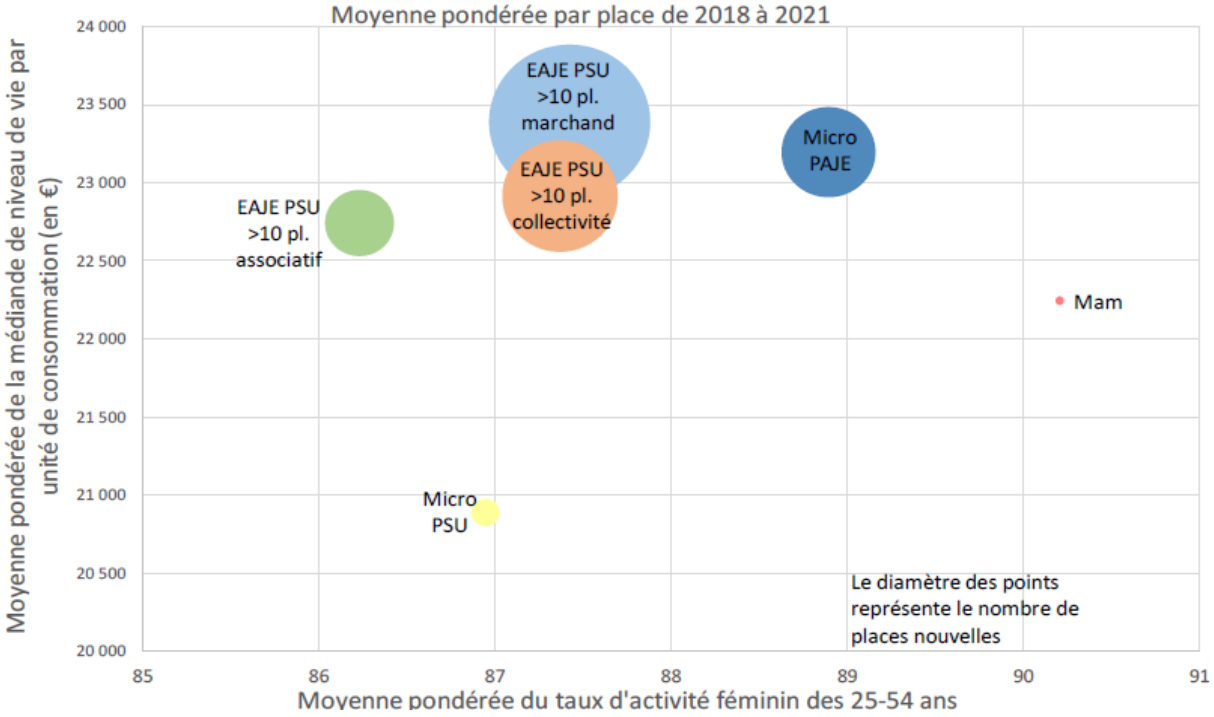
Source : Cnaf (bilan du Fnas 2021, mars 2022).

La description des territoires d'implantation des places nouvelles décidées par un plan crèche de 2018 à 2021 peut être complétée par deux indicateurs : le niveau de vie médian et le taux d'activité féminin (graphique 6).

Les EAJE PSU marchands de plus de 10 places et les micro-crèches Paje s'implantent dans des territoires où le niveau de vie médian est élevé (entre 23 000 € et 24 000 € en moyenne environ). Les EAJE PSU de plus de 10 places gérés par des collectivités ou des associations, eux, s'installent dans des territoires à niveau de vie médian un peu plus bas (de 22 500 € à 23 000 € en moyenne environ). Les micro-crèches PSU, enfin, se distinguent en s'implantant dans des territoires à plus faible niveau de vie médian (21 000 € en moyenne environ).

Par ailleurs, le taux d'activité féminin est plus élevé dans les territoires d'implantation des micro-crèches Paje que dans ceux où s'installent les micro-crèches PSU (89 % en moyenne contre 86 %). Ainsi, les territoires d'implantation des micro-crèches Paje sont plus favorisés que ceux où s'installent les micro-crèches PSU en matière de niveau de vie et d'activité féminine, alors qu'ils sont comparables en termes de potentiel financier et de taux de couverture.

Graphique 6 : Médiane de niveau de vie et taux d'activité féminin dans les territoires d'implantation des places nouvelles financées par un plan crèche par type de gestionnaire en moyenne de 2018 à 2021



Source : Cnaf (bilan du Fnas 2021, mars 2022).

Au total, même s'ils jouent un rôle, les quatre indicateurs examinés ne semblent pas des facteurs très discriminants des territoires d'implantation.

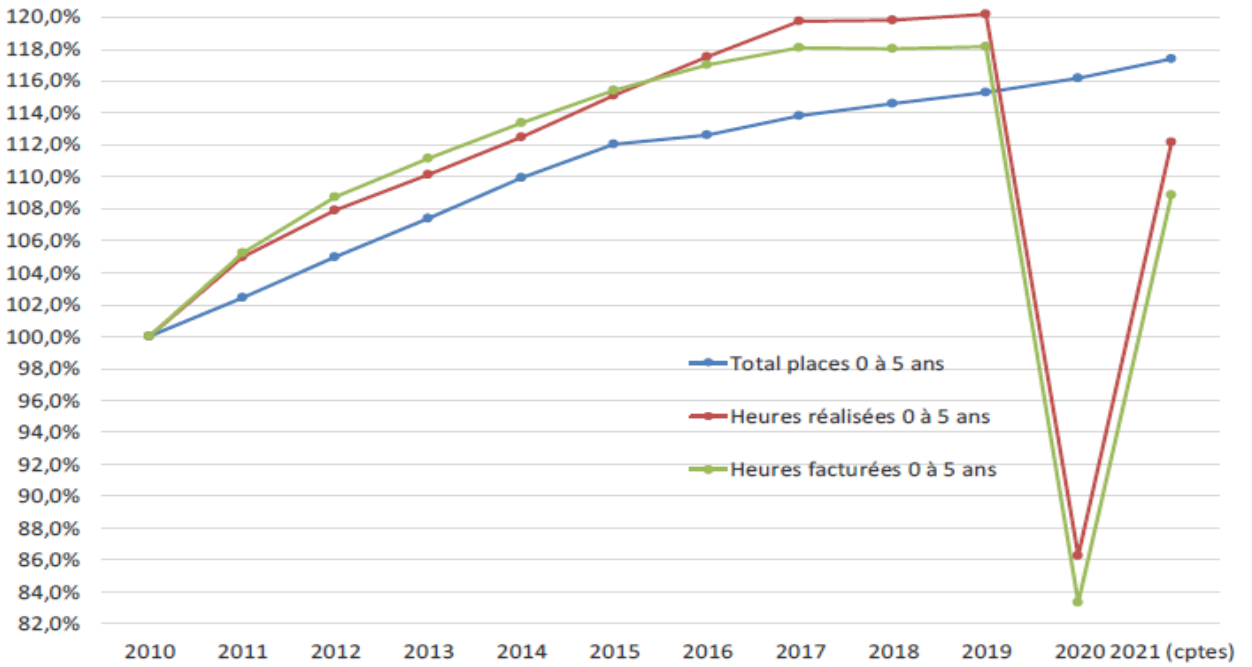
C. LE NOMBRE D'HEURES D'ACCUEIL FACTUREES DANS LES EAJE PSU

Dans les EAJE financés par la PSU, le nombre d'heures facturées a augmenté davantage que le nombre de places entre 2013 et 2017 (graphique 7). Sur cette période, le financement à l'activité a donc été plus favorable pour les gestionnaires d'EAJE qu'un financement forfaitaire à la place.

Ce n'est plus le cas depuis 2017. En effet, entre 2017 et 2019, le volume horaire stagne alors que le nombre de places continue de progresser. Puis, entre 2019 et 2021, le nombre d'heures d'accueil baisse, parce que les comportements de recours ont changé suite à la crise sanitaire de 2020, tandis que le nombre de places augmente encore. Depuis 2017, le nombre d'heures évolue donc moins favorablement que le nombre de places. Cela a pour conséquence que le financement à l'heure est moins favorable qu'un financement forfaitaire à la place pour les gestionnaires d'EAJE.

Graphique 7 : Indicateur d'activité des EAJE financés par la PSU de 2010 à 2021

(base 100 en 2020)



Source : Cnaf (bilan du Fnas 2021, mars 2022).

D. LE TAUX D'OCCUPATION FINANCIER DANS LES EAJE PSU

Une place d'accueil peut être occupée par deux enfants présents la moitié de la journée. Elle peut aussi n'être occupée que quelques heures par jour par un seul enfant. Par ailleurs, quand les parents sont en congés ou que l'enfant est malade, la place n'est pas utilisée. Aussi, au-delà de la capacité théorique d'accueil des jeunes enfants, le degré d'utilisation des places est lui aussi un paramètre important. Le taux d'occupation financier correspond au nombre d'heures facturées aux familles[152] rapporté au nombre d'heures potentiellement disponibles (nombre de places agréées par la PMI x nombre de jours d'ouverture par an x amplitude d'ouverture journalière).

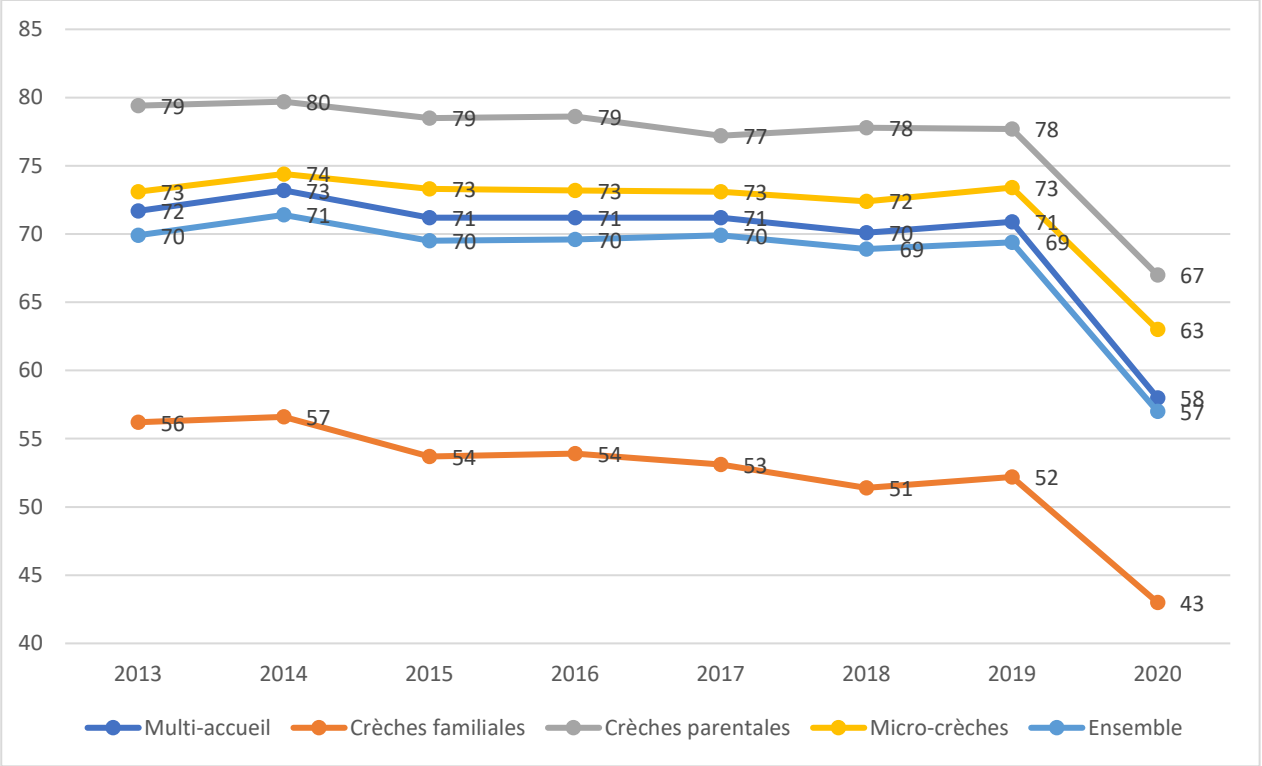
En 2019, le taux d'occupation financier dans les EAJE PSU est en moyenne de 69 % (graphique 8). Autrement dit, les places sont occupées en moyenne sur 69 % de la plage horaire annuelle d'ouverture des équipements. Ce taux est très stable dans le temps entre 2013 et 2019 et chute brutalement à 57 % en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Le taux d'occupation varie sensiblement selon le type d'accueil. Il est plus élevé en crèches parentales (78 % en 2019), peut-être parce que les parents choisissent ce mode d'accueil car les horaires proposés coïncident bien avec leurs contraintes horaires. Il est beaucoup plus faible en

[152] Toute heure contractée est facturée à la famille même si elle n'est pas utilisée, par exemple pour cause de maladie de l'enfant. De ce fait, le nombre d'heures facturées est supérieur ou égal au nombre d'heures utilisées.

crèches familiales (52 % en 2019) et semble évoluer à la baisse depuis 2013[153]. Il atteint 71 % en 2019 en multiaccueil. Il est légèrement supérieur en micro-crèches (73 % en 2019).

Graphique 8 : Taux d'occupation financier moyen dans les EAJE PSU selon le type d'accueil de 2013 à 2020 (en %)



Multiaccueil : y compris jardins d'enfants, haltes-garderies et crèches de personnel exclusivement.
Source : Cnaf, MTEAJE et EQUEAJE (Repss famille).

E. Le prix de revient d'une place en EAJE PSU

1. Prix de revient d'une place en EAJE PSU et répartition du financement entre Caf, gestionnaire et famille

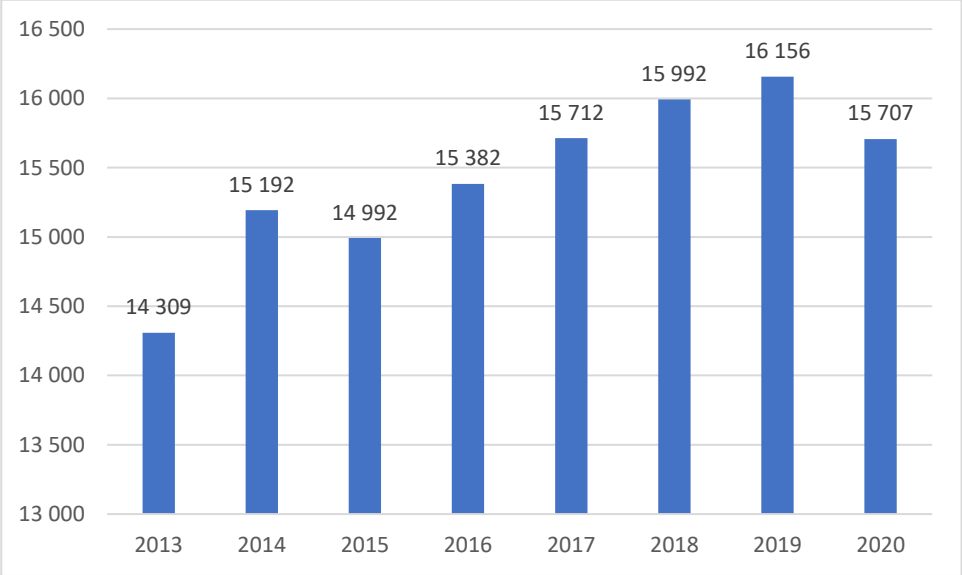
En 2019, le prix de revient (total des charges) d'une place en EAJE PSU s'élève en moyenne à 16 156 € contre 14 309 € en 2013 (graphique 9). Entre ces deux dates, le prix de revient moyen d'une place a augmenté de 12,9 % en euros courants[154], un rythme bien supérieur à celui de l'inflation. Le prix de revient a chuté en 2020 en raison de la fermeture des établissements pendant les périodes de confinement.

[153] Il faut cependant considérer ce résultat avec prudence car il peut être le signe d'un décalage entre les agréments recensés et le nombre d'assistantes maternelles effectivement en exercice dans ce type de structures.
[154] + 9,8 % entre 2013 et 2020, année atypique à cause de la crise sanitaire et marquée par une chute du nombre d'heures d'accueil en EAJE. Source : Cnaf, Bilan du financement des EAJE, note présentée à la Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

Cette augmentation des coûts depuis 2013 est essentiellement liée à l'évolution dynamique des dépenses moyennes de masse salariale, qui représentent plus de 80 % des dépenses des structures publiques.

Graphique 9 : Prix de revient par place dans les EAJE PSU de 2013 à 2020

(en € courants)



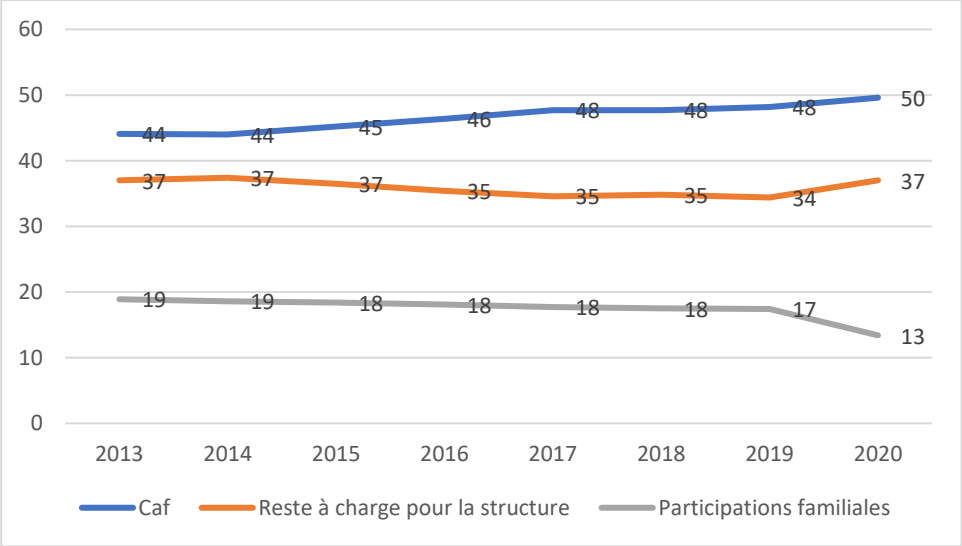
Source : Cnaf, infocentres du système d'information de l'action sociale.

Le coût de fonctionnement d'une place est financé par la Caf (*via* la PSU, la principale aide au fonctionnement, et divers bonus) et par la participation de la famille (croissante avec le revenu selon un barème), le reste étant pris en charge par le gestionnaire (ou autre).

Entre 2013 et 2019, la part du coût financée par les Caf a fortement augmenté : + 23,4 % en moyenne en euros courants (de 6 307 € à 7 784 € par place). Plusieurs revalorisations de la PSU entre 2014 et 2017 expliquent en bonne partie cette hausse. Le montant moyen des dépenses restant à la charge du gestionnaire a lui progressé de seulement 4,9 % (de 5 294 € à 5 556 €) et la participation familiale moyenne de 4,0 %.

La part des Caf dans le financement d'une place est ainsi passée de 44,1 % en 2013 à 48,2 % en 2019 (+ 4,1 points). Cette forte hausse a eu lieu entre 2013 et 2017 et ne s'est pas poursuivie entre 2017 et 2019 (graphique 10). La part de financement restant à la charge du gestionnaire a, elle, diminué, passant de 37,0 % en 2013 à 34,4 % en 2019. La part de la participation des familles est, elle aussi, en recul (de 18,9 % en 2013 à 17,4 % en 2019).

Graphique 10 : Parts respectives de la Caf, des participations familiales et du gestionnaire dans le financement d'une place en EAJE PSU (en %)



Source : Cnaf, infocentres du système d'information de l'action sociale.

2. Prix de revient horaire en EAJE PSU par type de gestionnaire

En 2019, le prix de revient médian par heure tarifée aux familles s'établit à 9,5 € et le prix de revient horaire moyen à 10,0 €[155].

Le prix de revient horaire varie selon le statut juridique du gestionnaire : association, collectivité, entreprise privée à but lucratif, autre (EPA, mutualité française, Adeta, Caf). En 2019, le prix de revient horaire médian est le plus faible dans les établissements gérés par une association (8,7 €) : il est inférieur de 9 % au prix de revient médian toutes structures confondues (tableau 5). Les établissements gérés par une entreprise privée ont un prix de revient médian de 9,5 €, égal au prix de revient médian toutes structures confondues. Le prix de revient des EAJE gérés par une collectivité est un peu plus élevé (9,9 €), supérieur de 4 % au prix de revient médian toutes structures confondues. Enfin, le prix de revient est le plus élevé dans les structures gérées par les Caf. Les raisons de ces écarts de coût horaire sont mal connues, et il serait souhaitable de les analyser plus précisément de manière à faire émerger les bonnes pratiques.

Sur la période 2013-2019, le prix de revient horaire médian des EAJE PSU a augmenté de 13,7 % en euros courants, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,9 %. La hausse du prix de revient horaire médian a été la plus forte dans les EAJE gérés par une collectivité (+ 2,0 % en moyenne annuelle). Elle a été un peu inférieure dans les structures associatives (+ 1,6 %), et nettement plus faible dans les structures marchandes (+ 0,9 %)[156]. De ce fait, alors qu'en 2013 le prix de revient médian des EAJE gérés par une collectivité était un peu inférieur à celui des EAJE marchands, il est au même niveau entre 2014 et 2017, et plus élevé depuis 2018.

[155] On utilise les chiffres de 2019 plutôt que ceux de 2020, car la chute du nombre d'heures d'accueil en 2020 du fait de la crise sanitaire s'est traduite par une forte hausse du prix de revient par heure facturée.
[156] Les écarts d'évolution selon le type de gestionnaire sont plus marqués en termes de prix de revient moyen : + 13,8 % entre 2013 et 2019 pour les EAJE gérés par une collectivité, + 11,4 % pour ceux gérés par une association et + 0,7 % pour les entreprises de crèche.

Tableau 5 : Médiane du prix de revient budgétaire en EAJE selon le statut juridique du gestionnaire de 2013 à 2020 (en € courants) et évolution annuelle moyenne (en %)

Statut du gestionnaire	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2019 (en %)
Collectivité territoriale	8,6	9,0	9,1	9,2	9,4	9,7	9,9	14,3	**2,0**
Association	7,8	8,0	8,1	8,3	8,5	8,7	8,7	11,3	**1,6**
Entreprise de crèche	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3	9,4	9,5	12,1	**0,9**
Caf	12,4	12,4	12,4	12,6	13,0	13,0	12,3	19,5	**– 0,2**
Autres*	9,1	8,9	9,4	9,4	9,4	9,6	9,8	14,0	**1,0**
Ensemble	**8,4**	**8,7**	**8,8**	**8,9**	**9,1**	**9,4**	**9,5**	**13,2**	**1,9**

* : EPA, mutualité française, Adeta
Source : Cnaf, MTEAJE et EQUEAJE.

La hausse du prix de revient dans les établissements publics s'explique pour l'essentiel par la mise en œuvre de dispositifs de revalorisation des personnels de la fonction publique territoriale, qui s'est traduite par une hausse des dépenses de masse salariale : revalorisation générale des personnels de catégories C (dont les auxiliaires de puériculture) en 2014, reclassement des éducateurs de jeunes enfants de la catégorie B à la catégorie A en 2019.

Pour les associations également, la hausse du prix de revient s'explique en premier lieu par l'augmentation des frais de personnels, mais les postes sous-traitance et loyer ont aussi contribué à cette hausse. Pour les entreprises de crèches, en revanche, l'augmentation du prix de revient (plus limitée) s'explique principalement par la hausse des postes sous-traitance et loyer, les frais de personnel évoluant de manière plus modérée.

En 2020, année exceptionnelle du fait de la pandémie, le prix de revient horaire médian a explosé dans toutes les structures, quel que soit le statut juridique du gestionnaire (+ 38,4 %). Mais la hausse a été encore plus marquée dans les EAJE gérés par des collectivités (+ 44,4 %).

F. Le financement par la PSU

La prestation de service unique (PSU) est la principale aide au fonctionnement des EAJE. Elle est versée directement au gestionnaire du mode d'accueil par la Caf et/ou la MSA, à condition qu'il ait opté pour un conventionnement PSU et applique le barème des participations familiales (encadré 2). Son montant est égal à 66 % du prix de revient horaire de l'accueil de l'enfant dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Cnaf, déduction faite des participations familiales. Le niveau de la PSU s'adapte donc à la participation familiale, de manière à assurer un même niveau de solvabilisation (Caf + famille) quel que soit le revenu de la famille.

Depuis 2014, le montant de la PSU est horaire pour s'adapter aux modalités de fréquentation des familles. L'objectif du passage à une PSU horaire était de rapprocher les heures facturées par l'EAJE et les heures effectivement utilisées par les familles, pour éviter que ces dernières ne paient pour trop d'heures non utilisées. Depuis cette réforme, les familles et l'EAJE s'accordent sur un nombre d'heures contractualisées (et plus sur des créneaux horaires), toute heure contractualisée étant due par les parents[157]. Dans le but d'inciter l'EAJE à limiter le nombre d'heures non utilisées mais

[157] Même si elle n'est pas utilisée parce qu'un parent vient chercher l'enfant plus tôt un soir ou le dépose plus tard un matin ou le garde à la maison une journée.

facturées, le montant plafond de la PSU est modulé en fonction du rapport entre les heures facturées et les heures réalisées. Plus ce ratio est bas et plus le montant plafond de PSU est élevé. Il y a trois montants plafonds. Enfin, le montant de la PSU est majoré quand l'établissement fournit les couches et les repas.

Encadré 2 – La prestation de service unique

La **prestation de service unique** (PSU) est applicable aux crèches collectives, familiales et parentales, aux haltes-garderies, aux structures multiaccueils et aux micro-crèches ayant opté pour un conventionnement PSU. Elle est versée directement au gestionnaire du mode d'accueil par la Caf et/ou la MSA. Pour bénéficier de ce financement, l'établissement doit répondre à plusieurs conditions :

- être autorisé à fonctionner par l'autorité compétente (conseil départemental ou collectivité publique) ;
- être ouvert à tous ;
- appliquer le barème national des participations familiales fixé par la Cnaf ;
- que la Caf ait validé le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement ;
- avoir signé une convention d'objectifs et de financement avec la Caf.

Le montant de la PSU est horaire pour s'adapter aux modalités de fréquentation des familles. Toute heure contractualisée entre la famille et l'EAJE est due, même si elle n'est pas utilisée. Le montant de la PSU est égal à 66 % du prix de revient horaire de l'accueil de l'enfant dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Cnaf, déduction faite des participations familiales.

Le prix plafond varie en fonction de deux critères mesurant le niveau de service rendu aux familles :

- la fourniture des repas et des couches (2 montants plafonds) ;
- l'adaptation aux besoins réels des familles, mesurée par un faible écart entre les heures facturées et les heures réellement consommées par les familles. Il y a 3 montants plafonds selon que le taux de facturation est inférieur à 107 % (montant le plus élevé), compris entre 107 % et 117 % (montant intermédiaire) ou supérieur à 117 % (montant le plus bas).

Au total, il y a six montants plafonds.

EAJE avec un taux de facturation	Prix plafonds	Taux de la PS	Prestation de service
Inférieur ou égal à 107 %, fournissant les couches et les repas	8,76 €/h	66 %	5,78 €/h
Inférieur ou égal à 107 %, ne fournissant pas les couches et les repas	8,10 €/h	66 %	5,35 €/h
Supérieur à 107 % et inférieur ou égal à 117 %, fournissant les couches et les repas	8,10 €/h	66 %	5,35 €/h
Supérieur à 107 % et inférieur ou égal à 117 %, ne fournissant pas les couches et les repas	7,49 €/h	66 %	4,94 €/h
Supérieur à 117 %, fournissant les couches et les repas	7,49 €/h	66 %	4,94 €/h
Supérieur à 117 %, ne fournissant pas les couches et les repas	7,20 €/h	66 %	4,75 €/h

Entre 2014 et 2019, le barème moyen de PSU par heure réalisée a augmenté de 10,5 % en euros courants. Cette hausse s'explique par les revalorisations annuelles des plafonds de la PSU (+ 8,5 points entre 2014 et 2019) et par une amélioration de la qualité des services proposés par les EAJE[158] (qui s'est traduite par une hausse de 2,0 points de barème PSU)[159]. Cependant, l'évolution n'a pas été uniforme sur la période : la hausse de la PSU par heure réalisée s'est produite entre 2014 et 2017. Notons par ailleurs que, sur cette période 2014-2017, les différents montants plafonds ont été revalorisés de façon différenciée : le montant plafond le plus élevé a en effet été revalorisé de 5 % par an (contre 3 % pour le plafond intermédiaire et 1 % pour le plafond le plus bas), ce qui a accru l'intérêt pour le gestionnaire à avoir un ratio heures facturées sur heures réalisées faible. Depuis 2018, en revanche, la revalorisation annuelle est la même pour tous les plafonds, et sensiblement inférieure à l'inflation.

La réforme de 2014 a permis de rapprocher les heures facturées des heures effectivement utilisées : depuis cette date, le ratio heures facturées sur heures utilisées a baissé, passant de 113,2 % en 2014 à 110,3 % en 2019. Ce mode de financement à l'activité et en fonction du ratio entre heures facturées et heures réalisées répond à une certaine logique, mais présente aussi des inconvénients :

- l'existence des tranches génère des effets de seuil. Une faible variation du ratio entre heures facturées et heures réalisées peut en effet se traduire par une forte variation du montant de PSU, ce qui créé de l'instabilité pour le gestionnaire. Une solution pour supprimer ces effets de seuils serait de linéariser le barème : le montant plafond de PSU diminuerait de façon linéaire avec le taux de facturation. Il faudrait veiller dans ce cas à ce que le gestionnaire dispose d'outils pour simuler le montant de PSU qui doit lui être versé ;
- le financement à l'activité pousse au surbooking, ce qui dégrade les conditions de travail des professionnelles et impacte négativement la qualité de l'accueil pour l'enfant. Il conviendrait d'expertiser la possibilité de mise en place d'un forfait à la demi-journée.

Proposition de modification du barème de la PSU

- Pour supprimer les effets de seuils qui peuvent créer de l'instabilité pour les gestionnaires d'EAJE, le barème de la PSU pourrait être linéarisé : le montant plafond de PSU diminuerait de façon linéaire avec le taux de facturation.

- Expérimenter la mise en place d'un forfait à la demi-journée à la place du système actuel à l'heure.

G. LES DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DE MOINS DE 3 ANS EN EAJE

En 2021, les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant de 0 à 3 ans en EAJE s'élèvent à 6 847 M€ (hors crédits d'impôt) (tableau 6). Depuis 2013, ces dépenses d'accueil collectif ont progressé de 2,0 % en moyenne annuelle en euros constants, soit + 17 % sur l'ensemble de la

[158] La part d'EAJE fournissant les couches et les repas a fortement progressé sur la période. Le taux de facturation (rapport entre les heures réalisées et les heures facturées) moyen a lui fortement baissé.
[159] Cnaf, bilan du financement des EAJE, note présentée à la Commission d'action sociale du 21 juin 2022.

période (tableau 7). Mais l'évolution n'a pas été linéaire : la tendance à la hausse s'interrompt en 2017. En moyenne annuelle, les dépenses augmentent de 4,8 % en euros constants de 2013 à 2017, alors qu'elles baissent de 0,8 % entre 2017 et 2021.

Tableau 6 : Dépenses consacrées à l'accueil des 0-3 ans par la branche famille et les collectivités de 2013 à 2021

(en M€ courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement Fnas	2 629	2 798	3 288	3 210	3 425	3 602	3 757	3 625	3 672
Fonctionnement communes	2 307	2 483	2 484	2 523	2 681	2 571	2 610	2 560	2 574
Total fonctionnement	**4 936**	**5 281**	**5 772**	**5 733**	**6 106**	**6 173**	**6 367**	**6 185**	**6 246**
Investissement Fnas	267	341	367	369	456	297	337	269	377
Investissement communes	268	270	272	172	160	199	228	179	176
Total investissement	**535**	**611**	**639**	**541**	**616**	**496**	**565**	**448**	**601**
Total Fnas	**2 896**	**3 139**	**3 655**	**3 579**	**3 881**	**3 899**	**4 094**	**3 894**	**4 049**
Total communes	**2 575**	**2 753**	**2 756**	**2 695**	**2 841**	**2 770**	**2 838**	**2 739**	**2 750**
Total	**5 471**	**5 892**	**6 110**	**6 274**	**6 722**	**6 668**	**6 931**	**6 634**	**6 847**

Note : seules les dépenses des communes de 10 000 habitants ou plus sont prises en comptes.
Source : Cnaf, Vfdas, FR6 ; DGFiP – bureau CL2A – Infocentre CCI (rapports Onape de 2015 à 2022).

Tableau 7 : Évolution des dépenses consacrées à l'accueil des 0-3 ans par la branche famille et les collectivités de 2013 à 2021 en moyenne annuelle en euros constants

(en %)

	2013–2017	2017–2021	2013–2021
Fonctionnement Fnas	6,4	0,5	3,4
Fonctionnement communes	3,4	– 2,2	0,5
Total fonctionnement	5,0	– 0,7	2,1
Investissement Fnas	13,8	– 5,8	3,5
Investissement communes	– 12,5	1,1	– 5,9
Total investissement	3,1	– 1,8	0,6
Total Fnas	7,1	– 0,2	3,4
Total communes	2,1	– 2,0	0,0
Total	**4,8**	**– 0,8**	**2,0**

Note : seules les dépenses des communes de 10 000 habitants ou plus sont prises en comptes.
Source : Cnaf, Vfdas, FR6 ; DGFiP – bureau CL2A – Infocentre CCI (rapports Onape de 2015 à 2022).

La branche famille de la Sécurité sociale, *via* le fonds national d'action sociale (Fnas), et les collectivités territoriales sont les principaux financeurs de l'accueil collectif. En 2021, la branche famille finance 59 % des dépenses publiques d'accueil collectif pour les moins de 3 ans (hors crédits d'impôt) et les collectivités 41 %. Depuis 2013, les dépenses d'accueil collectif de la branche famille ont progressé de 3,4 % par an en euros constants, alors que celles des collectivités stagnaient (+ 0,0 % par an en euros constants, tableau 7). En conséquence, la part des dépenses financées par la branche famille a augmenté de 6 points entre 2013 et 2021.

Les dépenses se répartissent entre aides au fonctionnement des EAJE et aides à l'investissement (création de places ou rénovation). D'un montant de 6,246 Md€ en 2021, les dépenses de fonctionnement représentent 91 % des dépenses d'accueil collectif. Les aides au fonctionnement ont fortement progressé de 2013 à 2017 (+ 5,0 % par an en euros constants) et baissent légèrement

depuis (– 0,7 % par an en euros constants) : au total, elles ont augmenté de 2,1 % par an en euros constants entre 2013 et 2021. Depuis 2017, les dépenses d'investissement évoluent à la baisse (– 1,8 % par an en euros constants), après une période de forte hausse (+ 3,1 % par an en euros constants entre 2013 et 2017).

Les évolutions des dépenses de fonctionnement et d'investissement diffèrent pour les communes et la branche famille. Les dépenses de fonctionnement de la branche famille augmentent continûment depuis 2013 (à l'exception de l'année 2020 si particulière). À l'inverse, les dépenses de fonctionnement des collectivités évoluent à la baisse depuis 2017, après avoir crû de 2013 à 2017. Les dépenses d'investissement de la branche famille ont connu une très forte hausse de 2013 à 2017 (+ 13,8 % par an en euros constants) suivie d'une forte baisse (– 5,8 % par an en euros constants) de 2017 à 2021, avec au total une nette augmentation sur l'ensemble de la période. Les dépenses d'investissement des collectivités évoluent de manière très erratique (elles sont par exemple à un niveau très bas en 2016, 2017, 2020 et 2021) : elles baissent de 5,9 % par an en euros constants en moyenne entre 2013 et 2021.

Les dépenses des communes pour l'accueil collectif des 0-3 ans ont évolué différemment selon leur taille. Entre 2014 et 2020, les dépenses ont baissé sensiblement à Paris (– 1,9 % en moyenne annuelle en euros constants) et dans les communes de moins de 50 000 habitants (tableau 8). En revanche, dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants, la dépense globale a légèrement augmenté (+ 0,3 % en moyenne annuelle en euros constants) du fait de dépenses de fonctionnement en hausse et en dépit d'une chute des dépenses d'investissements aussi importante qu'ailleurs.

Tableau 8 : Évolution des dépenses « crèches et garderie » des communes en fonction de la taille des communes entre 2014 et 2020 en moyenne annuelle en euros constants

(en %)

	Fonctionnement	Investissement	Total
De 10 000 à 20 000 habitants	– 0,6	– 5,0	– 1,0
De 20 000 à 50 000 habitants	– 0,9	– 7,0	– 1,3
De 50 000 à 100 000 habitants	1,0	– 7,1	0,3
Plus de 100 000 habitants	0,3	– 7,8	– 0,3
Drom + de 10 000 habitants	0,0	– 1,3	– 0,1
Ville de Paris	– 0,9	– 10,0	– 1,9
Total	**– 0,3**	**– 7,4**	**– 0,9**

Source : DGFiP - Bureau CL2A - Infocentre CCI.

III. Des créations nettes de places inférieures aux objectifs quantitatifs fixés dans la COG 2018-2022

La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 signée entre l'État et la Cnaf visait la création de 30 000 places d'accueil financées par la PSU[160], un objectif bien inférieur à celui des COG précédentes. La COG 2013-2017 fixait par exemple un objectif de créations nettes de 100 000 places en EAJE, seules 58 600 places ayant finalement été créées sur la période, soit un taux de réalisation de 59 %. Bien que peu ambitieux, l'objectif de 30 000 places ne sera cependant pas atteint à l'horizon 2022. En effet, seules 11 800 places au total ont été créées de 2018 à 2021 dans les EAJE financés par la PSU : 2 690 en 2018, 2 950 en 2019, 3 100 en 2020 et 3 100 en 2021[161] (tableau 4). Même si un certain rebond s'observe en 2021 et 2022 dans les décisions de création suite à la mise en œuvre du plan de rebond petite enfance, l'objectif quantitatif ne devrait être atteint qu'aux environs de 50 %.

A. DES EXPLICATIONS CONJONCTURELLES A LA NON ATTEINTE DE L'OBJECTIF

Des facteurs conjoncturels exceptionnels expliquent en partie que les objectifs fixés dans la COG n'aient pas été atteints. D'abord la signature tardive de la COG a entrainé des retards[162]. Par ailleurs, le report de quelques mois du second tour des élections municipales en 2020, du fait de la crise sanitaire liée au Covid-19, a eu pour conséquences de geler des décisions d'ouverture de crèches. La crise sanitaire elle-même a freiné le développement de certains projets et poussé d'autres porteurs de projets à renoncer. Elle a aussi fragilisé les gestionnaires, et reposé l'enjeu d'équilibre financier des structures et de prévention de fermeture de places. Enfin, la réforme de la réglementation applicable aux EAJE a tardé à être votée. L'habilitation prévue par la loi Essoc du 10 août 2018 n'a pu être mise en œuvre et a été renouvelée par la loi Asap (accélération et simplification de l'action publique) de décembre 2020. L'ordonnance n° 2020-611 relative aux services aux familles dont l'article 2 modifie le taux d'encadrement en EAJE et redéfinit les règles de présence de certaines fonctions a finalement été adoptée le 19 mai 2021.

Proposition

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

[160] Si le texte de la COG ne mentionne pas explicitement que l'objectif quantitatif porte sur des places financées par la PSU, la circulaire 2018-003 du 5 décembre 2018 de la Cnaf portant sur le plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant le précise clairement.
[161] Par ailleurs, 21 500 places ont été créées en EAJE Paje au cours des deux années 2018, 2019 et 2020.
[162] Le HCF en 2014 et le HCFEA en 2018 avaient proposé que, en attendant la signature, les dispositions de la COG précédente restent actives, de manière à éviter cet effet de *stop and go*.

Au-delà de ces explications d'ordre conjoncturel, il existe aussi des raisons structurelles à ce déficit de créations de places d'accueil financées par la PSU. En fait, le modèle de production de places de crèches PSU présente des signes d'essoufflement.

B. UNE DIFFICULTE A MOBILISER LES TIERS FINANCEURS

Le déficit de créations de places peut s'expliquer par les difficultés à mobiliser des tiers financeurs et des porteurs de projet. Le financement par la PSU nécessite en effet des cofinancements par des partenaires, en premier lieu les communes et intercommunalités. Même si ces dernières bénéficient d'une compétence seulement facultative en matière d'accueil du jeune enfant, elles financent tout de même 20 % des sommes consacrées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans. Elles gèrent directement 53 % des places en EAJE, subventionnent des établissements gérés par des gestionnaires associatifs ou privés, mettent à disposition des locaux, achètent des places, etc.

Or, beaucoup de communes font face à une situation financière difficile et leurs marges financières se sont réduites. Depuis 2017, les collectivités importantes (dont le budget principal dépasse 60 M€) ont par exemple dû s'engager à respecter un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre + 0,75 % et + 1,65 %, et celles qui dépassent l'objectif en dépenses se voient appliquer une reprise financière[163]. Du fait de cette contrainte financière, les collectivités locales ont pu faire le choix de prioriser l'école, un domaine à compétence obligatoire, ou le périscolaire et la restauration scolaire qui, bien qu'étant des compétences facultatives, sont liées à l'école, au détriment de la petite enfance. Les contraintes financières ont ainsi pu conduire certaines communes et intercommunalités à reporter dans le temps un projet de créations de places de crèche, voire à l'annuler, et à déléguer davantage la gestion de leurs EAJE, avec pour conséquence une baisse depuis 2015 du nombre de places d'accueil dans les EAJE gérés par des collectivités.

Le développement rapide des crèches Paje (par rapport aux crèches PSU) est à replacer aussi dans ce contexte. À la différence des crèches PSU, ces crèches Paje n'ont pas besoin d'un financement par les collectivités locales ; les difficultés financières des collectivités ou leur éventuel manque d'appétence en matière de petite enfance ne les impactent donc pas[164].

Au total, le désengagement constaté des collectivités territoriales en matière de petite enfance amène à s'interroger sur le modèle de financement des EAJE PSU (dépenses d'investissement comme de fonctionnement) et la nécessité de le réformer.

C. UNE EVOLUTION PLUS FAIBLE DE LA PSU QUE DU COUT DE REVIENT D'UNE HEURE D'ACCUEIL DEPUIS 2018

Une autre explication du déficit de créations de places peut être que depuis 2018 la prestation de service unique (la principale aide au fonctionnement des EAJE) a progressé moins vite que les prix

[163] À noter que cette contractualisation a été suspendue en mars 2020, avec la crise sanitaire, et n'a pas été reconduite.
[164] Par ailleurs, les normes que les micro-crèches doivent respecter en matière d'accueil du jeune enfant sont moins strictes que celles que doivent respecter les autres EAJE.

à la consommation, donc que le coût de revient d'une heure d'accueil en EAJE (composé majoritairement de salaires, mais aussi de dépenses d'énergie ou de dépenses alimentaires)[165].

En effet, de janvier 2018 à décembre 2021, la PSU a été revalorisée de seulement 3,5 %, alors que les prix à la consommation progressaient de 5,0 % et le Smic de 5,5 %. Pour 2022, le taux de revalorisation de la PSU initialement envisagé dans la COG était de 1 %, mais le conseil d'administration de la Cnaf a finalement décidé en février 2022 d'augmenter de 3 % le montant de la PSU, puis en septembre 2022 de l'augmenter à nouveau de 2 %, ce qui représente une hausse en moyenne annuelle de 3,4 % par rapport à 2021 (tableau 9). Ce coup de pouce, important par rapport à la prévision de la COG, reste néanmoins inférieur à l'évolution des prix et du Smic, de sorte que l'écart d'évolution continue de s'accroître. Ces écarts d'évolution entre PSU et prix de revient d'une heure d'accueil fragilisent l'équilibre financier des structures, ce qui peut freiner des porteurs de projets ou conduire à des fermetures de structures en difficultés.

Tableau 9 : Évolutions de la PSU, du taux d'inflation et du Smic de 2018 à 2022

(en %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Évolution de la PSU	1,5	0,0	1,0	1,0	3,4	7,1
Taux d'inflation	1,8	1,1	0,5	1,6	5,3	10,7
Évolution du Smic	1,2	1,5	1,2	1,6	5,2	11,2
Indicateur composite (80 % Smic et 20 % IPC)	1,3	1,4	1,1	1,6	5,2	11,0

Source : Insee pour le taux d'inflation et le Smic ; calculs du SG du HCFEA.

La tendance à la hausse du prix de revient devrait se poursuivre, voire s'accentuer, les prochaines années en raison de la tension sur les métiers qualifiés de la petite enfance, de la revalorisation du diplôme d'éducateur de jeunes enfants (du niveau III à II) à partir du 1er septembre 2021 et de la revalorisation du diplôme d'auxiliaire de puériculture (de niveau V à IV) en 2022.

Pour garantir la solvabilité des EAJE dans le temps, il convient donc de revoir les règles d'évolution des prix plafonds de la PSU, en tenant davantage compte de l'évolution des prix de revient. Comme les dépenses de masse salariale représentent en moyenne environ 80 % des dépenses des structures, la revalorisation annuelle pourrait être basée sur l'évolution d'un indice composé pour 80 % d'un indice d'évolution du coût du travail et pour 20 % de l'inflation. L'indicateur d'évolution du coût du travail retenu pourrait être l'indice du coût du travail (ICT) – salaires et charges dans le tertiaire, produit par l'Insee.

[165] La situation inverse prévalait entre 2013 et 2017 : les revalorisations de la PSU pendant la précédente COG ont été plus fortes que l'inflation.

Proposition

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

Une hausse des prix plafonds de la PSU et des montants des bonus devrait être mise en œuvre dans un premier temps, afin de rattraper les non revalorisations des années passées.

D. UN CERTAIN REBOND DES DECISIONS DE CREATIONS DE PLACES EN 2021 ET 2022

En 2021 et 2022, les décisions de créations de places en accueil collectif repartent toutefois à la hausse, suite à la mise en œuvre du plan de rebond pour la petite enfance et à la fin de certaines incertitudes liées à la situation sanitaire. Ce plan de rebond, adopté le 2 février 2021 par le conseil d'administration de la Cnaf avec un budget de 196,7 M€ et prolongé en 2022, a deux objectifs principaux :

- à court terme, apporter un soutien exceptionnel, non pérenne, aux structures fragilisées par la crise sanitaire et ses conséquences sur le recours des parents ;
- à moyen terme, relancer le développement de nouvelles places en accueil du jeune enfant.

Ce plan prévoit ainsi des aides exceptionnelles à l'investissement pour tous les projets de crèches bénéficiant de la prestation de service unique déposés ou instruits en 2021 et 2022. Par rapport au plan crèche de 2019, les majorations des bonifications pour les projets avec gros œuvre et pour ceux avec démarche environnementale passent à 2 000 € par place (contre respectivement 1 000 € et 700 € avant). La majoration « rattrapage territorial » versée aux EAJE implantés dans un territoire dont le taux de couverture par des modes d'accueil formel est inférieur à 58 % passe de 1 800 € à 3 500 € par place. Les majorations progressives fonctions du potentiel financier de la commune passent d'une fourchette de 500 € à 6 100 € à une fourchette de 4 000 € à 7 000 €. Enfin, une majoration de 7 000 € est créée pour tous les projets implantés dans les territoires prioritaires (quartiers prioritaires de la ville ou zones de revitalisation rurale) ou qui présentent un projet spécifique tourné vers l'accueil de public en insertion. Au total, le montant maximal de l'aide passe de 17 000 € à 22 500 € par place et par an. En 2021, 52 M€ sont dédiés à cette mesure et 50 M€ en 2022.

Le plan de rebond prévoit aussi une majoration de l'aide au fonctionnement *via* une augmentation pérenne du bonus territoire : pour les places nouvelles, l'augmentation est de 500 € par place ; pour les places existantes, elle est comprise entre 400 et 800 € en fonction des caractéristiques du territoire. Le plan de rebond prévoit également une aide ciblée pour les crèches en grande difficulté.

Sous l'effet du plan de rebond, les dépenses liées aux décisions de financement par un plan crèche bondissent de 210 % en 2021 par rapport à 2020 qui, en raison des élections municipales et de la crise sanitaire, constituait un plus bas depuis 2013 (tableau 10). Les dépenses 2021 restent

néanmoins en retrait par rapport à l'année 2017, qui constituait un plus haut historique. Les dépenses de modernisation des EAJE progressent aussi fortement en 2021 (avec + 57,5 % par rapport à 2020), là encore grâce au plan de rebond.

Tableau 10 : Financement pluriannuel de l'accueil du jeune enfant par le fonds national d'action sociale (en milliers d'€)

	2017	2018	2019	2020	2021
Plans crèche	223 190	74 522	95 517	62 517	**194 018**
Plan de rénovation des EAJE	30 748	17 769	29 170	25 794	**40 629**
Total	**253 937**	**92 291**	**124 687**	**88 311**	**234 647**

Source : Cnaf, Comptes.

Au total, en 2021, la création de 11 420 places nouvelles en EAJE a été entérinée, contre 5 360 en 2020. Selon la Cnaf, 4 000 de ces places auraient été décidées sous l'effet du plan de rebond[166]. C'est en EAJE PSU que les décisions de financement de places nouvelles progressent le plus fortement : en 2021 elles s'élèvent à 9 670, contre 4 260 en 2020, soit + 127 %. Les décisions de financement de places nouvelles en micro-crèches Paje (+ 60 %) évoluent également à la hausse, mais dans une moindre mesure : de 1 092 en 2020 à 1 745 en 2021, soit + 60 %. Au sein des EAJE PSU, les décisions de création de places portées par les collectivités progressent le plus fortement en 2021, après une année 2020 marquée par le report du second tour des élections, le changement des équipes municipales et la crise sanitaire.

La hausse des décisions de créations de places suite au plan de rebond semble montrer que les collectivités s'engagent quand les aides à l'investissement et au fonctionnement sont d'un niveau suffisant. Ce qui suggère qu'il n'y aurait pas un manque d'appétence pour l'accueil du jeune enfant de la part des communes et intercommunalités, mais bien un niveau d'aide insuffisant pour lever les freins financiers.

Proposition

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

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

Proposition

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

[166] Cnaf, 2022, Bilan du fonds national d'action sociale 2021, note présentée à la Commission d'action sociale le 15 mars 2022.

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

Proposition

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

IV. Les évolutions en matière de réduction des inégalités et d'inclusion comparées aux objectifs de la COG 2018-2022

A. DES OBJECTIFS DE MIXITE SOCIALE, D'INCLUSION ET DE REDUCTION DES INEGALITES SOCIALES ET TERRITORIALES

Au-delà de l'objectif quantitatif de 30 000 créations nettes de places en EAJE, la COG 2018-2022[167] affichait un objectif de rééquilibrage territorial de l'offre et de réduction des inégalités d'accès à l'accueil collectif. Afin d'améliorer l'égalité des chances dès le plus jeune âge, il était prévu de :

- favoriser l'accès des enfants issus de familles modestes et des enfants en situation de handicap aux modes d'accueil collectif ;
- créer une part significative des places dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ; les rendre effectives en y réduisant le reste à charge des collectivités territoriales grâce à la mise en place d'un bonus territorial pour toutes les places créées dans ces territoires.

Étaient annoncées plus précisément :

- la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement du fonctionnement des EAJE avec des bonus « mixité sociale », « inclusion handicap » et « territoire » ;
- le renouvellement du cadre contractuel et stratégique fondé non plus sur le contrat enfance et jeunesse mais sur les conventions territoriales globales (CTG), lesquelles se substituent progressivement, à compter de 2020, aux contrats enfance jeunesse ;
- le développement de l'accueil temporaire ou occasionnel dans les multiaccueils et dans des accueils de type haltes-garderies ;
- la prise en compte des familles les plus modestes dans les projets de création ou d'extension d'EAJE, notamment dans les quartiers prioritaires de la ville ;
- le soutien aux projets combinant offre d'accueil et offre mobilisant la famille sur un projet d'insertion sociale et/ou professionnelle.

La réforme des aides au fonctionnement des EAJE, qui vise à compléter le financement à l'heure apporté par la prestation de service unique (PSU) par des financements forfaitaires à la place calculés en fonction des caractéristiques d'implantation des EAJE et des publics accueillis, a été menée en deux temps en 2019 et 2020. Au 1er janvier 2019 ont été mis en place les bonus inclusion

[167] Convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 signée entre l'État et la Cnaf.

handicap et mixité sociale. Le bonus territoire, lui, a été déployé progressivement depuis le 1er janvier 2020.

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle, dites crèches Avip, ont pour objectif de faciliter l'accès à l'emploi des parents de jeunes enfants, notamment les mères isolées, en accueillant leurs jeunes enfants de manière occasionnelle. La labellisation Avip a commencé en 2016.

Le 9e plan crèche national intitulé « Plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant » (Piaje) vise à mieux cibler les aides à l'investissement sur les territoires les plus faiblement dotés, en les modulant selon les ressources des territoires et le type de projet. Il a été mis en place à compter du 1er janvier 2019.

B. Favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap : le bonus « inclusion handicap » et les poles « ressources handicap »

L'accueil des enfants porteurs de handicap favorise le maintien dans l'emploi des familles confrontées au handicap d'un enfant, offre aux parents qui ont cessé leur activité professionnelle un temps de répit et contribue à l'éveil et au développement de l'enfant. Favoriser l'accès du jeune enfant en situation de handicap aux modes d'accueil collectif est donc un objectif qui doit être réaffirmé. Pourtant les jeunes enfants porteurs de handicap sont moins souvent accueillis dans un mode formel que les autres enfants. D'après l'enquête Modes de garde de la Drees, en 2013, 54 % des enfants en situation de handicap de moins de 3 ans étaient gardés exclusivement par leurs parents (contre 32 % pour les autres enfants).

Les freins ne sont pas que d'ordre financier : les appréhensions des parents et des professionnels peuvent freiner l'accueil des jeunes enfants porteurs de handicap. Pour cela, la COG 2018-2022 prévoyait la création de « pôles ressources handicap » pour, d'un côté, informer et accompagner les parents dans la recherche de la structure adaptée et, de l'autre, apporter un soutien aux professionnels sous forme d'actions de sensibilisation et d'appui lors de l'accueil de l'enfant. En 2021, ces pôles, financés par le fonds publics et territoires, sont au nombre de 62.

Cependant, les freins sont aussi d'ordre financier. L'accueil des enfants en situation de handicap occasionne un surcoût pour les structures, parce qu'elles doivent adapter leur projet d'accueil. Il faut former les professionnels, disposer de matériel spécifique et prévoir des temps de concertation entre professionnels et avec les parents. Par ailleurs, les temps d'accueil des enfants porteurs de handicap sont en général plus courts et plus irréguliers. Le bonus « inclusion handicap » annoncé dans la COG 2018-2022 avait ainsi pour objectif de mieux solvabiliser les structures accueillant des enfants porteurs de handicap.

Entré en vigueur en janvier 2019, le bonus « inclusion handicap » vise à faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap[168]. Le bonus s'applique à toutes les places de la structure puisque les

[168] Initialement, en 2019, le critère d'attribution du bonus handicap était le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH. Ce critère a été étendu au 1er janvier 2020 au nombre d'enfants de moins de 6 ans bénéficiaires : de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; d'un formulaire de « validation de l'entrée de l'enfant dans le parcours bilan/intervention précoce » délivré par les plateformes départementales de coordination et d'orientation ; d'une prise en charge régulière par un centre d'action médicosociale précoce ; d'une notification de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour une prise en charge en service d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) ou en service d'accompagnement familial et d'éducation

gestionnaires d'EAJE doivent adapter leur projet d'accueil dans son ensemble. Tous les EAJE percevant la PSU y sont éligibles, quel que soit le type de gestionnaire. Le montant du bonus par place est croissant avec le pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits dans la structure, selon une formule compliquée (encadré 3).

Même si le recul est insuffisant pour une évaluation définitive, le bilan du bonus inclusion handicap paraît plutôt positif. Dès 2019, le pourcentage de structures bénéficiaires du bonus handicap était important (31 %), et ce chiffre a progressé depuis, atteignant 38 % en 2021 (tableau 11). La part des places situées dans un EAJE bénéficiaire du bonus est élevée en 2021, 181 750, dépassant très largement la prévision à horizon 2022 (110 000)[169]. Le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH accueillis en crèches progresse également : il atteint 9 870 en 2021 contre 7 407 en 2019. Enfin, les dépenses ont fortement progressé entre 2019 et 2020, passant de 8,7 M€ à 16,9 M€, notamment sous l'effet de l'élargissement des critères d'attribution du bonus[170]. Elles poursuivent leur hausse en 2021 avec une augmentation de 17 % pour atteindre 19,8 M€. Elles restent cependant bien loin du niveau anticipé lors la COG (32,9 M€)[171]. En effet, le montant par place et par an est extrêmement faible : 109 €. Ce montant devrait être augmenté pour être plus incitatif.

Tableau 11 : Le bonus « inclusion handicap » de 2019 à 2021

	2019	2020	2021
Dépenses en M€	8,7	16,9	19,8
Nombre de structures bénéficiaires	3 970	4 810	4 960
Nombre de places couvertes	144 540	178 250	181 750
Part des structures bénéficiaires (en %)	31,2	37,8	38,4
Part des places couvertes (en %)	34,3	42,3	42,7
Montant moyen par place et par an (en €)	60	95	109

Note : les montants de dépenses présentés sont les montants définitifs et diffèrent des montants inscrits dans les comptes en fin d'année.
Source : Cnaf.

Proposition d'ajustement du bonus inclusion handicap

- Revoir à la hausse le montant par place du bonus inclusion handicap, qui vise à favoriser l'accueil en EAJE des enfants porteurs de handicap ou de pathologies spécifiques, pour le rendre plus incitatif.

- Raccourcir les délais de versement du bonus aux structures.

- Le mode de calcul de ce bonus est compliqué et pourrait être simplifié.

- Inciter à la formation des professionnelles au handicap.

précoce (Safep) ; d'une attestation médicale, délivrée par un centre hospitalier ou le médecin de PMI, précisant que l'enfant nécessite une prise en charge globale thérapeutique, éducative ou rééducative compte tenu d'un développement inhabituel des acquisitions psychomotrices ou du diagnostic d'une pathologie ou d'une atteinte sensitive ou motrice grave.

[169] Cnaf, Lettre circulaire n° 2018-002 du 21 novembre 2018.

[170] Les montants de subventions présentés ici sont les montants définitifs, qui permettent d'analyser plus précisément le fonctionnement des bonus. Ils diffèrent des montants inscrits dans les comptes en fin d'année.

[171] Cnaf, Lettre circulaire n° 2018-002 du 21 novembre 2018.

Encadré 3 – Les aides au fonctionnement des EAJE (en dehors de la PSU)

Si la **prestation de service unique** (PSU) est la principale aide au fonctionnement des EAJE, elle est complétée par des bonus.

Le **bonus « inclusion handicap »** (entrée en vigueur en janvier 2019) vise à faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap en permettant une meilleure solvabilisation des gestionnaires. Le bonus s'applique à toutes les places de la structure puisque les gestionnaires d'EAJE doivent adapter leur projet d'accueil dans son ensemble. Le montant du bonus par place est croissant avec le pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits dans la structure.

Le montant du bonus par place et par an est défini par : [taux de financement x coût par place dans la limite du plafond x % d'enfants en situation de handicap], où le taux de financement vaut 15 % si le pourcentage d'enfants en situation de handicap est inférieur à 5 %, 30 % s'il est compris entre 5 % et 7,5 %, et 45 % s'il est supérieur à 7,5 %. Le montant maximum du bonus par place est de 1 300 €.

Le montant du bonus total est donné par : [nombre de places agréées x montant du bonus par place et par an], où le nombre de places agrées est le nombre de places défini dans l'autorisation délivrée par le président du conseil départemental.

Le **bonus « mixité sociale »** a pour objectif de financer davantage les structures adaptant leur projet d'accueil pour accueillir des familles en situation de précarité économique, dans une logique de compensation de la baisse de recettes supportée par ces structures (du fait du moindre nombre d'heures recourues par les familles concernées). Le bonus est calculé en fonction de la participation familiale moyenne et pas en fonction de la part d'enfants pauvres dans la structure, cette dernière information n'étant pas connue par la branche famille. Le montant du bonus s'élève à 300 € par place et par an pour les EAJE dont les participations familiales moyennes sont comprises entre 1 € et 1,25 € de l'heure, à 800 € si elles sont comprises entre 0,75 € et 1 €, et atteint 2 100 € si elles sont inférieures à 0,75 € de l'heure.

En plus de la PSU, les Caf apportent un financement complémentaire lorsqu'un **contrat « enfance et jeunesse »** (CEJ) est établi entre la Caf et l'établissement (environ la moitié des cas). Mis en place depuis 2006, le contrat « enfance et jeunesse » (CEJ) est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre la Caf et une commune ou un regroupement de communes. Il donne lieu au versement d'un financement de 55 % du reste à charge plafonné pour les actions créées dans le cadre du contrat prestation de service « enfance et jeunesse » (PSEJ). Le contrat est signé pour une durée de quatre ans.

Depuis le 1er janvier 2020, il n'est plus possible pour une collectivité territoriale de signer un CEJ avec sa Caf. Les CEJ sont remplacés par les **conventions territoriales globales (CTG)**. Quant aux financements versés dans le cadre des CEJ, la prestation de service enfance-jeunesse (PSEJ), ils sont remplacés par les **bonus « territoires CTG »**, à échéance du CEJ, à condition que la collectivité soit signataire d'une CTG.

Le bonus territoire est modulé selon le potentiel financier par habitant et le niveau de vie médian des habitants de la collectivité. Neuf groupes sont définis avec chacun un niveau différent de bonus.

EAJE		Groupe Bonus territoire	Bonus offre nouvelle	Plancher offre existante
Quartier politique de la ville ou zone de revitalisation rurale		Groupe 9	3 600 €/place	1 700 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 700 €	Médiane niveau de vie ≤ 19 300 €	Groupe 8	3 300 €/place	1 400 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 700 €	Médiane niveau de vie > 19 300 €	Groupe 7	3 000 €/place	1 150 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 900 €	Médiane niveau de vie ≤ 19 600 €	Groupe 6	2 900 €/place	1 100 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 900 €	Médiane niveau de vie >19 600 €	Groupe 5	2 800 €/place	950 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 1 200 €	Médiane niveau de vie ≤ 20 300 €	Groupe 4	2 750 €/place	900 €/place
Potentiel financier/hab ≤ 1 200 €	Médiane niveau de vie > 20 300 €	Groupe 3	2 700 €/place	800 €/place
Potentiel financier/hab > 1 200 €	Médiane niveau de vie ≤ 21 300 €	Groupe 2	2 650 €/place	750 €/place
Potentiel financier/hab > 1 200 €	Médiane niveau de vie > 21 300 €	Groupe 1	2 600 €/place	400 €/place
Contrat territorial réservataire employeur			2 800 €/place	

C. FAVORISER L'ACCUEIL DES ENFANTS DE FAMILLES EN SITUATION DE PAUVRETE : LE BONUS « MIXITE SOCIALE »

L'accueil collectif favorise le « développement complet » de l'enfant, à savoir « *le développement physique, affectif, cognitif, émotionnel et social* »[172], ainsi que l'acquisition du langage. Cet accueil profite tout particulièrement aux enfants issus des familles socialement fragilisées. Il constitue ainsi un investissement social permettant de réduire les inégalités liées à l'origine sociale. Pourtant les enfants des familles les moins favorisées socialement sont beaucoup moins souvent accueillis en EAJE que les enfants de familles plus aisées. En 2021, 31 % des enfants de parents en couple avec un revenu supérieur à 4 000 € sont accueillis au moins une fois par semaine en EAJE contre 14 % de ceux dont les parents ont un revenu inférieur à 2 000 €[173]. De même, 31 % des enfants de parents isolés avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 € sont accueillis en EAJE, soit deux fois plus que ceux dont les parents ont un revenu inférieur à 1 000 €.

Les freins à l'accueil des enfants des familles les moins favorisées socialement sont en partie de nature financière. L'accueil de ces publics occasionne en effet souvent un surcoût pour les EAJE (temps de concertation plus important, recours plus irrégulier et/ou sur des temps plus courts des familles, formation, renforcement de personnels spécialisés, etc.) que le seul financement à l'heure apporté par la PSU ne peut couvrir. Le bonus « mixité sociale » annoncé dans la COG 2018-2022 avait ainsi pour objectif d'inciter les gestionnaires de structure à accroître la part d'enfants de familles pauvres ou à participation financière modeste en apportant un complément de financement aux structures qui accueillent ces enfants. Dans le même esprit, la stratégie nationale de lutte contre la

[172] Giampino S., 2016, Développement du jeune enfant – Modes d'accueil, Formation des professionnels.
[173] Voir chapitre 1 de la partie I pour plus de détail.

pauvreté présentée le 13 septembre 2018 a placé la petite enfance comme engagement n° 1 : « *L'égalité des chances, dès les premiers pas, pour rompre la reproduction de la pauvreté* ».

Entré en vigueur en janvier 2019, le bonus « mixité sociale » s'applique à toutes les places de la structure. Tous les EAJE percevant la PSU y sont éligibles, quel que soit le type de gestionnaire. Le bonus est calculé en fonction de la participation familiale moyenne et pas en fonction de la part d'enfants pauvres dans la structure, cette dernière information n'étant pas connue par la branche famille. Il existe trois niveaux de bonus selon le niveau moyen de participation familiale (encadré 3).

Si le recul est insuffisant pour tirer un bilan définitif du bonus mixité sociale, de premiers éléments d'évaluation sont disponibles. En 2021, 2 880 structures perçoivent ce bonus (soit 22 % des EAJE PSU[174]), contre 3 030 en 2019 (soit 24 %), et les dépenses atteignent 57,7 M€, un niveau légèrement supérieur aux 56,0 M€ de 2019 (tableau 12). La part des places couvertes par le bonus (environ 20 %) n'a pas progressé entre 2019 et 2021. Alors que la COG 2018-2022 prévoyait une enveloppe de 75,8 M€ d'ici 2022[175], en 2021 on est loin de cet objectif.

Tableau 12 : Le bonus « mixité sociale » de 2019 à 2021

	2019	2020	2021
Dépenses en M€	56,0	51,3	57,7
Nombre de structures bénéficiaires	3 030	2 610	2 880
Nombre de places couvertes	83 970	73 720	86 150
Part des structures bénéficiaires (en %)	23,8	20,5	22,3
Part des places couvertes (en %)	19,9	17,5	19,5
Montant moyen par place et par an (en €)	667	696	694

Note : les montants de dépenses présentés sont les montants définitifs et diffèrent des montants inscrits dans les comptes en fin d'année.
Source : Cnaf.

D'autre part, la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis en EAJE ne progresse que lentement. En 2019, elle s'élève à 20,6 %, contre 19,9 % en 2018, avant la mise en place du bonus « mixité sociale » (tableau 13).

Tableau 13 : Taux d'enfants en situation de pauvreté accueillis en EAJE (en %)

	2018	2019
Taux d'enfants en situation de pauvreté	19,9	20,6

Champ : enfants de moins de 6 ans en EAJE.
Sources : Cnaf, Filoué, FR6 décembre 2018, FR2, février 2020 et 2021.

Au total, même si la crise sanitaire a certainement freiné la mise en place du dispositif sur le terrain, on n'observe pas de montée en charge au fil des années. Cela pourrait indiquer que le bonus (d'un montant moyen de 694 € par place et par an en 2021) n'est pas suffisamment attractif pour inciter de nouvelles structures à accueillir des enfants en situation de pauvreté et celles qui le font déjà à en accueillir davantage.

[174] En 2021, 21 % ont perçu un bonus de 2 100 €, 26 % un bonus de 800 € et 54 % un bonus de 300 €.
[175] Cnaf, Lettre circulaire, n° 2018-002 du 21 novembre 2018.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le mode de calcul du bonus comparé à l'objectif affiché d'accroître l'accueil des enfants des familles les moins favorisées socialement. En effet, le bonus est calculé en fonction de la participation financière moyenne des familles fréquentant l'établissement et non en fonction de la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis. De ce fait, certains EAJE peuvent se trouver exclus du bénéfice du bonus mixité sociale parce que la participation moyenne des familles est assez élevée, alors même qu'ils accueillent une part importante d'enfants pauvres. À l'inverse, certains EAJE qui n'accueillent aucun enfant en situation de pauvreté, mais dont les familles ont une participation moyenne assez faible vont percevoir le bonus. Certes, globalement, plus la part d'enfants pauvres est importante dans une structure et plus la probabilité que la structure perçoive le bonus mixité sociale est forte, ainsi que la probabilité que le montant du bonus soit élevé[176]. Cependant, une étude de la Cnaf montre que si le bonus était attribué en fonction de la part d'enfants pauvres, un nombre non négligeable de structures deviendraient inéligibles (25 % des éligibles), tandis que des structures non éligibles deviendraient éligibles (8 % des inéligibles)[177].

Le choix de la participation familiale moyenne comme critère en 2019 était un choix par défaut, dû aux contraintes du système d'information. En effet, les données disponibles dans le système d'information des Caf ne permettaient pas à l'époque de calculer le pourcentage d'enfants en situation de pauvreté dans chaque structure. Depuis, le dispositif Filoué[178], qui permet de recueillir cette information, est progressivement généralisé à l'ensemble des EAJE. Il serait donc possible, en théorie, une fois l'ensemble des EAJE couverts par le dispositif Filoué, de remplacer la participation familiale moyenne par la part d'enfants en situation de pauvreté dans le calcul du bonus mixité sociale[179].

Enfin, l'attribution des places dans les crèches municipales est décidée par les commissions d'attribution de places en EAJE, portées par les communes, et non par les gestionnaires qui eux perçoivent le bonus. Pour que le bonus augmente effectivement la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis en crèches, il faut que les personnes siégeant dans la commission soient bien informées des objectifs du bonus et de son fonctionnement.

Proposition d'ajustement du bonus mixité sociale

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

- Soit le montant par place est trop faible : ce montant devrait alors être revu à la hausse pour rendre le bonus plus incitatif.

- Soit l'indicateur qui sert à calculer le bonus (participation familiale moyenne) n'est pas le plus pertinent compte tenu de l'objectif visé (favoriser l'accès aux EAJE des enfants de familles très modestes) : il faudrait alors retenir un indicateur plus pertinent (par exemple la part des familles dont la participation familiale est inférieure à un certain montant ou la part

[176] Cnaf-DSER, 2020, Bonus « inclusion handicap » et « mixité sociale » : premiers éléments de bilan, novembre.
[177] Cnaf-DSER, 2022, Évaluation du ciblage du bonus mixité sociale à partir des données issues de Filoué 2019, mars.
[178] L'objectif de l'enquête Filoué est de faire remonter à la Cnaf, de façon totalement anonymisée, les informations des crèches qu'elle finance : nombre d'enfants accueillis, caractéristiques des familles, lieu de résidence des enfants, articulation avec les autres modes d'accueil, etc.
[179] Ou par la part de familles dont la participation familiale est inférieure à un certain montant.

de familles en situation de pauvreté) et faire en sorte que le système d'information des EAJE fournisse cet indicateur.

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

D. Reequilibrer l'offre sur le territoire : le bonus « territoire »

L'offre d'accueil collectif est répartie de manière inégalitaire sur le territoire. Dans les 20 départements les mieux dotés, la capacité d'accueil collectif pour 100 enfants de moins de 3 ans s'élève en moyenne à 28,3 en 2019. Dans les 20 départements les moins bien dotés, elle s'élève en moyenne à 11,5. À Paris, territoire le mieux doté en accueil collectif, elle atteint 51,7. À l'autre extrême, elle n'est que de 7 en Guyane. Le bonus « territoire » annoncé dans la COG 2018-2022 a ainsi pour objectif de rééquilibrer l'offre d'accueil collectif entre les territoires avec un potentiel financier et un niveau de vie élevés et ceux moins favorisés.

Le bonus « territoire » a été déployé progressivement depuis le 1er janvier 2020. Il est attribué aux EAJE soutenus par une collectivité locale signataire d'une convention territoriale globale (CTG) avec la Caf de rattachement. Il a vocation à progressivement remplacer les financements apportés par la prestation de service enfance-jeunesse (PSEJ) des contrats enfance-jeunesse (CEJ), ceux apportés par le fonds de rééquilibrage territorial (FRT) ainsi que les dispositifs territoriaux spécifiques aux Outre-mer.

Pour toutes les places, existantes ou nouvelles, le bonus territoire est modulé selon le potentiel financier et le niveau de vie des habitants de la collectivité ou le quartier d'implantation de la structure (encadré 3). En réduisant le coût qui reste à la charge du gestionnaire, il vise à favoriser la création de places nouvelles dans les territoires défavorisés. Il cible en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Pour les places nouvellement créées, en 2020, un forfait à la place de 2 100 € est mis en place en substitution des financements CEJ. En 2021, dans le cadre du plan de rebond, ce forfait est porté à 2 600 €, ce qui permet de diminuer significativement le reste à charge pour le gestionnaire. Un bonus supplémentaire, fonction du niveau de vie médian et du potentiel financier par habitant du territoire, est attribué à la structure. Hors QPV et ZRR, le montant de ce bonus varie de 0 à 700 €. Dans les QPV et les ZRR, il atteint 1 000 €.

Pour les places existantes, le bonus reprend les financements des contrats enfance-jeunesse (CEJ) ; le montant du minimum garanti est majoré pour toutes les places existantes de 400 € minimum et est compris entre 400 à 1 700 € en fonction des caractéristiques du territoire.

Autre changement majeur : le bonus « territoire CTG » est versé directement aux gestionnaires, alors que dans le cadre du CEJ, c'est la commune ou l'EPCI signataire qui perçoit le PSEJ, et le redistribue ensuite aux établissements.

Il est trop tôt pour tirer un bilan du bonus territoire. On peut cependant constater qu'en 2021, 33,5 % des structures bénéficient déjà du bonus territoire CTG, pour un montant total de 215,3 M€. Le montant moyen par place et par an est de 1 476 €.

Le bonus territoire cible en particulier les QPV et ZRR. En 2021, les 1 870 EAJE PSU localisés dans un QPV proposent 69 400 places, soit 17 % du total des places offertes (tableau 14). En 2017, les 1 890 EAJE situés dans un QPV proposaient 70 000 places. Les nombres de places offertes et d'établissements dans les QPV sont restés globalement stables ces dernières années. La mise en place du bonus territoire CTG en 2020 ne semble pas avoir modifié cette tendance.

Tableau 14 : Nombre de places en EAJE PSU situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville de 2017 à 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre	70 000	69 400	69 500	69 300	69 400
Pourcentage par rapport aux EAJE PSU	17 %	17 %	17 %	17 %	17 %

Source : Cnaf, MTEAJE.

Cependant, on constate une légère inflexion concernant les décisions de financement de nouvelles places : le nombre de places nouvelles décidées dans les QPV ou les ZRR progresse (+ 1 028 en 2020 et + 2 108 en 2021[180]). Ainsi, en 2020 et 2021, 19 % des places nouvelles qu'il a été décidé de financer se situent en zone prioritaire (QPV ou ZRR), un pourcentage plus élevé que le stock (17 %). Cette part est particulièrement élevée pour les EAJE associatifs pour lesquels elle atteint 31 % en 2021 et dans une moindre mesure pour les EAJE gérés par les collectivités locales (25 % des places nouvelles dans les zones prioritaires). Cette part est en revanche faible pour les EAJE du secteur marchand (PSU comme Paje), environ 10 %.

Proposition d'ajustement du bonus territoire

- Dans la COG 2023-2027, augmenter le montant du forfait par place du bonus territoire de façon à accroître la part du financement forfaitaire.

- Faire converger le financement des places existantes vers le mode de financement des places nouvelles pour plus d'équité, en privilégiant dans un premier temps les territoires les moins bien dotés en places en EAJE PSU et ceux avec le potentiel financier le plus bas.

E. DES AIDES COMPLEMENTAIRES AU FONCTIONNEMENT DES EAJE QUI RESTENT TRES MINORITAIRES PAR RAPPORT AU FINANCEMENT A L'HEURE

En 2021, 38,4 % des structures perçoivent le bonus handicap pour un montant de 19,8 M€ (tableau 15). 22,3 % bénéficient du bonus mixité sociale, pour un montant de 57,7 M€. 49,6 % des structures perçoivent au moins l'un des deux bonus et 11 % perçoivent les deux bonus. Enfin, 33,5 % des structures bénéficient du bonus territoire CTG, pour un montant de 215,3 M€. Au total,

[180] Cnaf, 2022, Bilan du fonds national d'action sociale (Fnas) 2021.

les dépenses de bonus (financement forfaitaire) se montent à 292,8 M€. En comparaison, la dépense de PSU (financement à l'activité) atteint 2 279,0 M€.

Tableau 15 : Montants de la PSU et des bonus inclusion handicap, mixité sociale et territoire CTG versés par le Fnas et part des structures concernées en 2021

	Dépenses (en M€)	Part de la dépense totale de fonctionnement des EAJE (en %)	Part des structures concernées (en %)	Part des places couvertes (en %)
PSU y compris heures de concertation	2 279,0	88,6	100,0	100,0
Bonus inclusion handicap	19,8	0,8	38,4	42,7
Bonus mixité sociale	57,7	2,2	22,3	19,5
Bonus territoire CTG	215,3	8,4	33,5	34,3
Total	**2 571,8**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Champ : France, EAJE financés par la PSU.
Note : les montants de dépenses présentés sont les montants définitifs et diffèrent des montants inscrits dans les comptes en fin d'année.
Source : Cnaf.

La part des différents bonus dans les aides au fonctionnement des EAJE reste ainsi très minoritaire par rapport à la PSU. Rapportées au montant total des dépenses de fonctionnement des EAJE (PSU + heures de concertation + bonus handicap + bonus mixité sociale + bonus territoire), les dépenses de bonus handicap ne représentent que 1 % environ, les dépenses de bonus mixité sociale 2 % et les dépenses de bonus territoire 8 %.

Fin 2023, quand le bonus territoire CTG aura entièrement remplacé le CEJ, la part des bonus (donc la part forfaitaire du financement) devrait atteindre environ un quart des dépenses de fonctionnement en moyenne, mais avec une forte hétérogénéité.

F. Soutenir les projets combinant accueil et aide a l'insertion professionnelle : les creches Avip

Parmi les parents de jeune enfant, un certain nombre évoquent les difficultés de garde pour expliquer qu'ils ne sont pas en emploi. On estime entre 150 000 et 160 000 le nombre de personnes qui, à une date donnée, sont au chômage et en recherche active d'emploi et ne pourraient reprendre un emploi que si elles peuvent disposer d'une solution d'accueil pour leur enfant de moins de 3 ans[181].

Pour répondre à ces difficultés, dès 2013, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoyait de développer les solutions d'accueil pour les parents demandeurs d'emploi[182].

[181] Rapport du groupe de travail présidé par M. Villac, *Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés*, novembre 2019.
[182] Depuis la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, les EAJE de plus de 20 places avaient déjà l'obligation de garantir une place (par tranche de 20 places) aux enfants à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (articles D. 214-7 et D. 214-8 du CASF). La mise en œuvre de cette obligation est néanmoins incertaine : la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'a pas de visibilité sur ce point, le contrôle des PMI est espacé et irrégulier et la remontée d'informations prévue dans le CASF n'apparaît pas effective.

Puis, en 2016, un dispositif de labellisation de crèches « à vocation d'insertion professionnelle » (Avip) est mis en place, afin de répondre aux besoins de places d'accueil liés à une démarche active de recherche d'emploi / insertion / formation pour les parents d'enfants de moins de 3 ans[183].

1. Le dispositif de labellisation Avip

Une crèche Avip est un établissement d'accueil du jeune enfant qui s'engage, par adhésion à une charte nationale signée par l'État, la Cnaf et Pôle emploi[184], à accueillir au minimum 20 % d'enfants de moins de 3 ans dont les parents sont en recherche d'emploi, afin que ces derniers puissent consacrer du temps à leur recherche d'emploi ou accéder à une formation professionnelle[185]. Un contrat est signé entre le parent, la crèche et Pôle emploi (ou la mission locale) pour une durée initiale de six mois, et renouvelable dans la limite de douze mois. La structure s'engage à accueillir l'enfant au minimum 10 heures par semaine et à proposer des horaires élargis (12 heures d'ouverture par jour). Le parent s'engage de son côté à mener une recherche d'emploi active. Pôle emploi (ou la mission locale) s'engage pour sa part à accompagner le parent dans sa démarche de recherche d'emploi[186]. Enfin, si le parent trouve un emploi, la place d'accueil est pérennisée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle.

Le dispositif Avip vise donc à répondre à des besoins réguliers, de durée moyenne, sur une période de temps *a priori* limitée. Il n'a pas vocation à répondre aux besoins occasionnels ni aux besoins d'urgence.

L'identification par les Caf des structures susceptibles d'être labellisées se fait dans le cadre des schémas directeurs des services aux familles (SDSF) et de labellisation par des comités rassemblant conseil départemental, Caf et Pôle emploi.

Un guide méthodologique très complet de déploiement des crèches Avip a été élaboré et publié en décembre 2021. Les crèches Avip sont référencées sur monenfant.fr. Enfin, depuis la loi du 24 décembre 2021 visant à l'égalité économique et professionnelle, le label Avip figure explicitement dans le code de l'action sociale et des familles[187].

---

[183] Le principe des crèches à vocation professionnelle est cependant plus ancien. L'Institut d'éducation et des pratiques citoyennes (IEPC) a en effet lancé dès 2003 des crèches à vocation professionnelle. Mais le dispositif de labellisation n'existait pas encore.

[184] Charte nationale relative aux « crèches à vocation d'insertion professionnelle » signée en avril 2016 par l'État, la Cnaf et Pôle emploi.

[185] Les critères à respecter ont été assouplis en 2018 avec la signature d'un avenant à la charte. Avant cette date, les structures s'engageaient à réserver *a minima* 30 % de leurs places aux enfants des familles concernées sur un temps minimum de 8 h par jour, 3 jours par semaine.

[186] Certaines structures intègrent en interne, par la présence d'un référent emploi, la fonction d'accompagnement vers l'emploi, mais le dispositif est alors plus coûteux. Aussi, dans la plupart des structures, l'accompagnement vers l'emploi est assuré par les acteurs de l'emploi.

[187] Sont considérés comme étant « à vocation d'insertion professionnelle » les établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans (…), dont le projet d'établissement et le règlement intérieur prévoient l'accueil d'au moins 20 % d'enfants dont les parents sont demandeurs d'emploi et volontaires pour s'engager dans une recherche d'emploi intensive pouvant comprendre une période de formation. Cette part de leur capacité d'accueil est proposée en priorité aux personnes isolées ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants de moins de 3 ans (article L. 214-7 du CASF).

2. Un dispositif qui monte en charge lentement en raison d'un certain nombre de freins

Le bilan 2013-2015 & perspectives 2016-2017 du plan pauvreté prévoyait la création de 100 crèches Avip à la fin 2017. La montée en charge du dispositif a néanmoins été beaucoup plus lente : on recensait en janvier 2018 seulement 43 crèches labellisées Avip, dans 16 départements ; en mai 2019, 104 crèches dans 24 départements. Le rythme de déploiement des crèches Avip s'est accéléré en 2020 et 2021. En juin 2021, on compte ainsi 259 crèches Avip sur l'ensemble du territoire, soit 2,5 fois plus qu'en 2019. La répartition de ces structures d'accueil labellisées reste toutefois inégale sur l'ensemble du pays. Seuls 31 départements comptent des crèches Avip en juin 2021 : le développement a eu lieu principalement sur les territoires déjà pourvus. Les prévisions pour 2022 sont plus dynamiques : le réseau des Caf prévoit 717 crèches labellisées Avip, dans 75 départements, à la fin 2022 (carte 1)[188].

Interrogées sur les raisons de la lenteur de la montée en charge du dispositif, les Caf identifient un certain nombre de freins au déploiement des crèches Avip[189] :

- la difficulté à respecter les critères de 20 % d'enfants de demandeurs d'emploi et d'au moins 12 heures d'ouverture par jour, qui sont très contraignants. Par ailleurs, la part de 20 % d'enfants doit-elle être mesurée par le nombre d'enfants réellement accueillis ou par le nombre d'heures d'accueil à destination de ces enfants ? Le critère d'amplitude horaire semble peu respecté : en juin 2021, seules 32 crèches Avip respectent l'amplitude horaire d'au moins 12 heures ;
- l'absence d'incitation financière identifiée pour les gestionnaires de crèches ;
- le risque de sous-occupation des places Avip dans les territoires avec un faible taux de chômage et les territoires ruraux, et par suite le risque d'une baisse de la PSU et donc la mise en cause de la viabilité financière de la crèche ;
- la crainte de la stigmatisation de la structure ;
- le besoin de formation des professionnels à l'accueil de populations avec des besoins spécifiques.

En raison de ces difficultés, 61 Caf soutiennent des initiatives locales en faveur de l'accueil des enfants de demandeurs d'emploi, mais en dehors de la labellisation Avip.

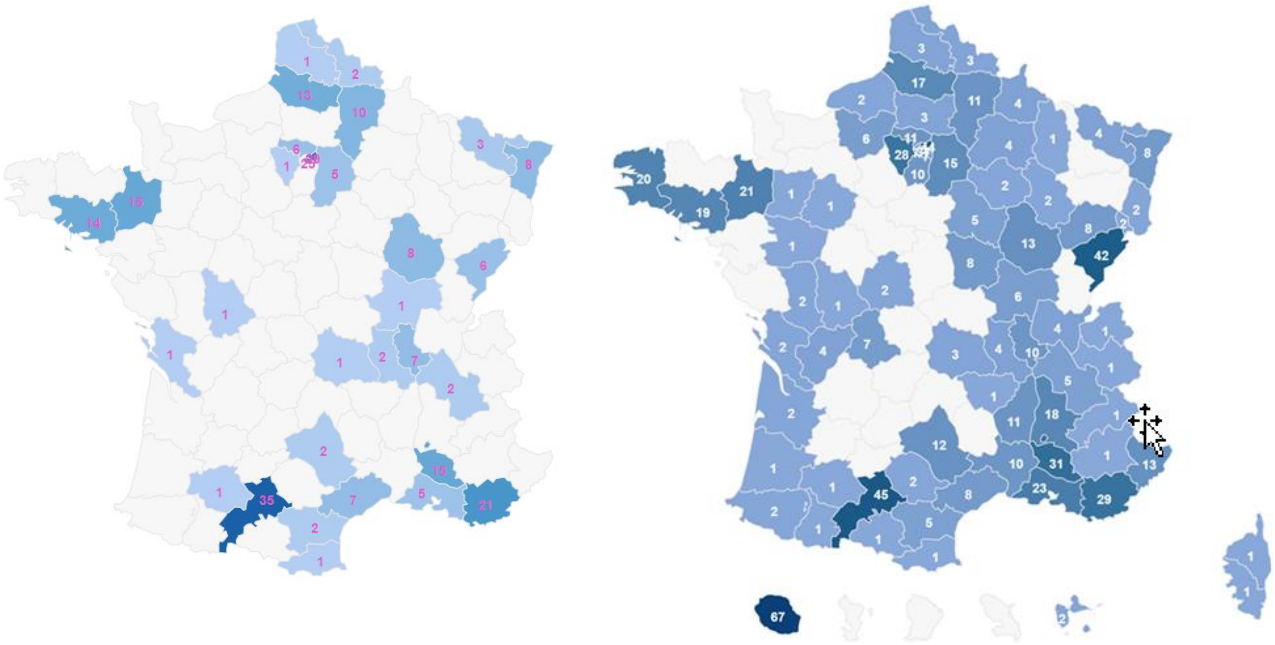
Les Caf identifient aussi certaines conditions de réussite :

- le dispositif suppose un étroit travail de coordination entre les acteurs de l'insertion et ceux de la petite enfance (et notamment Caf et Pôle emploi) de façon à assurer une bonne orientation des bénéficiaires potentiels vers les structures ;
- la réussite suppose une certaine souplesse dans les modalités d'attribution du label, du moins dans les premières années de fonctionnement après la labellisation.

[188] Cnaf, 2022, État des lieux du déploiement des crèches « à vocation d'insertion professionnelle » et des chantiers nationaux menés pour en favoriser le développement, note présentée à la Commission d'action sociale du 19 janvier 2022.
[189] *Ibid*.

Carte 1 : Nombre de crèches Avip recensées en juin 2021 et prévues fin 2022 par département

a. 259 crèches Avip en juin 2021 **b. 717 crèches Avip prévues fin 2022**



Source : Cnaf.

Un travail d'évaluation du dispositif Avip et de ses effets sur les parents bénéficiaires a été mené par la Cnaf en 2020-2021 (cabinet Adso – DSER) et fournit un certain nombre d'informations sur les crèches Avip[190].

Les crèches Avip sont pour les trois-quarts des structures multiaccueil (75 % en juin 2021). Les gestionnaires sont pour 45 % des associations et pour 35 % des collectivités.

La grande majorité des Caf sur le territoire desquelles des crèches Avip ont été labellisées soutiennent financièrement les projets (24 sur les 33 ayant des crèches Avip), en mobilisant le fonds publics et territoires, pour un montant total de 3,0 M€ et un montant moyen par projet de l'ordre de 11 100 €. Lorsque les Caf apportent un soutien financier, elles le font selon des modalités variées : aides au démarrage (11 Caf) ; financement de la place d'accueil ou de l'heure d'accueil Avip (13 Caf) ; financement de la fonction de coordination ou d'un poste de référent Avip au sein de la structure (9 Caf). Dans presque la moitié des départements où les Caf apportent une aide financière aux crèches Avip, le conseil départemental participe aussi au financement.

La labellisation Avip a surtout permis de valoriser et rendre visibles des pratiques qui existaient déjà dans des crèches accueillant des parents en insertion professionnelle ou sociale (par exemple les crèches de l'IEPC ou des Apprentis d'Auteuil). Sur certains territoires, le dispositif a permis de faire travailler ensemble des acteurs qui ne collaboraient pas ou peu (petite enfance et insertion).

On constate beaucoup d'ajustements dans les pratiques locales. Certaines crèches se concentrent sur les parents les plus proches de l'emploi, d'autres sur les parents qui en sont les plus éloignés.

[190] *Ibid*.

Dans l'ensemble, Pôle emploi joue un rôle limité dans l'orientation des parents vers une crèche Avip, en n'étant à l'origine que de 19 % des sollicitations. Les associations ou les acteurs du champ social jouent un rôle plus important, en étant à l'origine de 34 % des sollicitations. Les ajustements locaux concernent aussi la question du financement : certaines Caf ne proposent pas de financement spécifique ; les financements, quand ils existent, prennent des formes différentes.

Le dispositif profite à des parents socialement défavorisés. Les femmes, les parents isolés, les allocataires du RSA sont surreprésentés parmi les bénéficiaires du dispositif[191].

Un point de vigilance est à noter : dans des crèches à vocation sociale, l'arrivée d'un public orienté par Pôle emploi et plus proche de l'emploi que le public habituel (très éloigné de l'insertion professionnelle) peut conduire à l'éviction des parents avec le plus de difficultés.

3. Accroître le nombre de places d'accueil labellisées Avip pour des parents en insertion professionnelle

Le nombre de places d'accueil labellisées Avip reste faible. Pour accroître ce nombre sur l'ensemble du territoire, le dispositif pourrait être aménagé à la marge. Les études et expérimentations en cours permettent de tirer certains enseignements sur la manière de faire évoluer le label.

- d'abord, pour renforcer l'incitation financière à la labellisation, un financement spécifique pour les places Avip sous la forme d'un bonus Avip apparaît nécessaire, au-delà des bonus mixité sociale et territoire ;
- d'autre part, le besoin d'accueil occasionnel pour un motif de recherche d'emploi ou de formation existe également dans les territoires ruraux ou périurbains dépourvus de crèches. Pour que les parents de jeunes enfants vivant dans ces territoires sans crèches puissent eux aussi rechercher un emploi ou suivre une formation, il serait souhaitable d'étendre la labellisation Avip aux assistantes maternelles et aux MAM[192], en l'accompagnant d'un financement spécifique.

Des questions restent ouvertes et nécessitent des analyses complémentaires :

- au lieu du critère de 20 % d'enfants, serait-il souhaitable de fixer à chaque établissement un pourcentage adapté à ses capacités d'accueil et aux besoins identifiés sur le territoire ?
- au lieu de garantir une place d'accueil pérenne en cas de retour à l'emploi, serait-il préférable de s'engager à tout faire pour proposer une place d'accueil en cas de retour à l'emploi, mais pas forcément dans la structure Avip ?

[191] Forzy L., Launet M., Carpezat M. (Asdo Etudes), Fraisse L. (Lise-Cnam), 2022, Les crèches à vocation d'insertion professionnelle : une déclinaison hétérogène sur le territoire et des effets encourageants sur les bénéficiaires, *L'e-ssentiel*, n° 212, septembre.

[192] Une expérimentation est d'ailleurs en cours dans la Somme.

Proposition d'aménagement du label Avip

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

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

G. REEQUILIBRER L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE : LES REFORMES DES AIDES A L'INVESTISSEMENT DANS LE 9E PLAN CRECHE ET DANS LE PLAN DE REBOND PETITE ENFANCE ET LEUR BILAN

1. Les réformes

Les plans crèches sont des plans pluriannuels de financement par la branche famille pour la construction ou la rénovation de places en EAJE. Le 9e plan crèche national intitulé « Plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant » (Piaje) a été mis en place à compter du 1er janvier 2019. Par rapport au 8e plan crèche, il vise à mieux cibler les aides à l'investissement sur les territoires les plus faiblement dotés pour permettre un rééquilibrage de l'offre sur le territoire. À cet effet, les aides sont modulées selon les ressources des territoires et le type de projet. Plus précisément, les aides sont majorées dès que le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à la moyenne nationale.

Bénéficient de l'aide à l'investissement les porteurs de projets de création :

- d'EAJE bénéficiant de la PSU ;
- de crèches familiales accueillant des enfants pour lesquels les parents perçoivent le CMG - structure de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;
- de micro-crèches Paje sous condition d'avoir une tarification modulée en fonction des ressources, de fournir les couches et les repas, et de répondre à un appel à projet engagé par les Caf ou d'être implantées sur un territoire ayant un taux de couverture en mode d'accueil et un potentiel financier inférieurs à la moyenne nationale.

Les aides à l'investissement pour les projets de micro-crèches Paje sont donc réservées aux territoires prioritaires ou aux appels à projets des Caf.

En 2019, le niveau de financement est compris entre 7 400 € et 17 000 € par place. La subvention inclut une dotation de base de 7 400 € par place (existante[193] ou nouvelle) et peut être majorée en fonction des caractéristiques du projet et de son territoire d'implantation. Sont ainsi possibles une majoration « gros œuvre » de 1 000 € par place et une majoration « développement durable » de 700 € par place. D'autre part, lorsque le projet est implanté sur une commune ou une intercommunalité dont le taux de couverture en mode d'accueil est inférieur à 58 %, une majoration « rattrapage territorial » est attribuée à hauteur de 1 800 € par place, uniquement pour les places nouvelles. Enfin, une majoration « potentiel financier » est attribuée en fonction de la richesse du territoire d'implantation de la structure. Elle est mesurée par le potentiel financier de la commune ou

[193] Ce socle de base n'est attribué aux places existantes que dans la mesure où elles n'ont pas bénéficié d'une subvention au titre d'un plan crèches ou que cette dernière ait été attribuée depuis plus de dix ans.

de l'EPCI, en fonction du territoire d'implantation. Il existe 4 niveaux de majoration (de 6 100 € à 0 €) correspondant à 5 tranches de potentiel financier.

En 2021, le plan de rebond petite enfance a renforcé les aides à l'investissement pour les EAJE PSU dans les territoires prioritaires. La majoration « rattrapage territorial » versée aux EAJE implantés dans un territoire dont le taux de couverture est inférieur à 58 % passe ainsi de 1 800 € à 3 500 € par place. Enfin, une majoration de 7 000 € par place est créée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones de revitalisation rurale ou les territoires qui présentent un projet spécifique tourné vers l'accueil de public en insertion[194]. Au total, les majorations progressives fonctions du potentiel financier de la commune passent d'une fourchette de 500 € - 6 100 € à une fourchette de 4 000 € - 7 000 €.

2. Le bilan

La réforme des aides à l'investissement mise en place début 2019 et son renforcement en 2021 se sont-elles traduites, comme escompté, par un rééquilibrage de l'offre en faveur des territoires socialement défavorisés et sous dotés en EAJE ? Quelles sont les collectivités qui ont profité le plus de ces réformes ? Le suivi des décisions de financement de places nouvelles par un plan crèche de 2018 à 2021 permet de répondre à ces questions. Ceci en distinguant selon le type de gestionnaire (collectivité locale, association, marchand PSU, marchand Paje) et la taille de l'établissement (10 places ou moins, plus de 10 places). Quatre critères sont retenus pour caractériser les territoires : le taux de couverture par l'accueil formel, le potentiel financier par habitant, le niveau de vie médian et le taux d'activité féminin. Le bilan apparait contrasté[195].

Intéressons-nous d'abord au taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par les modes d'accueil formel. De 2018 à 2020, les créations de places nouvelles en EAJE PSU (de plus de 10 places) ont été décidées dans des territoires dont le taux de couverture est en moyenne chaque année plus élevé (graphique 11.a). Cette évolution, contraire à celle escomptée, s'observe quel que soit le type de gestionnaire. L'incitation apportée par le 9e plan crèche à investir dans un territoire moins couvert que la moyenne nationale[196] ne semble pas avoir fonctionné. Soit que le montant de la majoration soit insuffisant, soit que la majoration ne soit pas assez progressive en fonction du taux de couverture[197], soit que la demande d'accueil reste très élevée dans des territoires déjà bien couverts.

Néanmoins, suite à la hausse de la majoration « rattrapage territorial » en 2021, la situation s'est retournée pour les projets d'investissements portés par des collectivités ou des associations : en 2021, les décisions de créations ont eu lieu en moyenne dans des territoires moins bien couverts qu'en 2020. Ce retournement ne s'observe pas pour les projets portés par des gestionnaires marchands financés par la PSU.

---

[194] À noter que les majorations des bonifications pour les projets avec gros œuvre et pour ceux avec démarche environnementale augmentent également, passant à 2 000 € par place (contre respectivement 1 000 € et 700 €).
[195] Cnaf, 2022, Bilan du fonds national d'action sociale 2021 (Fnas), présenté à la commission d'action sociale du 15 mars 2022. Notons que ces analyses reposent sur des moyennes de chacun des indicateurs, qui peuvent cacher plus ou moins de dispersion. Elles sont donc assez frustes.
[196] Aide de 1 800 € si le taux de couverture est inférieur à 58 %.
[197] Actuellement l'aide est binaire : nulle en dessous d'un seuil et forfaitaire au-delà de ce seuil. L'aide pourrait être plus efficace si elle était davantage progressive avec plusieurs seuils et plusieurs montants.

Pour les micro-crèches PSU, le taux de couverture moyen des territoires où a été décidée la création de nouvelles places a chuté de 2018 à 2019, passant de 64 % à 49 % (graphique 11.b). Il tourne autour de 50 % depuis 2019, sans impact supplémentaire en 2021 à la suite du plan de rebond. Pour les micro-crèches Paje, le taux de couverture moyen a reculé d'année en année entre 2018 et 2021. Le plan crèche mis en place début 2019 semble donc avoir permis de réorienter les investissements des micro-crèches vers des territoires plus faiblement dotés en structures d'accueil du jeune enfant.

On examine ensuite l'évolution du potentiel financier des communes. De 2018 à 2020, le potentiel financier moyen des territoires où a été décidée la création de nouvelles places PSU financées par un plan crèche est resté globalement stable, à un niveau élevé (graphique 11.a). Cette relative stabilité s'observe quel que soit le type de gestionnaire. La majoration « potentiel financier » prévue dans le 9e plan crèche en 2019 ne semble donc pas avoir été suffisante pour réorienter les décisions de création vers des territoires à moindre potentiel financier jusqu'en 2020.

En revanche, la hausse de cette majoration décidée dans le cadre du plan de rebond et son extension aux QPV et aux ZRR semble avoir eu plus d'effet. En 2021, le potentiel financier moyen des territoires où a été décidée la création de nouvelles places évolue à la baisse. Si cette diminution s'observe pour tous les types de gestionnaires, elle est particulièrement marquée pour les projets portés par des associations. De 1 300 € environ en 2020, le potentiel financier moyen des territoires où des gestionnaires associatifs ont décidé de créer de nouvelles places a chuté à 950 € environ en 2021. La baisse est plus limitée concernant les projets portés par des collectivités (de 1 350 € environ en 2020 à 1 150 € environ en 2021) ou des gestionnaires marchands PSU (de 1 250 € environ en 2020 à 1 150 € environ en 2021), mais néanmoins bien réelle.

L'analyse peut être étendue aux micro-crèches PSU et Paje (graphique 11.b). En 2018, les projets de micro-crèches Paje portaient sur des territoires à potentiel financier plus élevé que ceux concernés par des projets de micro-crèches PSU : 1 050 € environ en moyenne[198] contre 800 €. En 2021, le potentiel financier moyen des territoires où ont été décidées des créations de micro-crèches PSU a légèrement augmenté par rapport à 2018 (920 € environ). À l'inverse, les projets de micro-crèches Paje ont été décidés en 2021 dans des territoires à potentiel financier bien plus faible qu'en 2018 (850 € environ en moyenne). Au total, depuis 2018, les caractéristiques des territoires où sont décidées les créations de micro-crèches Paje se sont rapprochées de celles où sont créées les micro-crèches PSU, qu'il s'agisse de potentiel financier aussi bien que de taux de couverture.

L'analyse de l'évolution des caractéristiques des territoires d'implantation à la suite du 9e plan crèche et du plan de rebond petite enfance peut être complétée avec le niveau de vie médian et le taux d'activité féminin. Le graphique 12.a présente ces évolutions pour les places nouvelles décidées par un plan crèche dans les EAJE PSU de plus de 10 places de 2018 à 2021.

Si aucune évolution marquante ne s'observe pour les EAJE PSU marchands, il n'en est pas de même pour les EAJE gérés par une collectivité ou une association. De 2018 à 2021, le niveau de vie médian et le taux d'activité féminin des communes où s'implantent les EAJE PSU gérés par des collectivités ou des associations ont diminué en moyenne. Cette évolution est particulièrement marquée pour les EAJE associatifs. En 2018, les EAJE associatifs étaient implantés dans des communes avec un taux d'activité féminine de 88 % en moyenne et un niveau de vie médian de

[198] Ce niveau reste néanmoins faible comparé aux structures de 10 places ou plus.

24 600 € en moyenne. En 2021, ils s'installent dans des communes avec un taux d'activité féminine de 84 % en moyenne et un niveau de vie médian de 21 000 € en moyenne. Concernant les EAJE gérés par des collectivités, le niveau de vie médian des communes où ils s'implantent est passé de 24 400 € en 2018 à 22 300 € en 2021.

Pour les structures de 10 places au plus, les évolutions entre 2018 et 2021 sont plus erratiques et plus difficiles à interpréter (graphique 12.b). On constate néanmoins qu'en 2021, les micro-crèches Paje et PSU s'implantent dans des communes à niveau de vie médian plus faible qu'en 2018, ce qui là encore va dans le sens d'un certain rééquilibrage territorial.

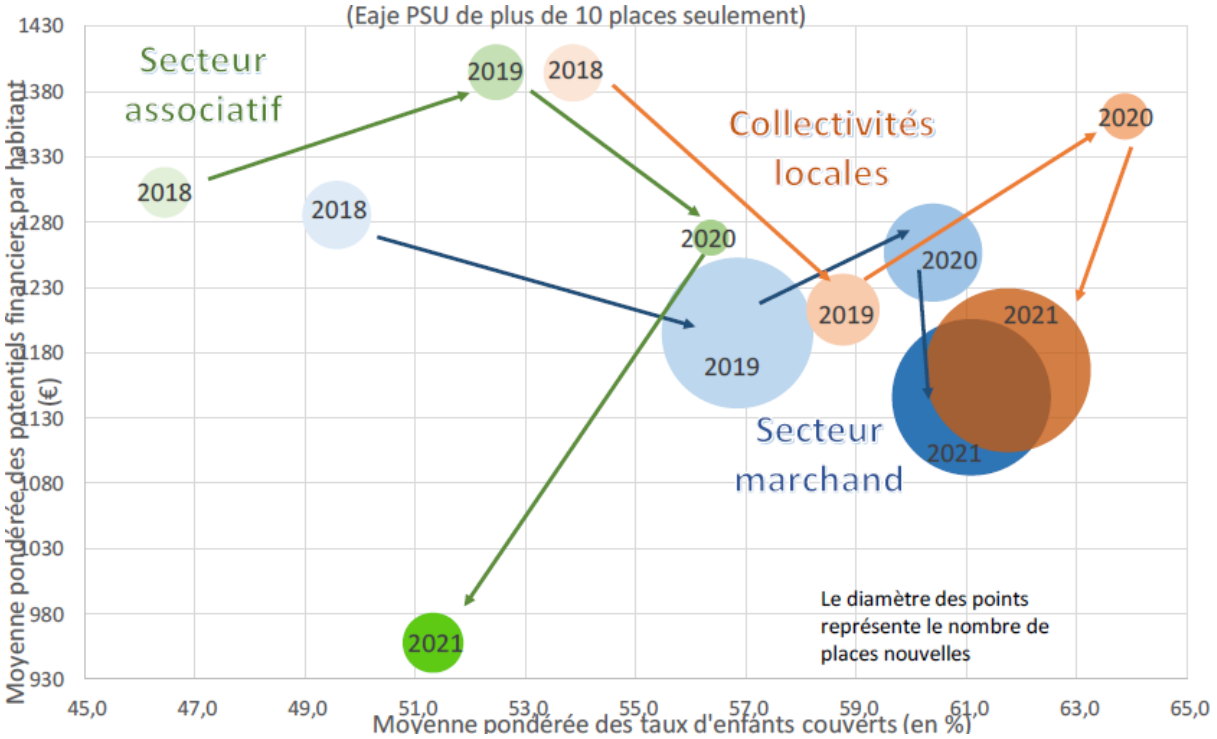
Au total, les modifications des aides à l'investissement apportées par le plan crèche de 2019 ne semblent pas avoir fonctionné, mais les hausses de majorations prévues par le plan de rebond de 2021 ont, semble-t-il, permis un début de rééquilibrage de l'offre entre les territoires, rebond qui doit être confirmé.

Plus précisément :

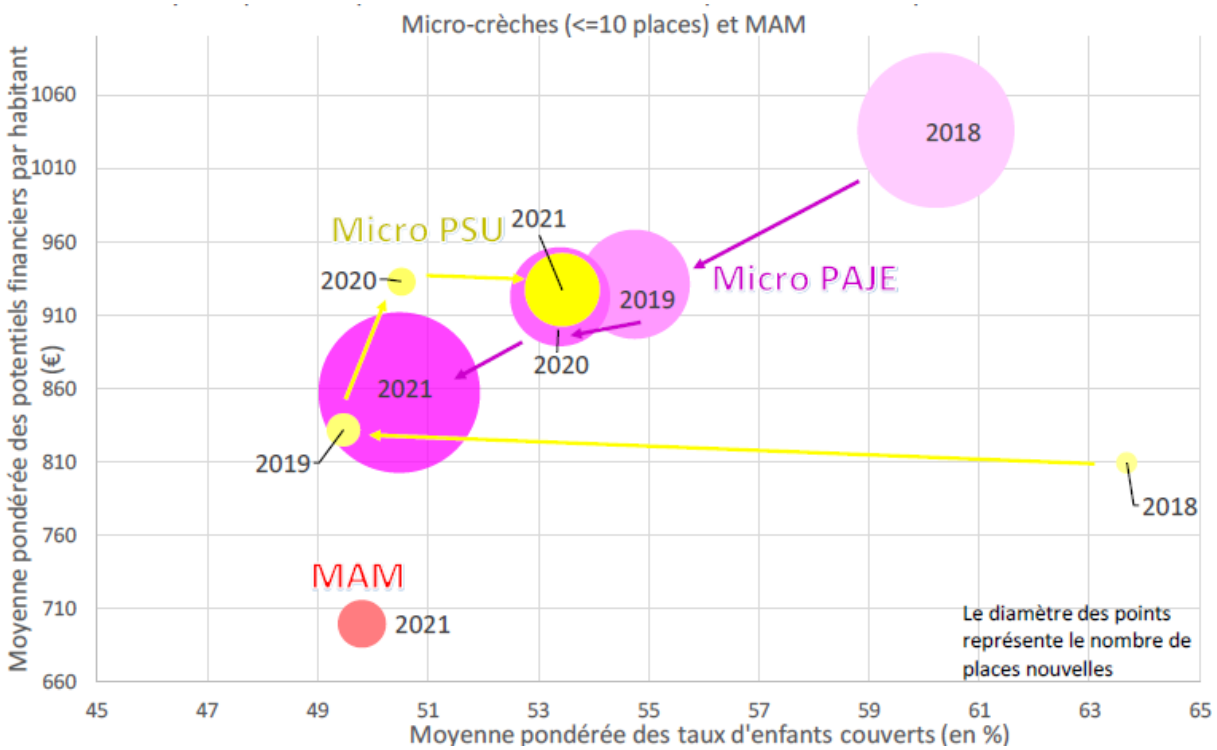
- dans sa forme définie dans le plan crèche de 2019, la majoration « rattrapage territorial » qui incite à investir dans des territoires peu dotés en offre d'accueil formel, est restée sans effet sur le taux de couverture moyen dans le territoire d'implantation, sauf pour les micro-crèches. En revanche, la hausse de cette majoration en 2021 a eu un impact positif concernant l'implantation des EAJE gérés par des collectivités ou des associations ;
- de même, dans sa forme de 2019, la majoration « potentiel financier », qui incite à s'implanter dans des territoires socialement peu favorisés, n'a pas fonctionné (sauf pour les micro-crèches Paje). La hausse de cette majoration en 2021 semble avoir eu plus d'effet, en particulier pour les EAJE gérés par des associations et dans une moindre mesure par des collectivités.

Graphique 11 : Évolution du taux de couverture moyen par des modes d'accueil formel et du potentiel financier moyen des territoires d'implantation des places nouvelles financées par un plan crèche par type de gestionnaire de 2018 à 2021

a. EAJE PSU de plus de 10 places



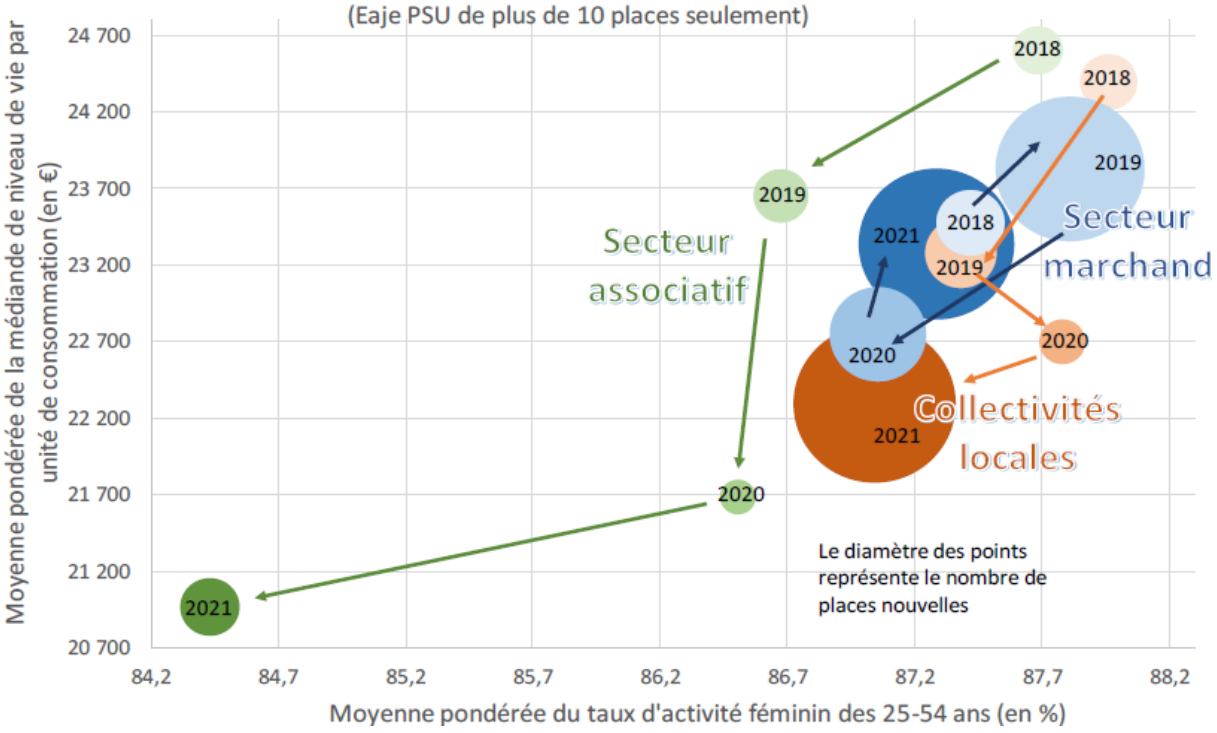
b. Micro-crèches Paje et PSU



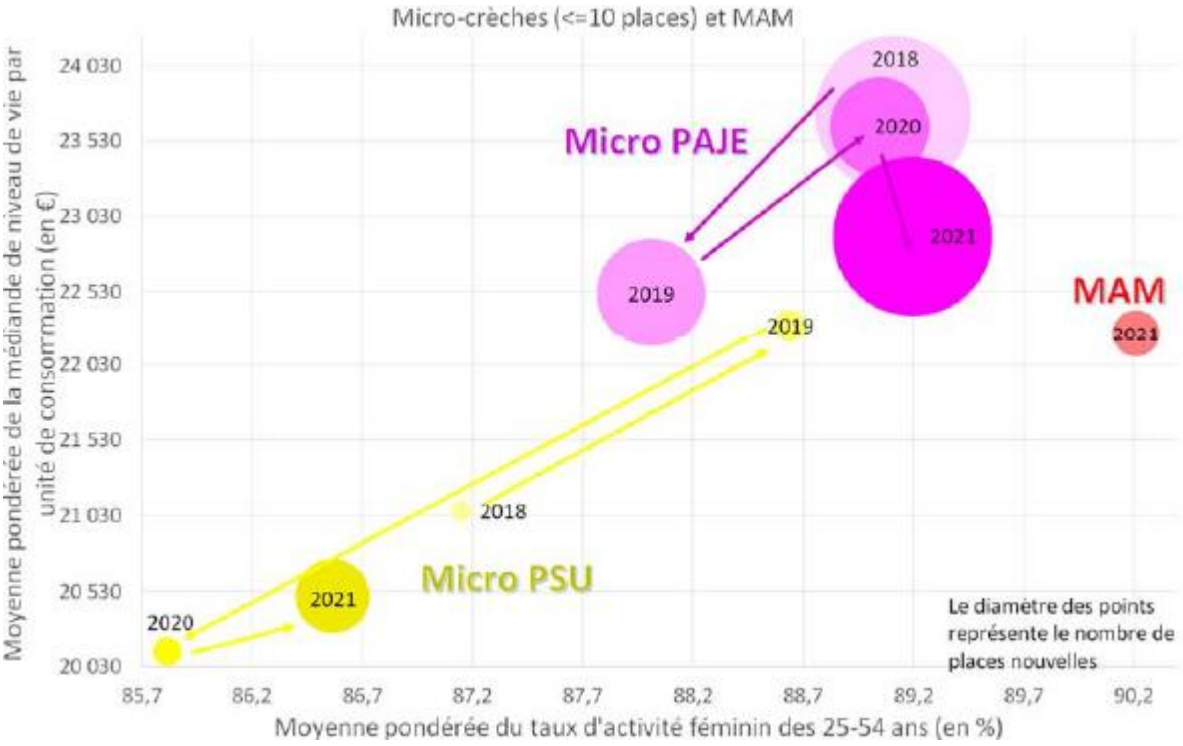
Source : Cnaf, (Bilan du Fnas 2021, mars 2022).

Graphique 12 : Évolution du niveau de vie médian et du taux d'activité féminin moyen dans les territoires d'implantation des places nouvelles financées par un plan crèche par type de gestionnaire de 2018 à 2021

a. EAJE PSU de plus de 10 places



b. Micro-crèches PSU et Paje



Source : Cnaf (Bilan du Fnas 2021, mars 2022).

CHAPITRE 4 : L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS A L'ECOLE PREELEMENTAIRE, EN CLASSES PASSERELLES ET EN JARDINS D'ENFANTS

I. Les enfants de moins de 3 ans accueillis à l'école : éléments de constat

Le nombre d'enfants pris en charge par l'école doit être pris en compte pour évaluer l'offre globale d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans. Toute augmentation du nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis à l'école augmente en effet l'offre disponible pour les familles et desserre la demande des parents pour d'autres modes d'accueil. Dans son calcul de l'offre théorique d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, le rapport de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape 2021) prend ainsi systématiquement en compte l'accueil à l'école préélémentaire[199]. Il note que, après les assistantes maternelles et les EAJE, « *l'offre en école préélémentaire fait de l'Éducation nationale le troisième contributeur en assurant l'accueil d'environ un enfant de moins de 3 ans sur 25 (3,7 %)* » (proportion en baisse).

À la différence de la COG 2013-2017, aucun objectif concernant la préscolarisation des enfants avant leurs 3 ans n'a cependant été prévu dans la COG 2018-2022.

A. MISE EN PERSPECTIVE DE LA SITUATION EN FRANCE

Lors des années 1970, un fort volontarisme des pouvoirs publics va conduire à la forte hausse des taux de scolarisation à 3 et 4 ans, et même à leur généralisation. L'époque va connaître également une croissance accélérée des taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans. La chute de la natalité influence le niveau des effectifs de l'école élémentaire qui enregistre une baisse progressive mais continue. Conjuguée au maintien du nombre de postes d'enseignants, elle explique la poussée du taux de scolarisation, y compris à 2 ans dans un contexte de développement du travail des femmes et d'insuffisance des solutions de garde des jeunes enfants.

Avant l'instauration de l'instruction obligatoire à 3 ans en 2020 et alors même que l'instruction n'était obligatoire qu'à partir de 6 ans[200], toute famille disposait déjà, depuis 1989, d'un droit (opposable) à

[199] Le nombre de places en classes préélémentaires destinés aux enfants de moins de 3 ans est approché par le nombre d'enfants de 2 ans effectivement scolarisés pour l'année considérée.
[200] Ancien article L131-1 du code de l'éducation.

une place à l'école pour tout enfant à partir de 3 ans[201]. Un tel droit n'a jamais existé pour les enfants de moins de 3 ans.

Avec un accueil quasi généralisé des enfants à partir de 3 ans depuis les années 1970, la France est longtemps restée une exception (avec la Belgique et l'Italie). Depuis cette période, la scolarisation à partir de 3 ans a crû fortement dans beaucoup de pays, mais la France conserve une position favorable. Si, en moyenne dans l'UE, 93 % des enfants ayant entre 3 ans et l'âge du début de l'instruction élémentaire obligatoire participent à l'enseignement formel en 2020, seuls cinq pays dépassent la cible européenne fixée à 96 % et, parmi ces cinq pays, la France et l'Irlande sont les seules à avoir un taux de participation de 100 %[202].

Seule une minorité de pays de l'UE, dont la France, accueillent des enfants à l'école préprimaire dès l'âge de 2 ans (tableau 1). En 2019, moins de 10 % des enfants de cette classe d'âge sont scolarisés en Pologne et en Autriche (données 2019) et de 10 à 20 % environ en France, en République tchèque, en Italie, en Roumanie, en Slovaquie, à Malte et à Chypre. Seule la Belgique accueille à l'école un peu plus de la moitié des enfants de 2 ans. Pour les autres pays, soit il n'y a aucun accueil à l'école avant 3 ans, soit il existe un système dit « intégré » qui ne connaît pas de césure entre l'accueil des très jeunes enfants et le préprimaire (il s'agit principalement des pays nordiques)[203].

[201] Ancien article L113-1 du code de l'éducation, confirmé par la jurisprudence.
[202] Cette mesure correspond à l'un des sept objectifs que l'UE s'est fixée en 2021 à l'horizon 2030 en matière d'éducation et de formation.
[203] En outre, ces comparaisons quantitatives ne disent pas tout, loin de là, de l'accueil de plus jeunes enfants et de la qualité de l'éducation dispensée à l'école. La comparaison mérite d'être complétée par des aspects qualitatifs tenant aux conditions spécifiques de leur scolarisation, par exemple le niveau de qualification demandé aux enseignants dans l'enseignement préélémentaire. La France fait ainsi partie des trois seuls pays en Europe avec l'Italie et le Portugal à demander un niveau Master pour exercer à ce niveau d'enseignement.

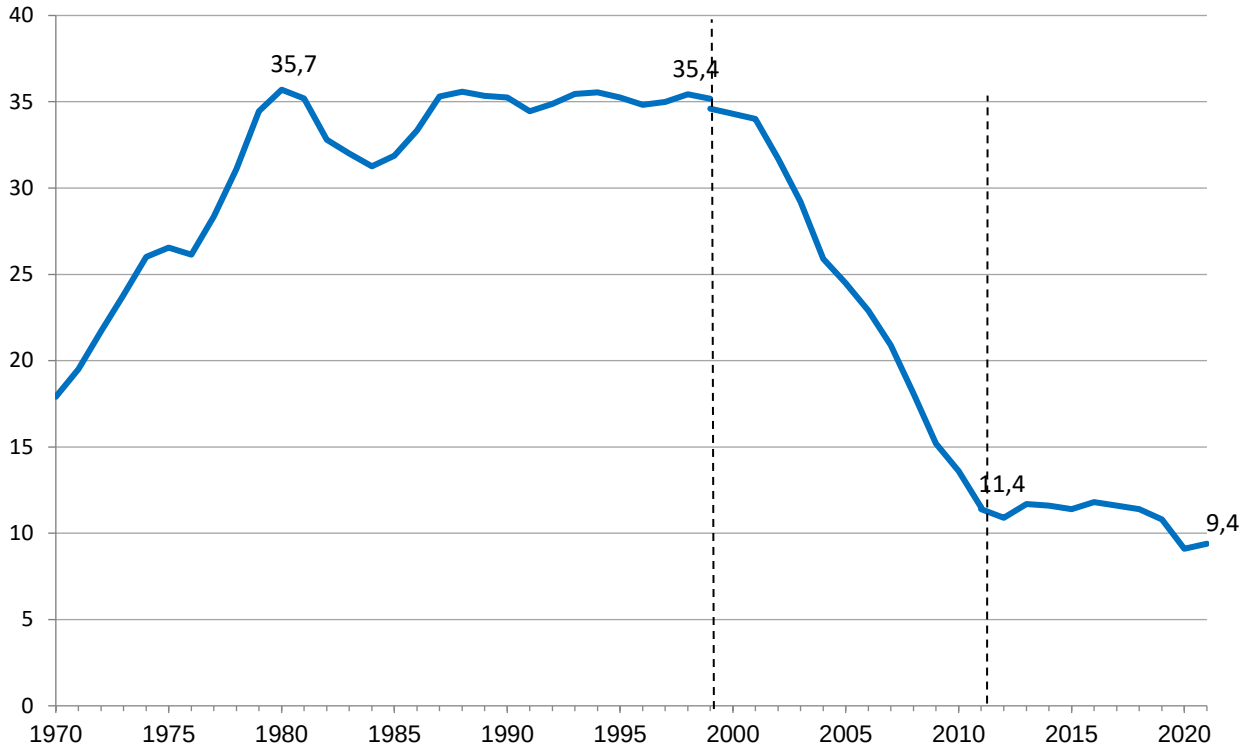
Tableau 1 : Taux de scolarisation à 2 et 3 ans dans l'Union européenne en 2019

	2 ans	3 ans
Union européenne – 27 pays	7,6	86,6
Union européenne – 28 pays	6,5	88,8
Belgique	52,9	97,9
Bulgarie	13,0	71,6
Tchéquie	17,6	77,6
Danemark	0,0	94,1
Allemagne	0,0	90,4
Estonie		
Irlande	0,0	98,8
Grèce	0,0	0,0
Espagne	0,0	96,1
France	12,0	100,0
Croatie	1,1	65,7
Italie	14,9	91,1
Chypre	23,5	45,4
Lettonie	0,0	89,1
Lituanie	0,0	84,5
Luxembourg	3,9	69,0
Hongrie	0,0	85,9
Malte	19,3	88,9
Pays-Bas	0,0	76,9
Autriche	5,5	64,6
Pologne	7,8	77,6
Portugal	0,0	83,7
Roumanie	16,1	70,0
Slovénie	0,0	89,1
Slovaquie	14,6	68,3
Finlande	0,0	80,4
Suède	0,0	93,4
Islande	0,0	96,3
Liechtenstein	0,0	0,0
Norvège	0,0	96,4
Suisse	0,0	2,4
Royaume-Uni	0,0	100,0
Monténégro	0,0	63,3
Macédoine du Nord	0,0	34,8
Serbie	0,0	57,3
Turquie	0,0	10,7

Source : Eurostat - Éducation administrative data - International Standard Classification of Education (ISCED). (educ_uoe_enrp07) - dernière mise à jour : 21.02.22 (extraction : 23 mars 2022).

Graphique 1 : Évolution du taux de scolarisation des enfants de 2 ans en France de 1970 à 2021

(en %)



Lecture : à la rentrée 2021, 9,4 % des enfants de 2 ans sont scolarisés.
Champ : France métropolitaine avant 1999, public et privé sous et hors contrat ; France métropolitaine + Drom (hors Mayotte), public et privé sous et hors contrat de 1999 à 2008 ; France métropolitaine + Drom (hors Mayotte), public et privé sous contrat de 2009 à 2012 ; France métropolitaine + Drom (y compris Mayotte), public et privé sous contrat à partir de 2013.
Source : ministère de l'Éducation nationale (Depp) ; Insee, estimations démographiques.

B. LE CHANGEMENT D'ORIENTATION POLITIQUE OPERE EN 2012 ET LA COG 2013-2017

Un changement d'orientation est annoncé en 2012 avec le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. La loi prévoit un développement de l'accueil en maternelle des enfants de moins de 3 ans, en donnant une « *priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer* »[204].

Dans ces territoires, l'objectif est d'accueillir 30 % des enfants de 2 à 3 ans avec l'affectation de 3 000 enseignants supplémentaires[205]. L'objectif affiché par l'Éducation nationale n'est pas une augmentation uniforme mais bien de cibler des zones prioritaires. L'objectif de scolarisation à 2 ans

[204] Article L.113-1 du code de l'éducation, tel qu'issu de l'article 8 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.
[205] Communiqué de presse du ministre - 15/01/2013 publié au bulletin officiel du 15 janvier 2013 et Circulaire n° 2012-202 du 18-12-2012 MEN-(DGESCO A1-1) diffusée au BO du 15 janvier 2013 sur la scolarisation des enfants de moins de 3 ans.

est porté en 2015 à 50 % des enfants de moins de 3 ans vivant dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+).

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

Cette réorientation se retrouve dans les objectifs de la COG 2013-2017 qui prévoit une augmentation du nombre d'enfants préscolarisés avant leurs 3 ans. L'objectif est alors de scolariser 75 000 enfants supplémentaires entre 2012 et 2017 (soit + 15 000 par an). Cela correspond à 27 % de l'objectif total d'augmentation de l'accueil des moins de 3 ans prévu par la COG 2013-2017 qui visait aussi la création de 100 000 places en EAJE et de 100 000 places auprès d'assistantes maternelles.

À l'intérieur de l'objectif quantitatif de 75 000 enfants de 2 ans supplémentaires accueillis, l'objectif portait aussi sur la qualité de l'accueil, avec la préconisation de développer l'accueil prioritairement dans des classes dédiées à un seul niveau, dites « classes spécifiques » ou classes de très petite section, pour mieux répondre aux besoins des enfants de moins de 3 ans. L'objectif était de scolariser 25 000 enfants de moins de 3 ans supplémentaires dans de telles classes.

C. Les evolutions sur la periode 2013 – 2017 : une stagnation des effectifs d'enfants de 2 ans scolarises, une legere hausse du taux de scolarisation a 2 ans

Malgré les orientations volontaristes affichées, notamment pour développer l'accueil dans les zones socialement défavorisées, la préscolarisation dès l'âge de 2 ans a stagné : le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis a été quasi stable (+°1 800), comme si, dans un contexte où la scolarisation des 3 ans était la norme et était déjà quasiment généralisée depuis longtemps, la préscolarisation à partir de 2 ans avait joué un rôle de variable d'ajustement pour les effectifs accueillis à l'école primaire.

L'étude la plus récente[206] sur la rentrée 2015 montre que 80 % de cette préscolarisation a lieu dans le secteur public. Les élèves de 2 ans sont en moyenne 6 par classe et quasiment toujours dans des classes multiniveaux : l'organisation la plus courante (la moitié des cas) est une classe rassemblant une très petite section et une petite section, celle-ci étant majoritaire dans la classe. En moyenne nationale, seulement 11 % des élèves de 2 ans, soit environ 10 000, étaient dans une classe à un seul niveau, dite « classe spécifique » ou classe de très petite section. Les enfants de 2 ans scolarisés l'étaient majoritairement dans des classes spécifiques seulement dans certains départements : ceux de la région parisienne, en Haute-Savoie et en Guadeloupe.

Malheureusement, depuis 2015, aucune enquête n'a été réalisée sur la scolarisation des élèves de moins de 3 ans. Seuls les effectifs sont recensés à la rentrée scolaire et la question fait l'objet d'un paragraphe dans le rapport de l'Onape.

[206] Abdouni S., 2016, La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans, *Note d'information*, Depp, n° 19, juin.

La préscolarisation dans les réseaux d'éducation prioritaire a légèrement progressé. En moyenne, 20,4 % des enfants de 2 ans sont ainsi scolarisés à la rentrée 2017 dans les réseaux REP et REP+, soit un taux un peu plus de deux fois plus élevé qu'hors éducation prioritaire (9,6 %).

Cependant, sur l'ensemble du territoire, l'objectif affiché dans la COG de scolariser 75 000 enfants de 2 ans supplémentaires n'a été réalisé qu'à 2 % sur la période 2013-2017 : seuls 1 800 enfants supplémentaires ont été accueillis (tableau 2). Le taux de scolarisation à 2 ans a très légèrement progressé, passant de 10,9 % en 2012 à 11,7 % en 2017.

Tableau 2 : Nombre d'enfants de 2 ans scolarisés et évolutions entre 2011 et 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	*Cumul des évolutions 2013-2017*
Nombre d'élèves de 2 ans	94 600	91 084	97 156	96 399	93 584	96 556	92 885	
Évolution annuelle		– 3 516	+ 6 072	– 757	– 2 815	+ 2 972	– 3 671	*+ 1 801*
Objectif COG 2013-2017 (évolution)			+ 15 000	+ 15 000	+ 15 000	+ 15 000	+ 15 000	*+ 75 000*

Champ : effectif d'enfants à la rentrée de septembre dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français. Ces chiffres ne tiennent pas compte des rentrées différées pour les enfants de moins de 3 ans au cours de l'année scolaire : environ 20 000 enfants de 2 ans font leur rentrée entre novembre et juin (rapport HCFEA, 2018).
Source : ministère de l'Éducation nationale – Depp.

D. L'OBJECTIF DE SCOLARISATION A 2 ANS SEMBLE AVOIR DISPARU DES PRIORITES DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

L'objectif de renforcer la scolarisation à 2 ans a en apparence disparu des priorités politiques. Ce constat peut sembler paradoxal puisque le soutien à une socialisation précoce des enfants à l'école a été réitéré avec le projet de loi initié en 2018 qui a abouti à un abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 ans à 3 ans à compter de la rentrée 2020[207]. Concernant cette dernière réforme, il faut d'ailleurs souligner qu'aucun travail d'évaluation n'a été rendu publique.

À la différence de la COG 2013-2017, aucun objectif n'a été fixé dans la COG 2018-2022 en termes de créations de places d'enfants de moins de 3 ans accueillis à l'école, ce qui a une certaine cohérence, la branche famille n'intervenant pas sur la politique en matière de création de places à l'école. L'évolution du nombre d'enfants accueillis à partir de 2 ans reste néanmoins suivie au regard des objectifs relatifs à l'offre d'accueil des moins de 3 ans et, à cet égard, elle est systématiquement intégrée et analysée dans le rapport de l'Onape.

La scolarisation à 2 ans et la question des classes spécifiques de très petite section ne semblent plus faire l'objet d'un suivi aussi attentif par l'Éducation nationale. En dehors du comptage à la

[207] Article L.131-1 code de l'éducation tel que résultant de l'article 11 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

rentrée, aucune donnée n'est plus produite depuis l'enquête de 2015. On ne dispose par exemple d'aucune information sur le nombre de classes spécifiques de très petite section. La scolarisation à 2 ans ne figure plus non plus dans les priorités affichées du ministère, pas même dans son volet « lutte contre les inégalités à la racine »[208] ni dans les documents de bilan produits par le ministère à la fin du quinquennat 2017-2022.

De même, la scolarisation à 2 ans n'est plus un sujet identifié pour ses effets attendus en matière de prévention ou de lutte contre la pauvreté. Elle ne figure ainsi pas dans les 35 mesures de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en 2018[209].

En dépit de ces constats, le ministère de l'Éducation nationale maintient sa doctrine et ses instructions en matière de préscolarisation[210]. En particulier, la circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 sur la scolarisation des enfants de moins de 3 ans reste valide[211].

E. 20 000 ENFANTS DE 2 ANS SCOLARISES EN MOINS ENTRE 2017 ET 2022 ?

Entre 2017 et 2021 (cumul des évolutions des années 2018 à 2021), le nombre d'enfants scolarisés à 2 ans a baissé de 20,4 %, soit une diminution de 18 900 enfants, dont 11 500 à la rentrée 2020 (tableau 3)[212]. Selon les dernières prévisions pour la rentrée 2022 (basée sur une stabilisation du taux de scolarisation à 2 ans)[213], la baisse totale sur la période 2017-2022 devrait dépasser les 20 000[214]. La baisse du nombre a également concerné les zones d'éducation prioritaire dont on aurait pu penser qu'elles auraient été davantage préservées : le nombre d'enfants scolarisés à 2 ans en zone d'éducation prioritaire a diminué de 19,6 % entre 2017 et 2021 (20,9 % en REP et 17,8 % en REP+).

[208] Communication en Conseil des ministres : les réformes prioritaires du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, mars 2022.
[209] Dans les 10 mesures portant sur « Petite enfance et éducation », néanmoins, quelques mesures peuvent aussi concerner des enfants de maternelles : des tarifs de cantines plus accessibles (la « cantine à 1 euro » avec 26 000 élèves bénéficiaires fin 2020) ; des petits-déjeuners dans les territoires fragiles (15 3000 élèves durant l'année scolaire 2019-2020) ; le soutien des collectivités dans 60 quartiers prioritaires pour permettre deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant). Dans son rapport d'évaluation des 35 mesures de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le comité d'évaluation constatait que cette dernière mesure n'avait pas été mise en œuvre (source : France Stratégie, mars 2021).
[210] Audition de la sous-directrice des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires de la Dgesco au Conseil famille du HCFEA le 5 juillet 2022.
[211] Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale, 15 janvier 2013.
[212] Cette baisse à la rentrée 2020 pourrait-elle en partie s'expliquer par la mise en place de l'instruction obligatoire à 3 ans ?
[213] Croguennec Y., 2022, Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2026, *Note d'information*, n° 22.11, Depp, mars.
[214] Les chiffres des effectifs à la rentrée 2022 devraient être connus en décembre 2022.

Tableau 3 : Nombre d'enfants de 2 ans scolarisés de 2011 à 2022

	2011	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (*)	*2017-2021*	*2011-2021*	*2017-2022 (*)*
Nombre d'élèves de 2 ans	94 600	92 885	89 131	82 912	71 399	73 972	72 318			
Évolution annuelle			– 3 754	– 6 219	– 11 513	2 573	– 1 074	*– 18 913*	*– 20 628*	*– 20 567*

(*) Prévisions pour l'année 2022 (mars 2022) encore très incertaine (fondée sur l'hypothèse d'un taux de scolarisation constant).
Champ : effectif d'enfants à la rentrée de septembre dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français.
Source : ministère de l'Éducation nationale – Depp.

Durant la période 2017-2021, les effectifs scolarisables (enfants ayant atteint l'âge de 2 ans) ont aussi diminué du fait de la baisse des naissances (tableau 4). 753 400 enfants nés en 2019 sont scolarisables en 2021 contre 798 900 nés en 2015 et scolarisables en 2017, soit une baisse de 5,7 %.

Tableau 4 : Nombre de naissances (en milliers)

Année de naissance	Nombre de naissances (y compris Mayotte à partir de 2014)	Année des 2 ans
2009	824,6	2011
2010	832,8	2012
2011	823,4	2013
2012	821,0	2014
2013	811,5	2015
2014	818,6	2016
2015	798,9	2017
2016	783,6	2018
2017	769,6	2019
2018	758,6	2020
2019	753,4	2021
2020	735,2	2022
2021 (p)	741,4	2023

Champ : France.
Source : Insee.

Néanmoins, comme le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés a baissé trois fois plus que les effectifs d'enfants de 2 ans, le taux de scolarisation à 2 ans a continué à diminuer, passant de 11,7 % en 2017 à 9,4 % en 2021. Cette diminution ne s'est pas traduite par une réduction des différences de taux de scolarisation entre les départements (encadré 1).

Encadré 1 - La répartition géographique des enfants scolarisés à 2 ans

À la rentrée scolaire 2021, 73 972 enfants âgés de moins de 3 ans étaient ainsi scolarisés, soit 9,8 % des enfants de cette classe d'âge.

Dans 13 départements, le taux de scolarisation est supérieur à 20 %, plutôt dans l'Ouest (Morbihan, Finistère, Ille-et-Vilaine, Côtes d'Armor), le Nord (Manche, Pas-de-Calais, Nord) et le Massif central (Lozère, Aveyron, Haute-Loire). Il est également supérieur à 20 % en Martinique et en Guadeloupe (carte 1).

Dans 22 départements, le taux de scolarisation des enfants âgés de moins de 3 ans est en revanche inférieur à 5 % en 2021 : la plupart de ceux de la région Île-de-France (Seine-et-Marne, Paris, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine, Yvelines, Essonne, Seine-Saint-Denis), la Guyane, Mayotte, la Haute-Savoie, le Vaucluse, la Savoie, la Gironde, le Loiret, la Corse-du-Sud, les Alpes-Maritimes, l'Isère, l'Eure, le Bas-Rhin, l'Eure-et-Loir et l'Indre-et-Loire.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces écarts : disparité de l'offre selon la zone de scolarisation, différences en termes d'évolutions démographiques entre territoires et hétérogénéité territoriale dans le déploiement du secteur privé, qui accueille proportionnellement plus d'enfants de 2 ans que le secteur public.

Entre 2017 et 2021, le taux de scolarisation a reculé de 11,7 % à 9,8 %. Il a augmenté dans 11 départements, mais significativement seulement dans la Meuse (+ 4,6 points), en Vendée et dans le Territoire de Belfort (+ 2 points). Il a fortement diminué, de plus de 5 points, dans la Loire (– 10), la Haute-Loire (– 9,9), l'Ariège (– 6,9), le Finistère (– 6), l'Ardèche (– 5,9), la Sarthe et les Ardennes (– 5).

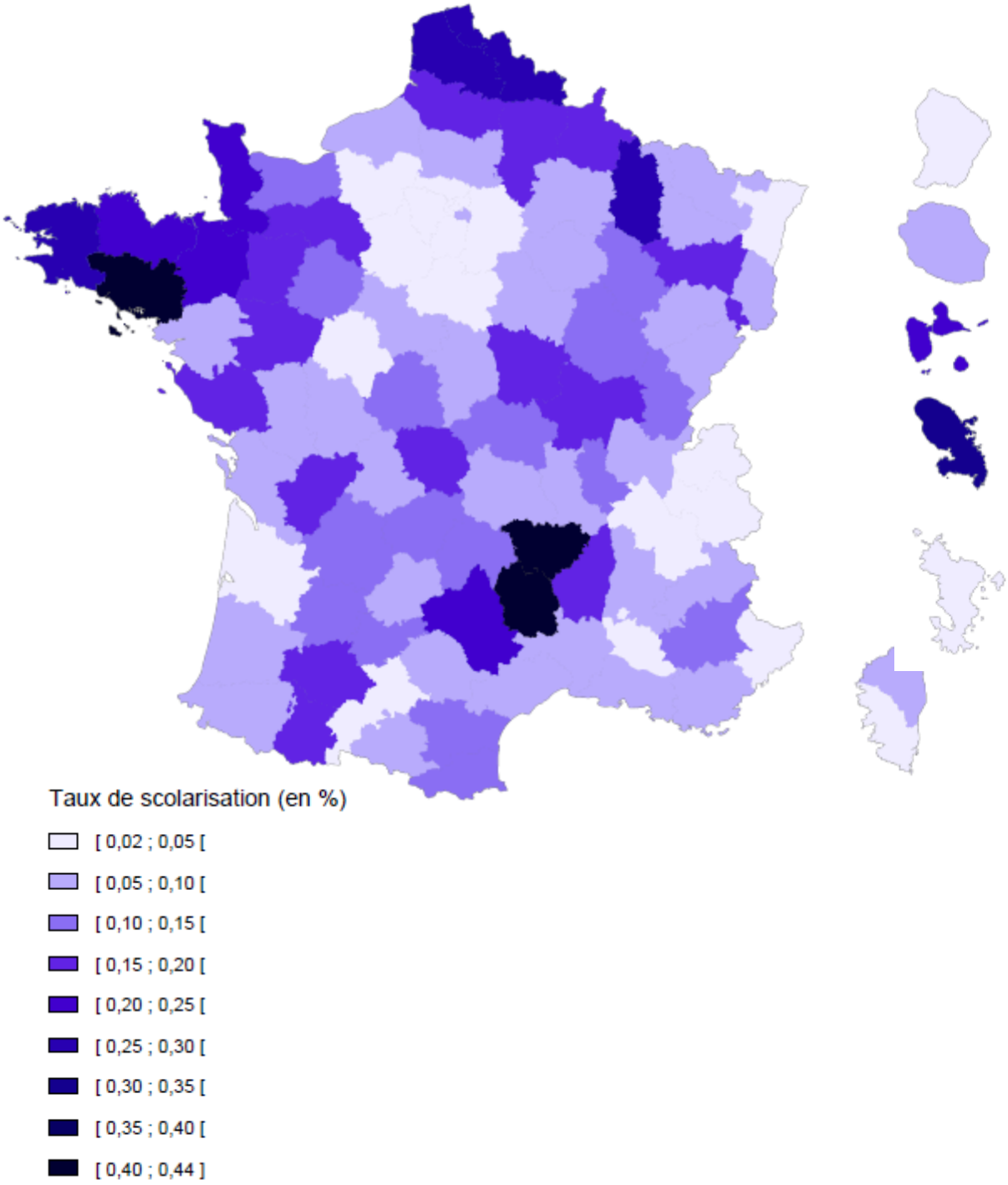
Ces évolutions disparates ne semblent pas répondre au souci de réduire les inégalités entre les départements puisque le coefficient de variation des taux de scolarisation à 2 ans a même augmenté entre 2017 et 2021.

Si la part des classes spécifiques aux enfants de 2 ans[215] représente environ un enfant sur dix de cet âge accueillis à l'école maternelle en moyenne en France, ce taux diffère fortement selon les territoires. Six départements de région parisienne scolarisent majoritairement les enfants de 2 ans dans des classes spécifiques : Seine-Saint-Denis, Essonne, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val d'Oise et Seine-et-Marne. C'est également le cas en Haute-Savoie et en Guadeloupe.

À l'inverse, dans une dizaine de départements (Ardèche, Aube, Cantal, Creuse, Finistère, Landes, Loire, Morbihan, Nièvre, Deux-Sèvres et Mayotte), il n'existe aucune classe spécifique aux enfants de 2 ans.

[215] Les classes spécifiques aux enfants de 2 ans sont les classes accueillant uniquement des enfants âgés de 2 ans et qui ne dépasseront pas cet âge en cours d'année scolaire.

Carte 1 : Taux de scolarisation à 2 ans à la rentrée 2021



Source : ministère de l'Éducation nationale – Depp.

II. Les explications à la stagnation (2012-2017) puis la baisse (2017-2022) du nombre d'enfants de 2 ans accueillis à l'école

Le rapport du HCFEA de 2018 avait évoqué plusieurs explications possibles à l'échec de la COG 2013-2017 en matière de préscolarisation (1 800 élèves supplémentaires contre un objectif initial de 75 000). Les explications étaient cherchées du côté des familles comme du côté des pouvoirs publics.

A. DU COTE DES FAMILLES

La responsabilité des familles, ou de certaines d'entre elles, avaient été soulevée. Le constat qu'une partie des enfants scolarisés à 2 ans à la rentrée ne l'étaient plus en fin d'année scolaire, laissant des places vacantes, semblait conforter cette hypothèse. Des freins culturels en zone prioritaire, notamment en zone rurale, qui limitent le recours des familles à la préscolarisation, avaient aussi été relevés. Les durées d'accueil actuellement pratiquées à l'école (3 heures par jour en moyenne) peuvent aussi constituer un frein pour les familles, car elles les obligent à devoir recourir à un autre mode de garde après l'école. Ces éléments sur les réticences des parents avaient conduit le HCFEA à proposer de mieux connaître le phénomène, son ampleur, et à avancer des pistes pour surmonter ce non recours (encadré 2).

Sur cette question des réticences des parents, le HCFEA avait surtout soulevé la question de la qualité de l'accueil, notamment en comparaison d'autres modalités de prise en charge, et d'un des corollaires, la confiance des parents dans l'institution scolaire pour accueillir leurs enfants de moins de 3 ans. Le HCFEA avait analysé à cet égard la question de la qualité de l'accueil des enfants préscolarisés et fait des propositions pour améliorer la situation, dont le développement des classes spécifiques (« très petites sections') et classes passerelles[216].

Avec la baisse de la scolarisation à 2 ans, ces questionnements ont perdu de leur intérêt.

Encadré 2 - Surmonter le non-recours des parents à la préscolarisation (propositions du HCFEA en 2018)

a) Mieux mesurer le non-recours et en comprendre les causes

Le non-recours à l'école préélémentaire à 2 ans, comme d'ailleurs à l'ensemble des modes d'accueil, est aujourd'hui mal connu, tant dans son ampleur que dans ses causes. Plusieurs hypothèses peuvent être mises en avant pour l'expliquer : un manque d'information de certains parents sur la possibilité de faire accueillir leurs enfants dès 2 ans à l'école préélémentaire ; une autocensure, pensant que cette possibilité est réservée à d'autres familles, par exemple à celles où les parents travaillent ; une réticence liée à une expérience antérieure négative de l'institution scolaire ; une crainte, enfin, que les conditions d'accueil de l'enfant ne soient pas adaptées. En effet, certains parents ne ressentent pas le besoin de scolariser ou de socialiser un enfant si petit, notamment dans la mesure où ils sont disponibles pour s'en occuper. Une enquête qualitative, auprès tant des écoles, des professionnels de la petite enfance, des familles et des associations qui les côtoient au quotidien, serait cependant nécessaire pour objectiver ces facteurs.

[216] Voir la note du HCFEA sur les dispositifs adaptés pour les enfants de 2 ans.

Proposition : Lancer une enquête auprès des écoles, des professionnels de la petite enfance, des familles et des associations pour évaluer l'information et la motivation des familles sur la possibilité de préscolarisation à 2 ans, ainsi que les causes du non-recours et le nombre d'écoles ayant moins de demandes que de places.

b) Davantage mobiliser les partenariats pour aller au-devant des parents

Un des leviers pour lutter contre le non-recours est de développer l'information des familles et d'aller au-devant d'elles pour surmonter leurs éventuelles réticences. D'ores et déjà, depuis 2016, les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale doivent communiquer aux Caf l'estimation du nombre de places disponibles pour la scolarisation des très jeunes enfants, ce qui permet aux Caf d'envoyer aux parents d'enfants de moins de 3 ans un courrier les informant de cette opportunité. Par ailleurs, les travailleurs sociaux des Caf, comme ceux des départements, sont mobilisés sur ces questions, dans le cadre notamment du suivi des bénéficiaires du RSA majoré. En complément de ces actions, d'autres modes d'intervention, pour certains plus personnalisés et moins institutionnels, devraient être envisagés. Il est certain que l'effort caractérisé par ces mesures visant la scolarisation à 2 ans des enfants de familles en situation sociale défavorisée, doit s'accompagner de mesures visant à les accueillir dans des conditions d'autant plus qualitatives.

Proposition : Développer une politique de mise en lien entre l'école et les parents d'enfants de moins de 3 ans, reposant notamment sur :

– l'invitation des parents d'enfants de moins de 3 ans à des rencontres avec le directeur et l'équipe pédagogique de l'école de quartier ;

– la mise en lien des écoles avec les structures d'accueil petite enfance, les PMI et les porteurs d'actions de soutien à la parentalité et d'actions socioéducatives de terrain qui relèvent de la petite enfance ;

– l'organisation locale d'une information par les pairs, en sollicitant des parents ayant scolarisé leur enfant avant 3 ans et étant satisfaits de cette expérience ;

– la mobilisation, au-delà de la question de l'emploi des mères, de l'action des travailleurs sociaux des Caf et des départements sur cette question ;

– la mobilisation de l'ensemble des partenaires locaux (PMI, Dasen, Caf, structures petite enfance, directeurs d'école, centres sociaux, partenaires associatifs) et leur réunion régulière dans le cadre d'une commission dédiée à l'amélioration des conditions d'accueil des moins de 3 ans et l'identification et le ciblage des bénéficiaires potentiels, notamment en REP et REP+.

B. Du cote des pouvoirs publics

Tenter d'expliquer la stagnation du nombre d'enfants de 2 ans accueillis en mettant d'abord en avant la responsabilité des parents pouvait déjà paraître osé pour la période 2012-2017. Une telle explication ne peut plus être de mise pour expliquer la baisse depuis 2017 de près de 20 000 du nombre d'enfants accueillis.

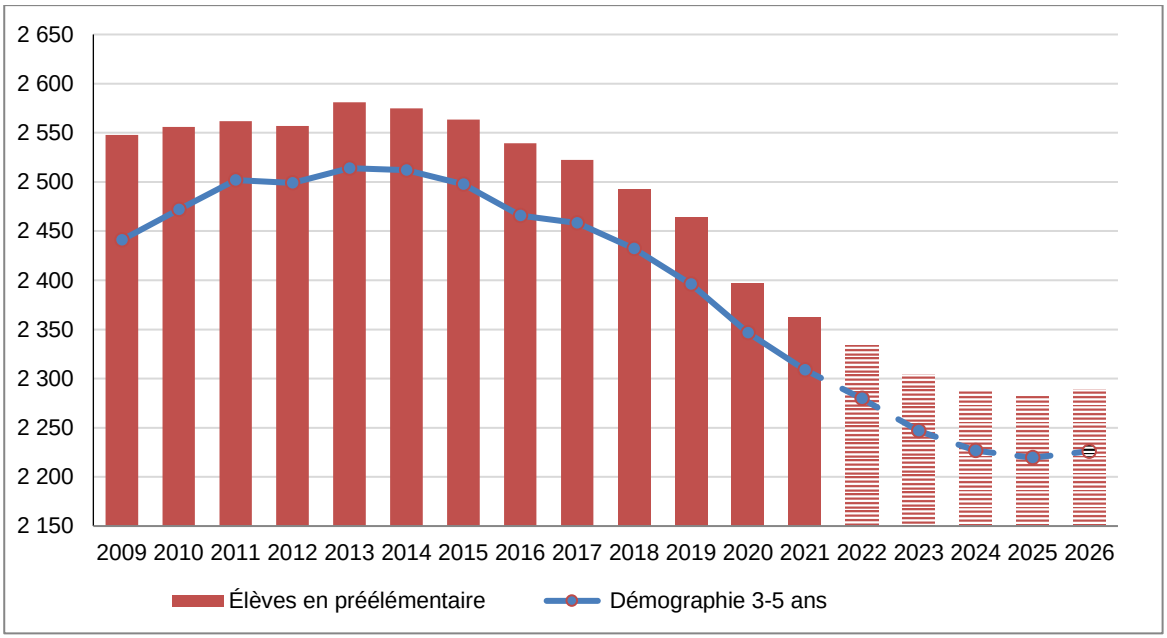
La synthèse d'un rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale (La scolarisation en petite section de maternelle, *Rapport 2017-032*, mai 2017) pointait déjà certaines responsabilités du côté

de l'institution scolaire et des différents acteurs publics (État, rectorats, communes…), confrontés à des contraintes ou à des objectifs davantage prioritaires que la préscolarisation. Étaient relevées les difficultés du travail partenarial entre les communes et les académies, celles de certaines communes pour trouver des moyens, des locaux disponibles voire du personnel (Atsem par exemple) ainsi que celles des rectorats pour trouver des enseignants pour exercer dans des classes spécifiques dédiés aux enfants de 2 ans (« très petite section »).

Cette dernière difficulté renvoie au rôle de l'État, seul compétent et responsable en matière d'embauche d'enseignants. Or la baisse des naissances a conduit à une forte baisse des effectifs à l'école préélémentaire depuis 2013 (graphique 2) et depuis 2016 en élémentaire (graphique 3), ce qui a dégagé des moyens, notamment des postes d'enseignants, qui auraient pu permettre d'accueillir davantage d'enfants de moins de 3 ans à l'école. Les effectifs tant en préélémentaire qu'en élémentaire sont, selon les prévisions de l'Éducation nationale, appelés à continuer à diminuer[217].

Graphique 2 : Évolution des effectifs d'élèves dans l'enseignement préélémentaire

(en milliers)

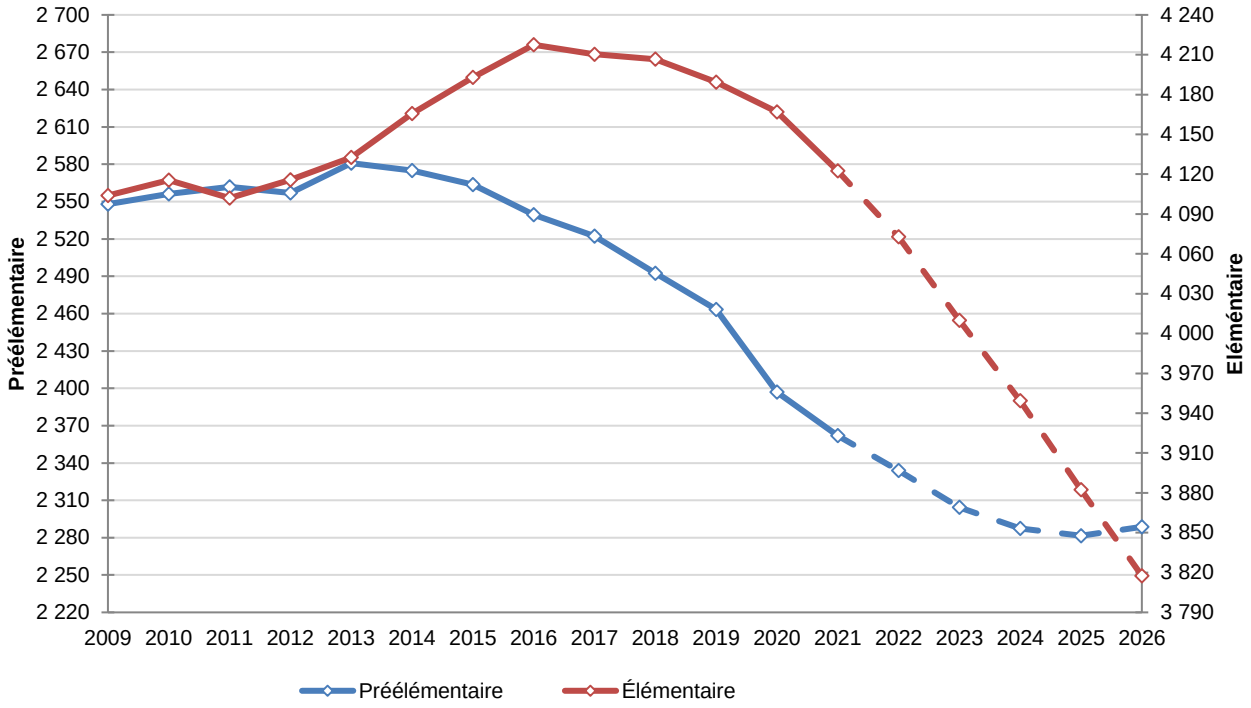


Champ : France, secteurs public et privé sous et hors contrat, hors Ulis.
Lecture : à la rentrée 2021, 2 361 900 enfants étaient en préélémentaire. À la même date, la population des 3-5 ans est estimée à 2 308 900 enfants. Il est fait l'hypothèse d'une stabilisation des naissances (ainsi que des taux de mortalité et des soldes migratoires par âge) à partir de 2020 (pour les projections des années 2024 à 2026).
Remarque : les effectifs en préélémentaire sont plus importants que le nombre d'enfants de 3 à 5 ans en raison de la présence d'enfants de 2 ans et de plus de 5 ans en préélémentaire. Inversement, certains enfants de 5 ans sont déjà scolarisés en élémentaire.
Source : MENJS-Depp ; Insee (Depp, *Note d'Information*, n° 22.11).

[217] Croguennec Y., 2022, Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2026, *Note d'information*, n° 22.11, Depp, mars 2022.

Graphique 3 : Effectifs d'élèves dans l'enseignement préélémentaire et l'enseignement élémentaire

(en milliers)



Champ : France, secteurs public et privé sous et hors contrat, hors Ulis.
Lecture : l'échelle de gauche concerne les effectifs d'élèves en préélémentaire (courbe bleue) et celle de droite les effectifs en élémentaire (courbe prune). Une graduation correspond à une évolution de 30 000 élèves pour le préélémentaire et pour l'élémentaire. Ainsi entre les rentrées 2019 et 2020, les effectifs en préélémentaire ont diminué de 66 500 élèves et de 22 500 élèves en élémentaire.
Source : MENJS-Depp ; Insee (Depp, *Note d'Information*, n° 22.11).

Entre 2012 et 2017, les effectifs des enfants de 3 ans et plus scolarisés dans le 1er degré ont légèrement augmenté, de 58 000 élèves : 95 000 de plus en élémentaire et 37 000 de moins en préélémentaire (tableau 5). C'est donc dans ce contexte de légère hausse des effectifs du premier degré – un peu moins d'un pourcent en cinq ans – qu'on doit resituer la très faible hausse de 1 800 enfants de 2 ans supplémentaires accueillis durant cette période.

Entre 2017 et 2021, les évolutions ont été très différentes. Les effectifs des enfants de 3 ans et plus (hors enfants de 2 ans) dans le 1er degré ont chuté de 229 000 élèves (de 88 000 en élémentaire et de 141 000 en préélémentaire), soit une baisse de 3,5 % en quatre années, ce qui, *a priori*, aurait pu donner des marges de manœuvre pour davantage scolariser des enfants à l'âge de 2 ans. Si un tiers des moyens dégagés avaient été reportés sur la scolarisation à 2 ans, le nombre d'enfants supplémentaires accueillis auraient pu atteindre 75 000, soit l'objectif de la COG précédente (2013-2017). Tel n'a pas été le choix qui a été fait puisque, au contraire, le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés a baissé de de près de 19 000 entre 2017 et 2021. La baisse totale du nombre d'enfants scolarisés (incluant les moins de 3 ans) dans le 1er degré s'est élevée à 248 000 environ durant cette période

Tableau 5 : Évolutions des effectifs et prévisions jusque 2026 (en milliers)

	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (*)	2023 (*)	2024 (*)	2025 (*)	2026 (*)	*2012-2017*	*2017-2021*	*2017-2022*	*2021-2026*
Préélémentaire (y c. 2 ans)	2 557	2 522	2 493	2 463	2 397	2 362						– 35	– 160		
Élémentaire	4 116	4 210	4 207	4 189	4 167	4 122	4 073	4 010	3 949	3 882	3 818	95	– 88	– 138	– 305
Total	**6 673**	**6 733**	**6 699**	**6 653**	**6 564**	**6 484**						**60**	**– 248**		
2 ans	91	93	89	83	71	74						2	– 19		
Préélémentaire (hors 2 ans)	2 466	2 429	2 403	2 380	2 326	2 288	2 262	2 232	2 214	2 209	2 216	– 37	– 141	– 168	– 72
Total hors 2 ans	**6 582**	**6 640**	**6 610**	**6 570**	**6 492**	**6 410**	**6 334**	**6 242**	**6 163**	**6 091**	**6 034**	**58**	**– 229**	**– 305**	**– 377**

Note : chiffres arrondis au millier.
(*) Prévisions (mars 2022).
Source : calculs HCFEA à partir des publications du ministère (prévisions : Depp, *Note d'information*, n° 22.11).

Selon les exercices de prévisions de l'Éducation nationale, fondées notamment sur une stabilité du nombre de naissances à partir de 2020[218], les effectifs entre 2021 et 2026 (toujours hors enfants de 2 ans[219]) devraient chuter encore davantage, de 377 000 élèves (305 000 en élémentaires et 72 000 en préélémentaires), soit 5,9 % en quatre années.

Il existait déjà sur la période 2017-2021 et il existera encore plus pour les années suivantes des marges manœuvres du côté de l'Éducation nationale pour accroître le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés. Bien évidemment ces marges de manœuvres ont été et vont être arbitrées au regard d'autres choix politiques possibles : réduction des dépenses publiques et du nombre d'enseignants dans le 1er degré (par exemple par non remplacement d'une partie des départs à la retraite)[220] ou concentration des moyens vers d'autres priorités.

Le fait que d'autres priorités ont été assignées à l'enseignement primaire depuis 2017 pourrait en partie expliquer la forte baisse des enfants de 2 ans scolarisés. Il en va ainsi des opérations de dédoublement des classes de CP en zone prioritaire, de la limitation des effectifs des classes en grande section, CP et CE1, ou encore des efforts pour scolariser davantage d'élèves en situation de handicap, tous objectifs nécessitant de concentrer en priorité les moyens dégagés.

III. Conditions et qualité d'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école

Les effets de la politique de préscolarisation, ses avantages et ses inconvénients possibles et les ajustements souhaitables, ont fait l'objet de larges développements dans le rapport du HCFEA de 2018.

L'école publique est gratuite pour les familles (hors périscolaire et restauration scolaire), ce qui représente un premier avantage important pour elles. Elle est de ce point de vue bien plus accessible, notamment pour les parents disposant de ressources limitées, par rapport aux autres modes d'accueil disponibles à proximité du lieu de résidence des parents (le plus souvent uniquement les assistantes maternelles).

Cependant, la préscolarisation ne permet pas de répondre complètement au besoin d'accueil car elle se fait rarement sur le mode d'un temps plein. La durée de présence à l'école est en moyenne de l'ordre de trois heures par jour (chiffres issus de l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees 2013 ; traitements SG HCFEA). Ce qui peut nécessiter pour certaines familles de devoir

[218] Cette hypothèse rend un peu plus incertain les effectifs en préélémentaire pour 2025 et 2026, mais pas les effectifs en élémentaire (les effectifs des 5 ans et plus en 2026 peuvent déjà être assez bien approchés, le nombre de naissances de 2021 étant connu).

[219] Nous n'avons pas repris dans le tableau et nos commentaires les prévisions de scolarisation à 2 ans de la Depp, ces dernières étant trop fragiles, résultant directement des hypothèses choisies quant à l'évolution future du taux de scolarisation à 2 ans et (pour les années 2023 et suivantes) du nombre de naissances. La Depp a ainsi fait l'hypothèse en 2022 d'une stabilité du nombre de naissance ainsi que du taux de scolarisation à 2 ans, ce qui conduit mécaniquement à une stabilisation du nombre d'enfants de 2 ans accueillis de 2022 à 2026 (autour de 72 000), alors qu'en 2021 elle avait fait l'hypothèse d'une baisse du taux de scolarisation à 2 ans au même rythme moyen que la baisse intervenue entre 2017 et 2020, hypothèse conduisant à une baisse projetée des enfants à 54 000 en 2025.

[220] Entre 2017 et 2021, le nombre d'enseignants dans le 1er degré a diminué de 0,7 % (– 2 500). Calculs HCFEA à partir des données Depp.

trouver un mode d'accueil complémentaire dans la journée. 43 % des enfants concernés avaient ainsi recours en 2013 à un mode d'accueil payant à côté de la scolarisation avant 3 ans.

L'école publique représente un plus faible coût également pour les finances publiques relativement à d'autres modes de garde. Selon le compte de l'éducation 2020 (Depp), le coût moyen par élève et par an en préélémentaire est de 7 080 € en 2020 (6 920 en élémentaire), partagé à part à peu près égale entre l'État et les communes. En raison de la concentration des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) dans les classes de petites sections (et de très petites sections), ou de la nécessité de limiter la taille de ces classes, on peut penser que le coût moyen y est plus élevé. En outre, la prise en charge par l'école se faisant pour un volume horaire réduit pour les très petits enfants, il faudrait y ajouter pour les pouvoirs publics le coût supplémentaire lorsque l'école doit être complétée par un autre mode d'accueil formel (assistante maternelle, garde à domicile / *baby-sitter*).

Enfin, si l'école maternelle est globalement – pour les parents et les pouvoirs publics – un mode d'accueil moins coûteux, cela s'explique, et c'est le revers de la médaille, par un taux d'encadrement bien plus défavorable que dans les autres modes d'accueils (EAJE, assistantes maternelles), ce qui soulève la question de la qualité de l'accueil. Une autre critique portée à la préscolarisation vient du fait que les ruptures dans la journée entre l'encadrement en classe et hors classe seraient mal adaptées aux besoins de repères et de continuité relationnelle pour les très jeunes enfants.

Si la préscolarisation a pour objectif affiché la réduction des inégalités sociales et de réussite scolaire, les travaux portant sur les effets d'une scolarisation précoce en France semblent cependant nuancés quant à ses aspects bénéfiques[221]. Les résultats qui peuvent dépendre des méthodes utilisées et présentent des limites liées aux données disponibles ne permettent pas de conclure de manière tranchée quant à la réussite scolaire[222]. Ils ne permettent ni d'infirmer ni de confirmer la pertinence de la scolarisation à 2 ans, telle qu'elle existe aujourd'hui (et notamment le plus souvent pour une durée réduite dans la semaine et dans la plupart des cas dans des classes multiniveaux non adaptées), au regard de l'objectif de réduire les inégalités sociales et de favoriser la réussite scolaire. D'autres travaux devraient prochainement permettre d'avancer sur la question[223].

---

[221] Les exigences sur la performance scolaire ne doivent en tout état de cause pas être trop précoces et excessives pour le bien-être des enfants. Garnier P., Brougère G., 2017, Des tout-petits « peu performants » en maternelle. Ambition et misère d'une scolarisation précoce, *La Revue française des affaires sociales*, dossier thématique sur Les modes d'accueil des jeunes enfants : des politiques publiques à l'arrangement quotidien des familles.

[222] Caille J.-P., 2001, Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire, *Éducation et Formations*, n° 60, juillet-septembre ; Depp, 2003, Faut-il développer la scolarisation à deux ans, *Éducation et Formations*, n°66, juillet-décembre (Panel 1980, Panel 1997) ; Ben Ali L., 2012, La scolarisation à 2 ans, *Éducation et Formations*, n° 82, décembre ; Caille J.-P., Rozenwald F., 2006, Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution, Dossiers – Les inégalités de réussite…, *France Portrait social*, novembre ; Florin A., 2013, Les modes de garde à deux ans. Qu'en dit la recherche ?, MEN-Dgesco, janvier ; Filatriau O., Fougère D., Tô M., 2013, Will sooner be better? The impact of early preschool enrollment on cognitive and noncognitive achievement of children, *Discussion paper series*, Centre for Economic Policy Research ; Heim A., 2018, Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation, France Stratégie, *Note de synthèse*, janvier.

[223] Une Note d'information de la Depp est prévue sur les modes de garde et les taux de scolarisation à 2 ans à partir du panel 2011. En outre, le panel d'élèves 2021 de la Depp, qui suit l'évolution d'un échantillon de 35 000 élèves scolarisés en petite section en septembre 2021, devrait contribuer à l'évaluation des effets de cette mesure.

Les travaux disponibles invitent cependant dans tous les cas à apporter une vigilance particulière aux conditions et à la qualité d'accueil de ces enfants afin qu'ils puissent plus souvent y passer une journée entière et en retirer davantage de bénéfices.

Le HCFEA avait analysé en 2018 les conditions nécessaires pour rendre la scolarisation précoce bénéfique et proposait d'adapter l'environnement scolaire aux spécificités du développement dans le très jeune âge des enfants accueillis.

Le premier axe de recommandation visait à garantir la qualité de l'accueil en préscolarisation à 2 ans. Une instruction ministérielle avait été diffusée, lors de la relance de la politique de préscolarisation à partir de 2012, afin de parer aux risques d'un accueil inadapté aux besoins spécifiques de l'accueil de ces enfants[224]. Trois modalités de préscolarisation étaient présentées : accueil et scolarisation des enfants de moins de 3 ans dans des classes de l'école maternelle comportant un ou plusieurs autres niveaux (multiniveaux) ; accueil et scolarisation dans une classe spécifique (très petite section) ; accueil en milieu mixte, associant services de petite enfance et école (classes passerelles). Les classes multiniveaux sont présentées comme constituant « *un cadre moins favorable à une prise en compte des besoins des jeunes enfants* ». La circulaire préconisait, sous la forme de dix principes, des adaptations concernant notamment les horaires d'accueil, la présence des parents durant des temps de classe, les locaux et les matériels. Si certains de ces principes ont été convenablement appliqués, ce n'a pas été le cas de tous et notamment la recommandation de développer l'accueil en classes dédiées (très petites section). Malgré un recours croissant à cette modalité d'organisation entre 2012 et 2015, 9 enfants de 2 ans accueillis sur 10 l'étaient encore dans des classes multiniveaux[225]. Le HCFEA notait que, par contre, l'accueil en classes dédiées (très petite section) s'était réalisé dans de bonnes conditions d'effectifs (17 enfants en moyenne dans le secteur public en 2015[226]). Afin d'améliorer la qualité de l'accueil, le HCFEA avait notamment proposé de mener une étude sur la réalisation des dix principes énoncés dans la circulaire de 2012. Aucune suite ne semble y avoir été donnée.

Le deuxième axe de proposition du HCFEA visait à ajuster la formation des enseignants et des Atsem pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans.

Ces propositions du HCFEA conservent leur pertinence, bien évidemment à condition que les objectifs de préscolarisation à 2 ans soient maintenus.

Proposition

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

[224] Annexe de la circulaire 2012-202 du 18 décembre 2012 fixant les *« Principes de référence pour la mise en place de dispositifs d'accueil et de scolarisation des enfants de moins de 3 ans* ».
[225] Abdouni S., 2016, La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans, Depp, *Note d'information*, n° 19, juin.
[226] Abdouni S., 2016, *op cit*.

IV. Classes passerelles, jardins d'enfants et rentrées échelonnées

Divers dispositifs, existant mais souvent peu développés, spécifiquement destinés aux enfants de 2 ou 3 ans, visent à faciliter le passage du champ de la petite enfance au champ de l'Éducation nationale. Avec les classes spécifiques dédiées aux enfants de moins de 3 ans, dites classes de petites sections, ils s'inscrivent dans une logique de qualité de l'accueil de ces enfants en visant une meilleure prise en compte de leurs besoins et rythmes lors de leur parcours. Les données récentes sur ces dispositifs restent malheureusement lacunaires.

A. Classes passerelles et dispositifs passerelles

Les classes passerelles et autres structures intermédiaires entre monde de la petite enfance et école préélémentaire visent à permettre une entrée plus progressive et sécurisante des enfants dans l'univers scolaire.

Les dispositifs passerelles trouvent leur origine dans la volonté, posée par la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989[227], de développer la préscolarisation dans un objectif de lutte contre les inégalités et de ménager un accueil adapté à cette tranche d'âge. Leur objectif est de permettre une continuité entre le champ de la petite enfance et le champ de l'éducation nationale.

Les intitulés des expériences sont divers : « actions passerelles », « lieux passerelles », « classes passerelles ». Elles prennent des formes plus ou moins souples, supposent une collaboration entre les acteurs et un lien à l'école plus ou moins forts mais avec des objectifs similaires :

- permettre une première socialisation et une séparation progressive avec le milieu familial pour améliorer les conditions d'entrée à l'école ;
- impliquer les parents ;
- décloisonner les approches institutionnelles et professionnelles.

La « classe passerelle » est la forme la plus structurée des dispositifs passerelles entre petite enfance et école. Il s'agit d'une classe à effectif réduit, localisée dans les quartiers prioritaires de la ville, et organisant une prise en charge de l'enfant à la fois par un éducateur jeune enfant (à mi ou plein temps), un enseignant (à plein temps) et, selon les cas, une Atsem. Ces dispositifs, quelle que soit leur forme, sont destinés en priorité aux enfants âgés de 2 à 3 ans qui n'ont pas fréquenté d'établissement d'accueil collectif du jeune enfant. Le pilotage et le fonctionnement sont partenariaux et interinstitutionnels entre les communes maîtres d'œuvre et des partenaires divers : Éducation nationale, conseils départementaux, PMI, Caf, CCAS, associations. Les professionnels qui interviennent dans ces classes sont à la fois des professionnels de la petite enfance et de l'Éducation nationale. Les classes passerelles bénéficient d'un triple financement associant l'Éducation nationale, les Caf et les communes.

[227] La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 avait posé l'importance de l'éducation précoce en lien avec la politique de la ville, offrant un droit à tout enfant à pouvoir être accueilli dans une école maternelle à l'âge de 3 ans, « *dès lors que la famille en fait la demande* » et une possibilité de l'être à partir de 2 ans, « *en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé* ».

Les « actions passerelles » sont des actions légères de collaboration (visites ponctuelles, échanges entre professionnels) entre enseignants et professionnels de la petite enfance pour préparer l'entrée à l'école maternelle des jeunes enfants à la rentrée suivante. Ces actions sont de nature saisonnière et ont généralement lieu à la veille des vacances scolaires.

Les « lieux passerelles » sont des petites structures en marge de l'école qui accueillent un petit groupe d'enfants. Ils sont animés par des professionnels du secteur de la petite enfance avec des interventions régulières d'un enseignant d'une école maternelle. Les lieux développent des collaborations avec l'école tout au long de l'année.

Malgré leur intérêt, les classes et autres dispositifs passerelles se sont peu développés depuis leur lancement au début des années 1990. À partir de 2012, la volonté était de les relancer dans le cadre de la politique de préscolarisation, comme l'illustre la circulaire 2012-202 du 18 décembre 2012. Cette dernière soulignait que la préscolarisation « *requiert une organisation des activités et du lieu de vie qui se distingue nettement de ce qui existe dans les autres classes de l'école maternelle* », qu'elle nécessite de ce fait « *un projet particulier* », qu'elle « *ne se substitue pas aux autres structures* » pouvant accueillir les enfants de cet âge et qu'elle « *doit être pensée dans une logique d'articulation avec celles-ci* ». Les classes passerelles qui s'inscrivent dans cette logique y sont présentées comme une des modalités de la préscolarisation, à côté des classes multiniveaux et des classes spécifiques (classes de très petite section). La COG État-Cnaf 2013-2017 prévoyait de soutenir le développement des classes passerelles.

Malgré leur intérêt, notamment en vue de rapprocher les EAJE et l'école maternelle, les classes passerelles ne se sont pas développées[228]. Même si elles ne font pas l'objet d'un dénombrement et qu'aucune donnée récente ne soit connue, leur nombre est resté négligeable, voire aurait même décru[229]. Cet échec s'explique en grande part par l'échec de la relance à partir de 2012 de la scolarisation à 2 ans dans laquelle ces classes s'inscrivaient.

B. JARDINS D'ENFANTS ET JARDINS D'EVEIL

Jardins d'enfants et jardins d'éveil sont souvent considérés comme des structures plus adaptées que l'école maternelle pour accueillir des jeunes enfants à partir de l'âge de 2 ans. Ces dispositifs relèvent tous les deux du champ des EAJE et bénéficient des modes classiques de financement des EAJE, mais avec des règles (ratios d'encadrement, personnel de direction) distinctes et moins exigeantes que celles applicables aux autres EAJE.

1. Les jardins d'enfants

Ces structures, initialement très éloignées du cadre commun aux EAJE, s'en sont progressivement rapprochées et sont, depuis 2007, une catégorie d'EAJE à part entière, au même titre que les crèches collectives ou les crèches familiales (article R. 2324-17 du code de la santé publique).

Par leur fonctionnement, ces structures ont une vocation pédagogique, à mi-chemin entre la crèche collective et l'école maternelle. Elles accueillent les enfants « *en vue de promouvoir leur socialisation*

[228] Audition de Daniel Lenoir, DG de la Cnaf, devant le Sénat en février 2017.
[229] La DGESCO estimait leur nombre autour de 90 en 2017 sur l'ensemble du territoire dont 79 en France métropolitaine (source : enquête DGESCO, octobre 2017). Un rapport estimait leur nombre à une soixantaine sur vingt-cinq départements en 2000.

et leur épanouissement ainsi que de faciliter la transition vers leur intégration dans l'enseignement du premier degré » et, à cette fin, leur projet d'établissement contient « *des partenariats avec les écoles maternelles ou primaires du territoire* » (article R. 2324-17 du code de la santé publique).

Les jardins d'enfants sont des structures réservées aux enfants âgés de 18 mois à 6 ans offrant un accueil régulier avec une amplitude d'ouverture correspondant aux horaires pratiqués par l'école maternelle ou une crèche collective (article R. 2324-47 et suivants du code de la santé publique). Ces établissements étant le fruit de l'histoire, ils n'accueillent, cependant, pas tous les mêmes catégories d'âge au sein de la plage règlementaire large. Ainsi, à Paris, qui concentre un quart du total des places en jardins d'enfants en France, certains jardins d'enfants sont ouverts aux seuls 2-3 ans ou encore aux seuls 2-4 ans, quand d'autres le sont aux 2-6 ans, aux 2-5-6 ans ou encore aux 3-6 ans (rapport du HCFEA 2018). L'instruction obligatoire à 3 ans depuis la rentrée 2020 continue de bousculer ces structures en poussant à un recentrage de leur activité sur les 2-3 ans, même si l'instruction obligatoire pour les enfants plus âgés accueillis en jardin d'enfant est considérée comme remplie dès lors que leur projet d'établissement remplit certaines conditions (article R. 2324-47-5 code de la santé publique).

Les jardins d'enfants bénéficient de règles dérogatoires au regard du personnel par rapport aux EAJE :

- ils sont dispensés d'avoir recours à une infirmière ou une puéricultrice (article R. 2324-47-2 code de la santé publique) ;
- les exigences de qualification du personnel de direction sont moins élevées : sont qualifiées, outre les personnes qualifiées pour diriger tout EAJE, également toute personne ayant exercé comme instituteur ou professeur des écoles et justifiant de trois ans d'expérience professionnelle en école maternelle ou auprès de jeunes enfants (article R. 2324-47-1 code de la santé publique) ;
- le ratio d'encadrement des enfants est moins élevé qu'en crèche collective : il est de 1 professionnel pour 15 enfants pour les enfants entre 3 et 6 ans et de 1 pour 6 enfants de moins de 3 ans (contre 1 professionnel pour 6 enfants, ou bien 1 pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 pour 8 enfants qui marchent dans les crèches collectives). En outre, les exigences portant sur la présence d'un éducateur de jeunes enfants sont moins fortes (article R. 2324-47-3 et 4 code de la santé publique).

Ces dérogations expliquent un prix de revient inférieur en moyenne de 20 à 25 % à celui d'une crèche collective ou d'une halte-garderie (en 2017).

La capacité d'accueil des jardins d'enfants est limitée à 80 places par unité d'accueil contre 60 pour les crèches collectives. Les jardins d'enfants sont cependant dans les faits très majoritairement des établissements de moins de 40 places, à 74 % en 2019.

Les gestionnaires sont essentiellement les communes (55 % en 2019, proportion en hausse depuis 2014) et les associations loi 1901 (39 %, proportion en baisse). Les organismes privés à but lucratif (jardins d'enfants s'affichant comme appliquant des méthodes Montessori par exemple) représentent 5 % des gestionnaires. Ces établissements bénéficient des financements de droit commun de la branche famille : la prestation de service unique (PSU) pour les enfants entre 0 et 4 ans (avec un coût pour les familles modulé en fonction des revenus et du nombre d'enfants) et les autres financements Caf pour les enfants entre 4 et 6 ans (ALSH, contrat enfance jeunesse, etc.). Enfin, ces structures sont principalement dirigées par un éducateur de jeunes enfants (à 81,8 % en

2019). Seulement 5,7 % des établissements sont dirigés par une puéricultrice ; 6,7 % par un médecin ou une sage-femme et 5,7 % seulement par un instituteur ou professeur des écoles (cette possibilité a été ouverte en 2007). Nous n'avons pas connaissance de données sur l'âge des enfants effectivement accueillis dans ce type de structures. À Paris, environ un cinquième des enfants accueillis dans les jardins d'enfants avaient moins de 3 ans en 2017 (rapport du HCFEA de 2018).

Le nombre de jardins d'enfants tend à diminuer. Il est passé de 320 en 2014 à 246 en 2020 (tableau 7).

Tableau 7 : Nombre de jardins d'enfants de 2010 à 2020, au 31 décembre

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
280	290	300	310	320	320	310	290	270	260	246

Champ : France (hors Mayotte)
Source : Drees, enquêtes Aide sociale 2010 à 2020 (Volet PMI).

Le nombre de places qu'ils proposent, d'environ 14 700 en 1994, a diminué pour passer sous les 10 000 au cours des années 2000 avant de légèrement réaugmenter jusqu'en 2014 (10 700). Depuis cette date, il a baissé d'une année sur l'autre pour atteindre environ 8 000 places en 2020 (tableau 8). La part des jardins d'enfants dans le total de l'offre d'accueil a également diminué et s'élève à 1,9 % en 2020.

Tableau 8 : Nombre de places en jardins d'enfants de 2010 à 2020, au 31 décembre

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France métropolitaine	8 055	7 916	8 206	8 240	8 524	8 326	8 228	8 326	7 673	7 431	7 047
Drom (hors Mayotte)	1 728	1 833	1 940	2 023	2 219	2 082	1 890	1 185	1 048	1 016	988
France (hors Mayotte)	9 783	9 749	10 146	10 263	10 743	10 408	10 118	9 511	8 721	8 447	8 035

Source : Drees, enquêtes Aide sociale 2010 à 2020 (Volet PMI).

Les places en jardins d'enfants sont très concentrées géographiquement dans un petit nombre de départements (tableau 9) :

- la moitié des départements en sont dépourvus ;
- onze départements (Paris, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Haut-Rhin, Loire, Lyon-métropole, Nord, La Réunion, Martinique, Alpes-Maritimes, Hauts-de-Seine) concentrent 73 % des places.

Entre 2014 et 2020, le nombre de places en jardins d'enfants a baissé de 25 %. La baisse a été très forte dans les Hauts-de-Seine (– 71 %), les Drom (– 55 % [– 65 % à La Réunion, – 62 % en Guadeloupe, – 44 % en Guyane, – 40 % en Martinique]), les Bouches-du-Rhône (– 39 %), les Alpes-Maritimes (– 35 %), le Haut-Rhin (– 17 %) et à Paris (– 15 %) où se situe près d'un quart du total des places en France.

Tableau 9 : Départements comptant un nombre de places en jardins d'enfants supérieur à 100 et nombre de places proposées en 2020, au 31 décembre

	Nombre de places	% du total France
Paris	1 930	24,0
Bas-Rhin	750	9,3
Bouches-du-Rhône	465	5,8
Haut-Rhin	374	4,7
Loire	370	4,6
Lyon métropole	365	4,5
Nord	363	4,5
La Réunion	352	4,4
Martinique	308	3,8
Alpes-Maritimes	299	3,7
Hauts-de-Seine	280	3,5
Guyane	185	2,3
Val-de-Marne	172	2,1
Guadeloupe	143	1,8
Pas-de-Calais	131	1,6
Côte-d'Or	126	1,6
Hérault	103	1,3

Source : Drees, enquêtes Aide sociale 2010 à 2020 (volet PMI).

2. Les jardins d'éveil

Le jardin d'éveil est une catégorie de jardin d'enfants. Après une phase d'expérimentation à partir de mai 2009, les jardins d'éveil ont été intégrés dans le code de la santé publique (article R. 2324-47-1) en 2010, en tant que catégorie particulière de jardin d'enfants. La création de telles structures destinées aux enfants de 2 à 6 ans est le résultat d'une réflexion entamée depuis le début des années 2000[230]. Si les jardins d'éveil trouvent leur origine dans la volonté de diversifier les modes d'accueil pour les jeunes enfants et de développer des structures mieux adaptées que l'école maternelle aux besoins des enfants de 2 ans, dans un contexte de fort déclin de la scolarisation des enfants de 2 ans, la question du coût des structures était centrale lors de leur création, les jardins d'enfant relâchant certaines exigences portant notamment sur le personnel d'encadrement (nombre et qualification), le nombre maximal d'enfants simultanément accueillis et le taux d'occupation hebdomadaire maximum.

[230] L'idée de telles structures est évoquée pour la première fois au niveau politique en avril 2001 par Ségolène Royal, alors ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, qui annonce son intention de créer des « jardins d'enfants éducatifs », destinés aux enfants de 2-3 ans par une série de rapports : Pécresse (2007), Tabarot (rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, mission confiée par le Premier ministre à Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes, 2008), Papon et Martin (rapport d'information n° 47 2008-2009 de Mme Monique Papon et M. Pierre Martin, commission des affaires culturelles, 22 octobre 2008 : https://www.senat.fr/rap/r08-047/r08-0479.html#toc415) et enfin Voisin (rapport de l'inspection générale des affaires sociales RM2009-033P, Développement de la garde d'enfants, Joëlle Voisin, mars 2009).

Les jardins d'éveil sont autorisés à accueillir simultanément entre douze et quatre-vingts enfants de 2 à 6 ans en vue de faciliter leur intégration dans l'enseignement du premier degré (article R. 2324-47-6 du code de la santé publique). Cependant, alors que les rapports insistaient sur le lien à l'école maternelle, ces structures sont restées dans le champ des EAJE, sans intervention de personnel enseignant, ce qui ne pouvait qu'interroger sur l'intérêt de ces nouvelles structures par rapport à la formule des jardins d'enfants dont les exigences en matière d'encadrement sont plus exigeantes et qui, malgré leur statut d'EAJE à part entière, font plus de place à l'exigence de continuité éducative.

Les jardins d'éveil bénéficient de dérogations des règles applicables aux EAJE, permettant d'abaisser fortement le coût par enfant accueilli : un encadrement de 1 professionnel pour 12 enfants ; une qualification du directeur qui peut être inférieure aux règles de droit commun, celui-ci pouvant également exercer à temps partiel dès lors que la durée est au moins égale au quart de la durée légale du travail ; des dérogations supplémentaires pour les jardins d'éveil de moins de 24 enfants concernent notamment le concours d'un médecin, et la présence d'un éducateur de jeunes enfants. En contrepartie, le taux minimal de personnels qualifiés (au moins auxiliaires de puériculture) est de 50 % et non de 40 %.

Les jardins d'éveil sont financés par la branche famille comme les autres EAJE.

En 2010, le gouvernement de l'époque attendait de l'introduction de cette nouvelle catégorie de structures la création de 8 000 nouvelles places à l'horizon 2012. Les jardins d'éveil n'ont cependant pas connu le développement espéré. Le nombre de places a culminé à 430 en 2013 pour une vingtaine de structures seulement[231]. Depuis 2018, plus aucun jardin d'éveil n'est en fonctionnement (tableau 10).

Tableau 10 : Nombre d'établissements et nombre de places en jardins d'éveil de 2011 à 2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de places	290	330	430	170	110	100	70	0	0	0
Nombre de jardins d'éveil	10	20	20	10	10	10	< 5	0	0	0

Source : Drees, enquêtes Aide sociale 2010 à 2020 (Volet PMI).

C. L'ECHELONNEMENT DES RENTREES A L'ECOLE PREELEMENTAIRE

Le HCFEA a proposé en 2018 d'ouvrir davantage la possibilité, pour les enfants atteignant 3 ans en cours d'année scolaire, d'être accueillis à l'école préélémentaire. L'objectif serait d'assouplir la pratique rigide d'accès à l'école au moment de la rentrée de septembre pour les enfants qui ont ou auront 3 ans au cours de l'année civile. Dans les débats qui mèneront à la loi sur la refondation de l'école de juillet 2013, le principe d'une entrée échelonnée au-delà de la rentrée, en fonction de la date d'anniversaire de l'enfant, avait déjà été préconisé. La circulaire du ministère de l'Éducation nationale du 18 décembre 2012 relative à la préscolarisation préconisait de développer la possibilité d'un accueil différé au cours de l'année scolaire.

Une telle orientation permettrait également de mieux respecter l'esprit, voire la lettre même de la loi, qui de 1989 à 2020 prévoyait déjà que « *tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans,*

[231] En 2013, les 22 structures recensées par la Drees se répartissait sur 16 départements.

dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande »[232] et qui ensuite, depuis 2020, prévoit l'instruction obligatoire « ***dès l'âge de 3 ans*** » et non plus 6 ans[233]. Or, dans les faits et pour une majorité d'enfants, l'entrée à l'école maternelle ne s'effectue pas « à » ou « dès » l'âge de 3 ans, mais bien plus tard.

La situation des enfants nés en janvier d'une année est particulièrement révélatrice de la rigidité de l'accueil en école préélémentaire. Ils intègrent l'école à 3 ans et 8 mois, alors même que d'autres enfants nés en fin d'année et peut-être moins autonomes intégreront l'école préélémentaire à 2 ans et 9 mois.

Les rentrées échelonnées sont légalement possibles et ne sont d'ailleurs pas une nouveauté pour l'Éducation nationale. Au milieu des années 2010, on estimait à environ 20 000 les élèves de 2 ans entrant à l'école entre septembre et la fin de l'année scolaire (estimation au milieu des années 2010)[234]. Ces rentrées au cours de l'année se concentrent après le retour des vacances de Noël (+ 12 000). La mise en place en France d'au moins deux rentrées scolaires, une en septembre et une autre en janvier, permettant aux enfants d'accéder à l'école aux alentours de 3 ans, c'est-à-dire à + ou – 4 mois du troisième anniversaire, semble donc réalisable.

Le HCFEA notait en 2018 qu'une telle réforme aurait plusieurs aspects positifs :

- libérer des places dans les modes d'accueil formel ;
- permettre une meilleure fluidité des modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre ;
- limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payant (et jusqu'au maximum 3 ans et 3-4 mois) ;
- permettre une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant.

En faisant l'hypothèse que les enfants nés entre janvier et mai d'une année intègrent l'école préélémentaire en janvier (et non plus en septembre), une telle réforme permettrait de libérer des places dans les modes de garde formels, de l'ordre de 100 000 places dans les EAJE en janvier[235]. Les flux de nouvelles entrées en EAJE permises à partir du mois de janvier, et non plus seulement en septembre où elles sont souvent concentrées, permettrait également une répartition plus équitable – au regard de la date de naissance – des attributions des places en EAJE : actuellement, les enfants nés entre janvier et mai ont davantage de chances d'avoir une place en EAJE – quand le gros des places est décidé au début de l'été pour la rentrée de septembre – que ceux nés plus tard dans l'année dont les demandes passent en commission d'attribution à des moments où très peu de places s'ouvrent. Si on retient l'ensemble des modes de garde formels (et non plus seulement les EAJE), ce sont autour de 200 000 places qui se libéreraient.

Des moyens supplémentaires devraient être consacrés pour l'accueil des enfants à l'école en janvier. Sur la base d'un accueil plus tôt – en janvier plutôt qu'en septembre – d'environ

[232] Article L.113-1 du code de l'éducation dans sa rédaction antérieure à 2020.
[233] Article L.131-1 du code de l'éducation.
[234] Robin J., 2016, Les élèves du premier degré à la rentrée 2016 : moins d'un élève sur dix est en retard à l'entrée en CM2, *Note d'information*, n° 40, Depp, décembre.
[235] Estimation réalisée à partir de l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees sur les enfants nés en 2010 en France métropolitaine.

300 000 enfants (ceux nés entre janvier et mai), cela représenterait un coût d'environ 1,3 Md€ pour 6 mois de scolarité supplémentaires pour ces enfants (60 % d'une année scolaire)[236]. Ce coût de l'école est réparti à peu près pour moitié entre l'Éducation nationale et les communes. La montée en charge d'une telle réforme présenterait l'avantage de pouvoir se faire progressivement, en priorisant par exemple certains enfants, certaines familles, ou encore certains territoires moins bien couverts par des EAJE ou d'autres modes de garde. Il pourrait aussi être envisagé, à plus long terme, d'effectuer des rentrées davantage au fil de l'eau, en les calant encore plus près aux 3 ans de l'enfant.

Proposition

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

[236] Sur la base d'un coût annuel de la scolarité d'un enfant à l'école préélémentaire estimé à 7 100 € (7 080 € selon le Compte de l'éducation pour l'année 2020).

CHAPITRE 5 : LA GARDE A DOMICILE

I. Une profession plus jeune que celle des assistantes maternelles

La profession de garde d'enfant à domicile se caractérise par un taux de féminisation très élevé, qui se situe à un niveau très proche de celui des assistantes maternelles (taux de 96,3 % en 2020 sur le champ des gardes d'enfants à domicile salariées de particuliers employeurs, contre 99,4 % pour les assistantes maternelles).

La profession est beaucoup plus jeune que celle des assistantes maternelles (ou que celle des professionnels de l'emploi à domicile en général). En 2019, l'âge moyen dans le secteur de la garde d'enfant à domicile est ainsi de 36 ans, alors qu'il est de 48 ans pour les assistantes maternelles[237]. Cela se traduit par une pyramide des âges très différente entre ces deux professions : près de la moitié des professionnels de la garde d'enfant à domicile (45,2 %) a moins de 29 ans en 2020, alors que c'est le cas de seulement 2,4 % des assistantes maternelles (tableau 1). Près d'une garde à domicile sur trois a 50 ans ou plus (contre près de la moitié des assistantes maternelles).

Tableau 1 : Répartition par âge des professionnels de l'emploi à domicile en 2020

(en %)

	Assistants maternels	Employés familiaux et assistants de vie	Gardes d'enfants à domicile
17 à 29 ans	2,4	11,9	45,2
30 à 39 ans	18,7	12,5	13,5
40 à 49 ans	30,1	20,0	13,3
50 et plus	48,8	55,6	27,9
Ensemble	**100**	**100**	**100**

Note : les salariés n'ayant pas renseigné leur âge ne sont pas comptabilisés.
Champ : gardes d'enfants à domicile salariées de particuliers employeurs.
Source : Ircem 2020, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

II. Des conditions d'exercice différentes de celles des assistantes maternelles

Le métier de garde d'enfant à domicile s'exerce de façon isolée, comme celui d'assistante maternelle. À la différence de ces dernières, il s'exerce cependant au domicile des parents et non au domicile du professionnel.

[237] Ircem 2019, Insee RP 2017, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

À la différence de la profession d'assistantes maternelles également, la profession de garde d'enfant à domicile est dans la grande majorité des cas exercée auprès d'un seul particulier employeur. C'est le cas en effet de 71,8 % des gardes d'enfant à domicile, contre 12,1 % seulement des assistantes maternelles (tableau 2). Inversement, les gardes à domicile ne sont que 11,1 % à travailler auprès de trois employeurs ou plus alors que les assistantes maternelles sont 73,0 % dans ce cas.

Tableau 2 : Répartition des salariés par catégorie d'emploi selon le nombre d'employeurs en 2020 (en %)

	1 particulier employeur	2 particuliers employeurs	3 particuliers employeurs et +	Ensemble
Assistants maternels	12,1	14,9	73,0	100,0
Employés familiaux et assistants de vie	51,6	14,4	34,0	100,0
Gardes d'enfants à domicile	71,8	17,2	11,1	100,0
Ensemble	**45,0**	**14,8**	**40,2**	**100,0**

Source : Ircem 2020, traitement par l'Observatoire de l'emploi à domicile.

L'emploi direct entre un particulier employeur et une garde d'enfant (y compris en mode mandataire, mode dans lequel le particulier employeur demeure l'employeur direct de la garde d'enfant à domicile), qui donne lieu à versement d'un CMG emploi direct, est majoritaire parmi les bénéficiaires du CMG (qui est versé pour les enfants de moins de 6 ans). En 2020, 67,1 % de l'ensemble des bénéficiaires du CMG garde à domicile bénéficiaient d'un CMG en emploi direct (tableau 3). Le recours à une entreprise prestataire, qui donne lieu à versement du CMG structure, représente néanmoins une proportion non négligeable (32,9 %) des bénéficiaires du CMG garde à domicile. La répartition des bénéficiaires du CMG entre emploi direct et emploi par une structure est similaire en 2013 et 2020, malgré des fluctuations sur la période.

Tableau 3 : Effectifs de familles bénéficiaires selon le type de CMG en 2020 (en milliers)

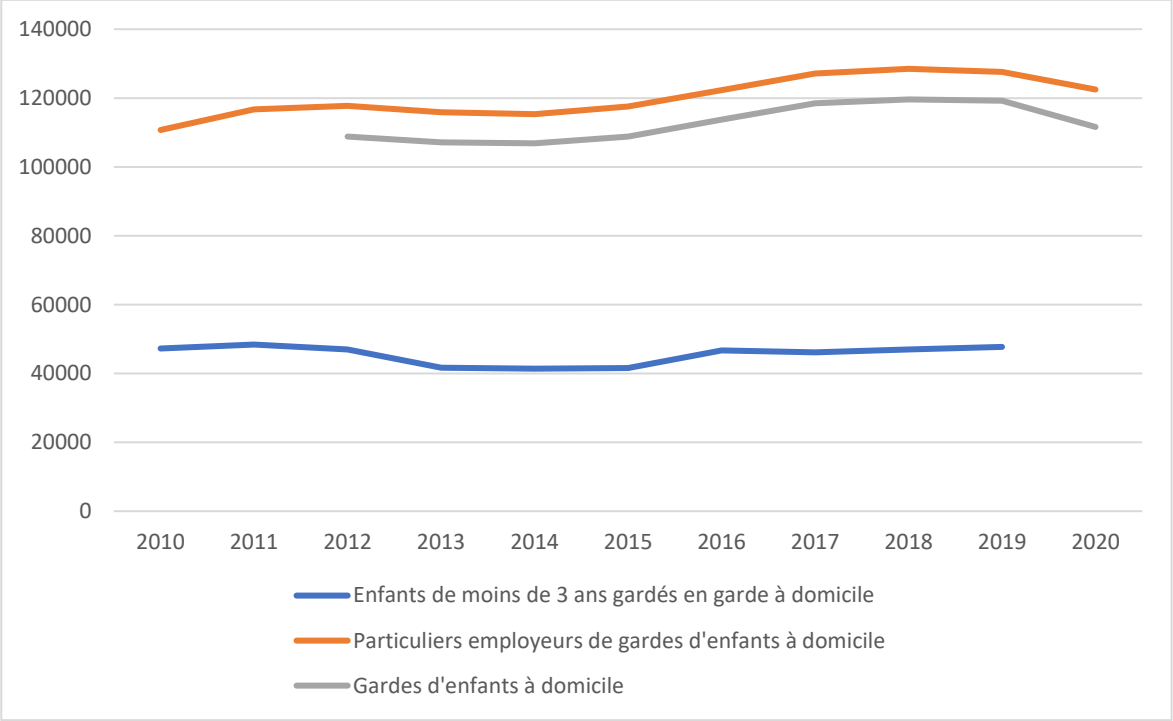
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CMG emploi direct GAD*	61	60	60	62	60	60	64	55
CMG prestataire de GAD	30	32	36	38	23	36	41	27
Total	**91**	**92**	**96**	**100**	**83**	**96**	**105**	**82**
Part de l'emploi direct dans l'ensemble (en %)	67,0	65,2	62,5	62,0	72,3	62,5	61,0	67,1

Note : les chiffres incluent la garde à domicile des enfants de moins de 3 ans et des enfants de 3 à 6 ans.
* Y compris structures mandataires.
Source : données Cnaf tous régimes, cahier Stat Prestations familiales 2022, https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2022/Cahier_stat_Prestations_familiales_2022.pdf.

III. Des indicateurs d'activité qui montrent un ralentissement de la dynamique de croissance

À la différence des assistantes maternelles, la profession de garde d'enfant à domicile (en emploi direct ou *via* une structure mandataire[238], et quel que soit l'âge de l'enfant) n'a pas connu de pertes d'effectifs sur les années récentes, à l'exception de 2020, année particulière du fait du Covid (graphique 1). Les indicateurs de la garde à domicile sont néanmoins marqués, sur la période 2012-2019, par une évolution heurtée et un ralentissement de la dynamique de croissance.

Graphique 1 : Évolution des indicateurs de la garde à domicile sur 2010-2020



Champs : pour le nombre de particuliers employeurs de gardes d'enfant à domicile et pour le nombre de gardes d'enfant à domicile, le champ est celui de l'emploi hors structure prestataire (emploi direct et emploi par une structure mandataire), quel que soit l'âge de l'enfant ; pour le nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés à domicile, le champ comprend l'emploi direct (y compris le mode mandataire) ainsi que les structures prestataires).
Source : Acoss pour le nombre de particuliers employeurs et de gardes à domicile ; Onape pour le nombre d'enfants de moins de 3 ans en garde à domicile.

Le nombre de particuliers employeurs de gardes d'enfants à domicile (en emploi direct ou *via* une structure mandataire, et quel que soit l'âge de l'enfant) augmente de 8,4 % sur la période 2012-2019 (soit une évolution annuelle de + 1,2 %), passant de 117 767 en 2012 à 127 610 en 2019. Cette évolution, si elle est positive, contraste néanmoins avec la forte hausse (+ 39 %, soit une croissance

[238] À l'exclusion donc des structures prestataires.

annuelle de 4,8 %) qui avait caractérisé la période antérieure 2004-2012[239]. L'indicateur connaît par ailleurs une baisse en 2019 (qui est amplifiée par la crise du Covid en 2020).

Le nombre de gardes à domicile (en emploi direct ou *via* une structure mandataire, et quel que soit l'âge de l'enfant) augmente de 9,6 % sur la période 2012-2019, passant de 108 831 en 2012 à 119 260 en 2019, soit une évolution annuelle de + 1,3 %. Il baisse pour la première fois en 2020 dans un contexte de crise liée au Covid.

L'écart entre d'un côté le nombre de particuliers employeurs de garde d'enfant à domicile et le nombre de gardes d'enfant à domicile et de l'autre le nombre de bénéficiaires du CMG s'explique en partie par le fait que le nombre de bénéficiaires du CMG est connu en juin de l'année N, alors que le nombre de particuliers employeurs de garde d'enfant à domicile et le nombre de gardes d'enfant à domicile sont mesurés sur l'ensemble de l'année N. Par ailleurs, ces deux derniers indicateurs incluent les enfants âgées de 6 ans et plus, qui ne bénéficient pas du CMG.

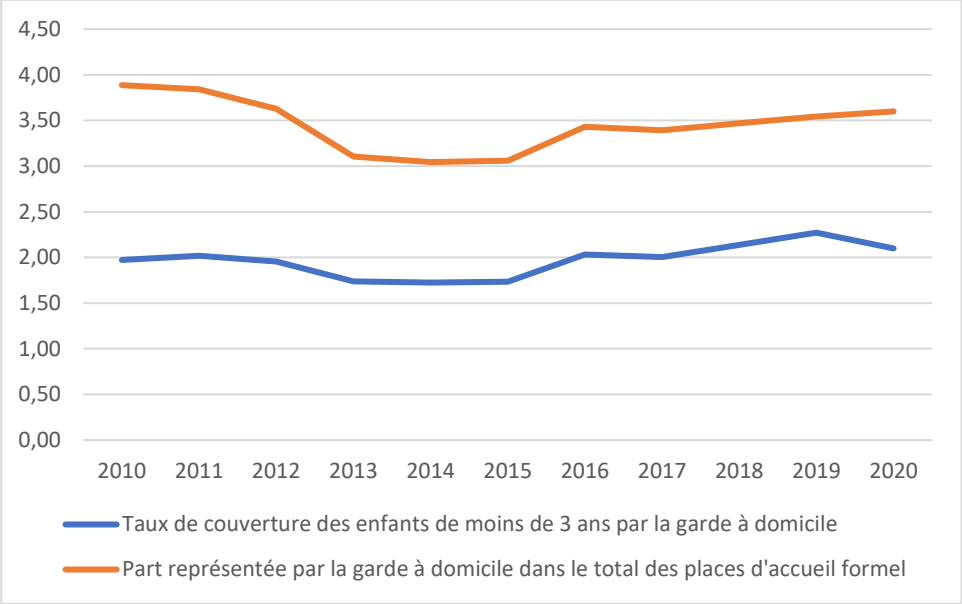
Sur le seul champ des enfants de moins de 3 ans, la croissance du nombre d'enfants gardés par une garde à domicile (en emploi direct ou employée par une structure) est particulièrement faible. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés à domicile augmente ainsi de 1,6 % sur la période 2012-2019 (soit une croissance annuelle de 0,2 %), passant de 46 930 en 2012 à 47 700 en 2019. La garde des enfants de plus de 3 ans après l'école augmente donc plus fortement que celle des enfants de moins de 3 ans sur la période.

Au total, le nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés à domicile est faible (46 900 en 2020).

La garde d'enfant à domicile représente, en conséquence, une part marginale de l'ensemble de l'offre d'accueil du jeune enfant (3,6 % en 2020, en baisse de 9 % sur la période 2010-2019) et ne couvre qu'une petite part des enfants de moins de 3 ans (2,1 % en 2020, en hausse sur 2010-2019 du fait de l'évolution à la baisse du nombre d'enfants de moins de 3 ans sur la période) (graphique 2).

[239] Cette évolution contrastée entre 2004-2012 et 2012-2019 s'explique par différents facteurs : impact de l'évolution de la natalité (baisse des naissances sur 2014-2020), mais aussi impact des réformes relatives aux allègements de cotisations et réductions d'impôt. Les évolutions concernant les allègements de cotisations ont ainsi été plutôt défavorables sur la période 2010-2019 (suppression en 2011 de l'abattement de 15 points de cotisations patronales de sécurité sociale lorsque la déclaration est au réel (l'abattement correspondait à une diminution de près de 50 % du taux des cotisations patronales de sécurité sociale) ; suppression en 2013 de la possibilité de déclarer au forfait au profit d'une réduction forfaitaire (de 75 centimes par heure travaillée) qui sera ensuite portée à 2 € par heure travaillée au 1er décembre 2015. Concernant les avantages fiscaux relatifs à l'emploi d'un salarié à domicile, si la période 2004-2017 a marqué leur extension (réduction d'impôt transformée en un crédit d'impôt en 2007 pour les célibataires, veufs ou divorcés actifs ou pour les couples dont les deux conjoints sont actifs ; crédit d'impôt étendu à l'ensemble des foyers fiscaux en 2017), la non revalorisation du plafond (dont le montant est inchangé depuis 2005) a représenté une baisse de 5 % environ (en euros constants) sur 2012-2019 (HCFEA, 2021, L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale - Bilan des réformes des vingt dernières années).

Graphique 2 : Évolution du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par la garde à domicile et part représentée par la garde à domicile dans le total des places d'accueil formel du jeune enfant de moins de 3 ans (en %)



Source : Onape.

IV. Une forte concentration géographique

La garde à domicile est un mode d'accueil très concentré géographiquement, dans les grandes zones urbaines et en Île-de-France en particulier. Les gardes d'enfant à domicile sont surtout présentes à Paris, dans les Hauts-de-Seine, dans les Yvelines, dans le Val-de-Marne et, en dehors de l'Île-de-France, dans le Rhône et en Haute-Garonne. En 2019, l'Île-de-France totalisait près de 60 % du volume horaire déclaré par les parents particuliers employeurs de gardes d'enfant à domicile, et Paris et les Hauts-de-Seine à eux seuls près de 46 % (tableau 4). Cette concentration est ancienne : elle existait déjà en 1997[240].

Paris présente un tableau très spécifique par rapport à l'ensemble de la France, avec un accueil collectif qui couvre la plus large part des besoins d'accueil du jeune enfant, suivi des gardes à domicile qui accueillent 2,5 fois plus d'enfants que les assistantes maternelles (ce qui s'explique en grande partie par les contraintes liées au coût du logement pour les assistantes maternelles).

La garde à domicile se développe néanmoins aujourd'hui sur de nouveaux territoires, en Seine-Saint-Denis par exemple, et les parents employeurs de gardes d'enfant sont présents dans la plupart des grandes villes françaises.

Entre 2012 et 2019, l'évolution de la garde à domicile en termes de volume horaire déclaré par les particuliers employeurs a été la suivante pour l'Île-de-France, qui concentre l'essentiel de l'activité

[240] Bressé S., avec la participation de Brédel C., 2016, *Professionnaliser la garde d'enfant à domicile, Répondre aux enjeux d'accueil de demain*, rapport de l'Observatoire des emplois de la famille, avec le soutien de la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie et des finances, décembre.

de ce mode d'accueil : fortement positive en Seine-Saint-Denis (+ 40,7 %) ; fortement négative dans les Yvelines, en Essonne, et dans une moindre mesure dans les Hauts-de-Seine et le Val de Marne.

Tableau 4 : Volume horaire déclaré par les particuliers employeurs de garde d'enfants à domicile en Île-de-France par rapport à la France en 2019 et évolution entre 2012 et 2019

	Part représentée par le département en 2019 (en % de l'ensemble France)	Évolution de 2012 à 2019 (en points de %)
Paris (75)	28,2	– 4,5
Seine-et-Marne (77)	0,9	– 2,2
Yvelines (78)	5,2	– 29,2
Essonne (91)	1,0	– 27,8
Hauts-de-Seine (92)	17,6	– 16,1
Seine-Saint-Denis (93)	2,2	40,7
Val-de-Marne (94)	4,6	– 13,5

Source : Acoss, données annuelles 2012 à 2019.

Hors Île-de-France, les volumes horaires de garde à domicile déclarés par les particuliers employeurs sont significatifs dans un petit nombre de départements, où sont présentes des agglomérations importantes, la garde à domicile étant le fait en général de couples biactifs, très souvent cadres tous les deux, avec un niveau de revenus relativement élevé : Rhône, Nord, Loire-Atlantique, Bouches-du-Rhône, Gironde, Val d'Oise, La Réunion, Ille-et-Vilaine, Haute-Savoie et Isère.

Ces volumes horaires de garde à domicile déclarés par les particuliers employeurs ont évolué de façon différenciée selon les départements entre 2012 et 2019 : l'évolution a été fortement négative en Isère, Bouches-du-Rhône et Gironde, et, dans une moindre mesure dans les départements du Rhône, du Nord et de l'Ille-et-Vilaine (tableau 5). Elle a été très positive dans les départements de la Haute Savoie et de La Réunion, et positive en Loire-Atlantique et Val-d'Oise.

Tableau 5 : Volume horaire déclaré par les particuliers employeurs de garde d'enfants à domicile dans un panel de départements en 2019 et évolution de 2012 à 2019

	Volume horaire en 2019	Part dans l'ensemble (en %)	Évolution de 2012 à 2019 (en points de %)
Bouches-du-Rhône (13)	1 091 531	1,7	– 18,7
Gironde (33)	1 064 916	1,7	– 14,1
Ille-et-Vilaine (35)	765 286	1,2	– 2,5
Isère (38)	619 551	1,0	– 21,2
Loire-Atlantique (44)	1 506 210	2,3	1,3
Nord (59)	1 560 872	2,4	– 4,1
Rhône (69)	2 889 457	4,5	– 6,4
Haute-Savoie (74)	711 105	1,1	13,5
Val-d'Oise (95)	890 325	1,4	0,4
La Réunion (974)	914 712	1,4	12,3
France	64 297 457		

Source : Acoss, données annuelles 2012 à 2019.

V. Un mode d'accueil très peu régulé mais qui fait l'objet d'une attention croissante

La garde à domicile est un mode d'exercice très peu régulé. Aucune formation ou qualification minimale ne s'impose pour l'entrée dans le métier[241] et il n'est pas nécessaire d'obtenir un agrément pour exercer. Les gardes à domicile ne relèvent donc pas du champ de compétences de la PMI.

La question de la qualité de ce mode d'accueil et de son accompagnement a fait l'objet d'initiatives croissantes de la branche famille depuis une dizaine d'année, via l'action des RAM notamment :

- la circulaire Cnaf n° LC-2011-020 du 2 février 2011 sur les RAM incitait les Caf, en s'appuyant sur le réseau existant des RAM, à « *améliorer la qualité, la professionnalisation et la structuration de l'accueil à domicile* » ;
- la circulaire Cnaf n° 2017-003 du 26 juillet 2017 sur les RAM renforce l'action de ceux-ci en direction des professionnels de la garde à domicile sur trois aspects :
    - elle prévoit explicitement que les RAM exercent un rôle « *d'information des gardes d'enfants à domicile sur les différentes modalités d'exercice de leur profession* »,
    - elle inclut les professionnels de la garde à domicile dans le rôle d'information générale en matière de droit du travail attribué aux RAM : « *En matière de réglementation applicable aux gardes d'enfants à domicile, les animateurs de relais devront être informés des règles régissant ce type d'accueil de sorte de pouvoir apporter, le cas échéant, aux parents une information d'ordre général sur l'existence d'une convention collective différente de celle des assistants maternels, sur la nécessité de signer un contrat de travail, etc. et d'être en mesure de les orienter vers les interlocuteurs privilégiés (Fepem, SPE, Agefos PME et Pôle emploi)* »,
    - elle prévoit l'ouverture à ces professionnels de l'ensemble des services proposés par les RAM dans l'objectif de professionnalisation du secteur de la garde d'enfant à domicile (réunions à thèmes, groupes de paroles, ateliers d'éveil). Elle précise cependant que « *l'ouverture des RAM aux gardes d'enfants à domicile employées par des services prestataires est laissée à l'appréciation des gestionnaires* » ;
- la COG Cnaf 2018-2022 intègre la garde à domicile dans l'accueil individuel qu'elle s'engage à soutenir et notamment pour ce qui concerne les engagements :
    - de poursuite du maillage territorial des RAM (devenus RPE) et d'enrichissement de leurs offres en faveur des professionnels de l'accueil individuel,
    - d'accompagnement des parents dans leur rôle d'employeur,
    - d'accompagnement de la poursuite de la montée en qualité du secteur de l'accueil individuel.

Au plan législatif, le code de l'action sociale et des familles (CASF) a été modifié par l'ordonnance 2021-611 du 19 mai 2021 (nouvel article L. 214-2-1) pour prévoir que les nouveaux relais petite

[241] La branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile a néanmoins créé un titre de branche à finalité professionnelle de niveau 3 enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) « Assistant maternel - Garde d'enfants ».

enfance remplaçant les relais assistants maternels « *peuvent étendre leurs activités aux professionnels de la garde d'enfants à domicile* ».

Le décret d'application précise les missions des RPE[242]. Les gardes à domicile sont inclues explicitement dans les missions suivantes des RPE :

- dans l'offre de mise en relation entre parents et professionnels ;
- dans l'offre de groupes d'échanges sur les pratiques professionnelles ;
- dans l'offre de conseil pour la mise en œuvre des principes applicables à l'accueil du jeune enfant, prévus par la charte nationale, et l'élaboration des projets éducatifs et pédagogiques ;
- dans l'offre relative aux temps d'éveil pour les enfants accueillis par les gardes à domicile ;
- dans l'offre de facilitation de l'accès à la formation continue des professionnels et d'information sur leurs possibilités d'évolution professionnelle.

Le nouveau référentiel applicable à compter de 2022 aux structures RAM/RPE et dont le respect conditionne le financement versé aux RPE par la branche famille reprend ces dispositions. Les professionnels de l'accueil individuel (assistantes maternelles et gardes à domicile) sont identifiés, avec les familles, comme l'un des deux publics cibles des RPE.

Les éléments de bilan de l'action des RAM/RPE en direction des gardes à domicile, tels que retracés dans la note de bilan de l'action des RAM/RPE présentée devant la CAS du 16 mars 2021 par les services de la Cnaf, sont les suivants :

- 65 % des RAM indiquent connaître l'offre de garde à domicile et en informer les parents ;
- parmi les demandes adressées aux RAM/RPE, 54 % concernaient des demandes d'accueil auprès d'un assistant maternel (contre 58 % en 2017), 44 % pour l'accueil collectif (contre 40 % en 2017) et 2 % pour la garde à domicile.

Des agences ont par ailleurs été mises en place dans certains départements pour accompagner ce mode d'accueil. L'agence départementale de développement de l'accueil individuel (Addai)[243] a ainsi été créée par la caisse d'allocations familiales (Caf 93) et le département de la Seine-Saint-Denis. C'est une structure au service des professionnels de la petite enfance (villes, assistantes maternelles, associations, entreprises, relais assistantes maternelles, etc.) souhaitant être soutenus dans le montage de leurs projets.

L'agence a pour mission :

- de favoriser l'adéquation entre l'offre et la demande en mode d'accueil individuel. Il s'agit de monter des actions qui répondent aux besoins spécifiques de certains parents (horaires atypiques, famille en parcours d'insertion ou ayant un enfant en situation de handicap, etc.). Cette structure propose également aux assistantes maternelles au chômage ou en sous-activité un accompagnement individualisé pour faciliter une reprise d'activité ;

[242] Décret n° 2021-1115 du 25 août 2021 relatif aux relais petite enfance et à l'information des familles sur les disponibilités d'accueil en EAJE, article D. 214-9 du CASF.
[243] https://seinesaintdenis.fr/L-Agence-Departementale-de-Developpement-de-l-Accueil-Individuel-ADDAI.

- de développer la qualité de l'accueil du jeune enfant au domicile des parents ;
- de soutenir les projets expérimentaux en matière d'accueil individuel.

Enfin, les offres Pajemploi et Pajemploi + permettent une forme d'intermédiation entre particuliers employeurs et salariés de la garde à domicile (encadré 1).

Encadré 1 – Les dispositifs Pajemploi et Pajemploi +

Le dispositif Pajemploi

Versé antérieurement par les Caf, le CMG est versé, depuis mai 2019, par le centre Pajemploi, offre de service du réseau des Urssaf. Le parent employeur continue à faire sa demande de CMG auprès de la Caf qui, à la réception de la demande, déclare l'emploi du salarié au centre national Pajemploi. Le parent employeur déclare ensuite chaque mois la rémunération versée au salarié (salaire mensuel avant impôt + indemnités) au centre Pajemploi. Celui-ci calcule le montant des cotisations prises en charge par la Caf ainsi que le montant du droit au CMG. Il verse le CMG au parent, adresse son bulletin de salaire au salarié et informe le parent employeur de la somme à verser au salarié (salaire net et indemnités après impôt). Pajemploi prélève par ailleurs sur le compte du parent allocataire le montant des impôts à la source dus par la garde d'enfant à domicile Il reverse cette somme au Trésor public.

Le dispositif Pajemploi +

Depuis mai 2019, le parent employeur peut choisir de déléguer le versement du salaire de la garde d'enfant à domicile qu'il emploie à Pajemploi. Ce service dit Pajemploi + est facultatif et le parent employeur doit avoir obtenu l'accord de son salarié pour pouvoir l'utiliser. Le parent employeur déclare chaque mois au centre Pajemploi la rémunération versée à son salarié (salaire mensuel avant impôt plus indemnités). Pajemploi se charge alors de prélever sur le compte bancaire du parent employeur le montant du salaire plus indemnités avant impôt sur le revenu de la garde d'enfant à domicile, déduction faite du montant du CMG. Il verse, dans un délai de trois jours après la déclaration du parent employeur, le salaire après impôt sur le compte bancaire de la garde d'enfant à domicile ainsi que le montant de l'impôt sur le revenu qu'elle doit au Trésor public.

VI. Les conditions de travail

La rémunération de base de la garde d'enfant à domicile doit respecter un salaire horaire minimum. Celui-ci correspond au Smic horaire en vigueur ou au salaire horaire minimum conventionnel[244], la solution la plus avantageuse pour le salarié devant être retenue. Le salaire minimum horaire conventionnel est de 11,38 € bruts (hors congés payés) à compter du 1er décembre 2022 et le Smic horaire brut de 11,07 € à compter du 1er août 2022[245]. Le salaire minimum horaire conventionnel est porté à 11,84 € si la garde d'enfants à domicile possède le titre de branche « Assistant maternel / Garde d'enfants ».

[244] Convention collective de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile.
[245] https://www.pajemploi.urssaf.fr/pajewebinfo/cms/sites/pajewebinfo/accueil/employeur-de-garde-denfants-a-do/je-minforme/le-cout-de-la-garde.html.

Le salaire horaire net moyen est de 9,7 € au quatrième trimestre 2021 (hors congés payés), soit un montant supérieur à celui du Smic horaire net (8,76 €). Les salaires horaires nets moyens les plus bas sont observés dans la Creuse, la Haute-Saône, la Haute-Marne, les Ardennes, le Lot, l'Aube, l'Aisne et le Pas-de-Calais (moins de 9 €) et les plus élevés dans les Côtes-d'Armor, le Morbihan, à Paris, dans les Alpes-Maritimes, les Yvelines, les Pyrénées-Atlantiques, l'Ain, la Lozère, la Haute-Savoie ainsi que dans les quatre Drom (plus de 9,5 €). Les écarts de salaires horaires moyens entre les départements sont relativement faibles.

Pour une garde à domicile déclarée à temps plein, la durée conventionnelle du travail effectif est de 40 heures hebdomadaires[246].

Le nombre moyen d'heures rémunérées des gardes d'enfant à domicile est élevé : il était de 61 heures par mois au quatrième trimestre 2020, en progression de cinq heures par rapport à 2018 (données Acoss).

Le nombre moyen d'heures rémunérées des gardes d'enfants à domicile est très supérieur à celui des autres salariés de l'emploi à domicile (tableau 6).

Tableau 6 : Salaires horaires nets moyens et nombre moyen d'heures rémunérées par mois par catégorie de l'emploi à domicile en 2018

	Salaire horaire net (hors congés payés) (en €)			Nombre moyen d'heures rémunérées (par mois)
	Moyen**	Minimum**	Maximum**	
Gardes d'enfant à domicile	9,2	8,7	9,7	56
Salariés des particuliers employeurs exonération « 70 ans et plus »*	11,2	8,5	12,7	17
Salariés des particuliers employeurs « APA »*	9,5	8	11,7	42
Salariés des particuliers employeurs « Autres exonérations »*	9,9	8,4	12	47
Salariés des particuliers employeurs non fragiles*	10,6	12,1	8,5	15

* Les particuliers employeurs (hors garde d'enfants) se composent de particuliers employeurs (dits « fragiles »), bénéficiant d'exonérations de cotisations sociales spécifiques liées à leur âgé (salariés des particuliers employeurs exonération « 70 ans et plus ») ; à leur dépendance (salariés des particuliers employeurs « APA ») ; ou à leur handicap (salariés des particuliers employeurs « Autres exonérations » [allocation d'éducation de l'enfant handicapé, prestation de compensation du handicap, majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité]). Les particuliers employeurs ne bénéficiant pas de ces exonérations sont considérés comme non fragiles.
** Classement des salaires horaires par régions.
Note de lecture : pour la garde d'enfant à domicile, le taux le plus bas est de 8,7 € (Hauts-de-France) ; le plus élevé est de 9,7 € (Guadeloupe) ; la moyenne est de 9,2 €.
Source : Acoss, traitement de l'Observatoire des emplois de la famille (Baromètre n° 29 de juin 2019).

[246] https://www.pajemploi.urssaf.fr/pajewebinfo/cms/sites/pajewebinfo/accueil/employeur-de-garde-denfants-a-do/je-minforme/le-cout-de-la-garde.html.

CHAPITRE 6 : LA GARDE PAR LES PARENTS DANS LE CADRE D'UN CONGE PARENTAL INDEMNISE

Une des options possibles pour les parents d'enfants de moins de 3 ans est de les garder eux-mêmes, par exemple dans le cadre d'un congé parental indemnisé. Le dispositif actuel de congé parental indemnisé, la Prepare, prévoit un partage de la prise en charge de l'enfant entre les parents pour pouvoir bénéficier de la totalité du congé, soit trois années. En 2020, 54 % des personnes interrogées par le Crédoc dans le cadre de l'enquête Conditions de vie et aspirations estiment que les deux parents doivent cesser ou réduire leur activité professionnelle pour profiter de l'intégralité du congé parental[247]. Cette opinion est plus répandue chez les moins de 25 ans (58 %) que chez les retraités (48 %). Elle est aussi davantage exprimée par les hommes (58 %) que par les femmes (51 %). En particulier, 63 % des pères (d'un enfant de moins de 20 ans) pensent que cela « *permet la répartition de la prise en charge de l'enfant* ». Néanmoins, dans les faits, peu de pères cessent ou réduisent leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant. En 2020, seuls 15 000 pères d'un enfant de moins de 3 ans ont opté pour un congé parental indemnisé.

Si les parents souhaitent garder eux-mêmes leur enfant durant ses six premiers mois, au-delà ils sont majoritairement favorables à un accueil dans un mode formel (voir le chapitre 2 de la partie I « Les souhaits des parents en matière d'accueil du jeune enfant »). Peu attractive car d'un montant faible et forfaitaire, la Prepare est aujourd'hui très peu partagée et couvre au fil des années de moins en moins de familles. De plus, à la fin de la durée de versement, les parents rencontrent des difficultés d'accès à un mode d'accueil. Le HCFEA a déjà constaté l'inadaptation du dispositif de la Prepare aux besoins des familles[248]. Les dernières évolutions du recours au congé parental indemnisé ne font que renforcer la nécessité de la réformer.

I. Les dispositifs successifs de congé parental indemnisé

Les parents souhaitant interrompre ou réduire leur activité professionnelle afin d'élever leur enfant peuvent bénéficier d'une prestation monétaire destinée à compenser, de manière partielle et forfaitaire, la perte ou baisse de leurs revenus du travail. Ouverte uniquement à partir du troisième enfant lors de sa création en 1985, l'allocation parentale d'éducation (APE) a été étendue en 1994

[247] La question posée est : « *Depuis 2015, pour bénéficier du congé parental pendant sa durée maximale, l'autre parent doit également arrêter ou réduire son activité pendant quelques mois. Diriez-vous que c'est une bonne chose ?* ». Les réponses possibles sont « *C'est une mauvaise idée, c'est à chaque famille de s'organiser comme elle veut* », « *C'est une bonne idée, ça permet la répartition de la prise en charge de l'enfant* », « *Ne sait pas* ». En 2020, 44 % des Français pensent que c'est à chaque famille de s'organiser comme elle veut et seuls 2 % ne savent pas. Berhuet S., Coulange M., Croutte P., Hoidian S., 2020, Les attentes des français envers les politiques familiales en 2020, *Collection des rapports du Crédoc*, n° 344.

[248] *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA de février 2019.

au deuxième enfant ainsi qu'au parent travaillant à temps partiel, puis au premier enfant en 2004 lorsqu'elle est devenue le complément de libre choix d'activité (CLCA).

Sous des conditions d'activité antérieure[249], le parent qui cessait de travailler à la naissance de son enfant pouvait bénéficier du CLCA à taux plein, qu'il soit ou non en congé parental d'éducation, pendant six mois dans la limite du premier anniversaire de l'enfant s'il s'agit du premier, ou jusqu'à ses 3 ans à partir du deuxième enfant. S'il choisissait de travailler à temps partiel, le parent pouvait bénéficier du CLCA à taux partiel, dont le montant forfaitaire était d'autant plus faible que la quotité travaillée était élevée.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a substitué la Prepare au CLCA pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2015. L'objectif était de « *favoriser le retour des femmes vers l'emploi et de modifier la répartition des responsabilités parentales au sein du couple pour qu'elle ne joue plus systématiquement en défaveur des femmes* »[250]. Sans modifier les conditions d'activité antérieure et barèmes du CLCA, le nouveau dispositif vise à inciter les pères à prendre une partie du congé parental indemnisé. Ainsi, pour le premier enfant, la durée de versement de la Prepare est de 6 mois pour chacun des parents, soit au total 12 mois si le second parent prend le relais du premier. À partir du deuxième enfant, pour les couples, la durée de versement maximale par parent passe à 24 mois, dans la limite des 3 ans de l'enfant. Le bénéfice de la Prepare et donc l'interruption ou la réduction d'activité doivent dorénavant être répartis entre les deux parents pour couvrir les trois premières années de l'enfant[251]. Si le second parent ne prend pas le relais, le bénéfice de la prestation s'arrête aux 24 mois de l'enfant, ce qui pose la question du mode de garde de l'enfant jusqu'à son entrée à l'école préélémentaire.

Si le second parent prend le relais jusqu'aux 3 ans de l'enfant, dans le cas où les parents ne parviendraient pas à trouver un mode d'accueil à ce moment, la Prepare peut être prolongée jusqu'à la rentrée scolaire au mois de septembre suivant. Il faut pour cela vérifier une condition de ressources (celle du complément familial)[252] et qu'au moins l'un des deux parents travaille.

Enfin, pour les familles d'au moins trois enfants, la Prepare peut être majorée, reprenant le principe du Colca : la durée de versement est plus courte (8 mois dans la limite du premier anniversaire de l'enfant), mais un peu mieux indemnisée. Le Colca n'a néanmoins jamais attiré de nombreux parents, la Prepare majorée non plus. En juin 2020, seuls 0,4 % des bénéficiaires de la Prepare ont opté pour la Prepare majorée, soit 897 familles[253].

---

[249] Le parent demandeur du CLCA (et aujourd'hui de la Prepare) doit justifier de 8 trimestres de cotisations vieillesse dans les 2 dernières années pour son premier enfant, dans les 4 dernières années pour son deuxième et dans les 5 dernières années à partir du troisième. À partir du deuxième enfant, les périodes antérieures de perception de l'APE ou du CLCA sont prises en compte.

[250] https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000027654910/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=.

[251] Les durées de versement de la Prepare sont plus longues en cas d'adoption, de naissance multiple d'au moins trois enfants ou pour les familles monoparentales. Ces dernières ne sont évidemment pas concernées par le partage de la prestation et bénéficient toujours d'une durée de versement pouvant aller jusqu'au premier anniversaire du premier enfant ou, à partir du deuxième enfant, jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

[252] Au 1er janvier 2022, le plafond de ressources pour deux enfants à charge s'élève à 32 663 € annuels et est majoré à 35 971 € pour un couple biactif. Il est augmenté de 6 533 € par enfant supplémentaire.

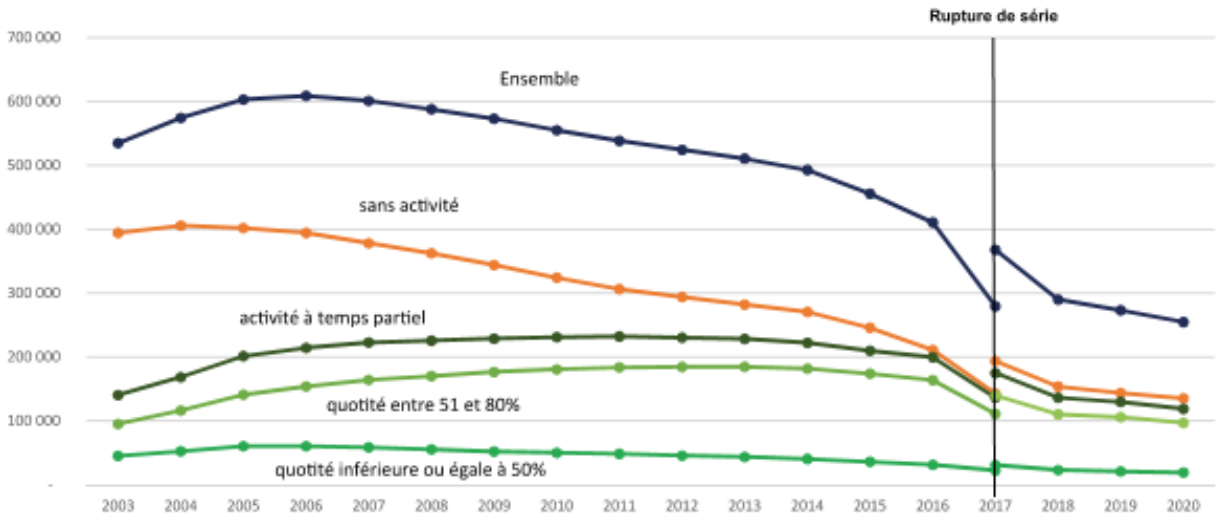
[253] Direction de la Sécurité sociale, *Dossier statistique des prestations familiales – édition 2022*.

Le dispositif de la Prepare impose donc une durée d'interruption ou de réduction de l'activité professionnelle des mères plus courte qu'avec le CLCA, dans l'objectif d'affecter moins fortement leur employabilité et leur niveau de salaire. Il vise, de plus, à inciter les pères à s'investir auprès de leur(s) jeune(s) enfant(s) pour un meilleur partage des tâches domestiques et parentales[254]. Si la période de perception de la Prepare n'est pas partagée entre les deux parents, se pose la question de la garde de l'enfant au-delà de sa deuxième année jusqu'à son entrée à l'école. Cette question semble avoir dissuadé des familles à recourir au congé parental et à son indemnisation.

II. Deux fois moins d'enfants couverts par un dispositif de congé parental indemnisé en 2021 qu'en 2014

Le nombre total de familles bénéficiaires du CLCA puis de la Prepare ne cesse de diminuer depuis 2006 (graphique 1). À cette date, 609 000 familles bénéficiaient d'une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité ; elles ne sont plus que 228 200 en juin 2021 (tableau 1), ce qui représente une baisse de 63 %. En 2021, seules 12 % des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans bénéficient d'un congé parental indemnisé.

Graphique 1 : Évolution du nombre de familles bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption ou la réduction d'activité professionnelle pour l'accueil d'un jeune enfant de 2003 à 2020



Note : en 2003 : APE (allocation parentale d'éducation) ; à partir de 2004 : APE ou CLCA (complément libre choix d'activité) ou Colca (complément optionnel de libre choix d'activité) ; à partir de 2015 : CLCA, Colca ou Prepare.
Champ : France, régime général (Cnaf, CCMSA), données au 31 décembre de 2003 à 2017, données au 30 juin de 2017 à 2020.
Source : Onape, rapport 2021.

[254] Dans le même objectif d'un meilleur partage des responsabilités parentales, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021 a étendu la durée du congé de paternité dont une partie est devenue obligatoire. Depuis le 1er juillet 2021, le congé de paternité est de 25 jours dont 4 devant être obligatoirement pris après le congé de naissance de 3 jours. Les 21 autres jours peuvent être répartis sur les 6 premiers mois de l'enfant. La durée du congé est augmentée à 32 jours en cas de naissances multiples.

Cette baisse n'a pas été homogène suivant le type de prestation. Le nombre de bénéficiaires optant pour une prestation à taux plein a chuté de manière continue, pour atteindre 119 300 familles en 2021. Le nombre de bénéficiaires optant pour une prestation à taux partiel (complétant une activité à temps partiel) baisse également, mais moins fortement, et plus récemment, pour atteindre 109 000 en 2021.

La diminution du nombre de bénéficiaires d'un congé parental indemnisé s'est fortement accentuée à partir de 2014 : entre 2014 et 2021, le nombre de bénéficiaires a été divisé par plus de deux (– 54 %).

Tableau 1 : Évolution du nombre d'enfants et de familles bénéficiaires du CLCA/ Prepare de 2015 à 2021

Nombre de bénéficiaires du CLCA/Prepare	2015	2016	2017 (déc)	2017 (juin)	2018	2019	2020	2021
Taux plein	241 000	210 900	142 580	193 700	153 700	143 600	135 800	119 300
Taux réduit	214 200	199 800	136 630	175 100	136 300	130 300	119 100	109 000
dont temps partiel entre 51 et 80 %	*173 400*	*163 800*	*113 820*	*143 900*	*113 600*	*109 100*	*100 200*	*92 000*
dont temps partiel inf. ou égal à 50 %	*35 900*	*31 300*	*19 710*	*27 100*	*19 800*	*17 700*	*15 700*	*13 900*
dont couple	*4 900*	*4 700*	*3 100*	*4 100*	*2 900*	*2 800*	*3 000*	*2 700*
Total Familles	455 200	410 700	279 210	368 800	290 000	273 200	254 800	228 200
Total Enfants	505 200	455 200	314 200	411 600	326 500	307 100	285 800	255 300

Note : rupture de série en 2017 ; bénéficiaires au 31 décembre 2015-2017 ; bénéficiaires au 30 juin 2017-2021. Couple : les deux parents bénéficient simultanément d'une prestation à taux réduit, pour une durée de 12 mois.
Champ : France, régime général.
Sources : Onape, La lettre 2017, 2019, 2020, 2021 et 2022 ; rapports 2017 et 2018.

Une première forte baisse se produit entre 2014 et 2015, due à l'entrée en vigueur de la modulation du niveau de compensation de l'arrêt ou de la réduction d'activité en fonction du revenu des familles. Pour les enfants nés avant le 1er avril 2014, la prestation était majorée pour les parents ne percevant pas l'allocation de base (AB) de la Paje, de sorte que tous les parents d'un enfant de moins de 3 ans bénéficiaient d'un niveau identique d'indemnisation du congé parental (AB et CLCA). La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2014 a supprimé cette majoration pour les enfants nés à partir du 1er avril 2014. Le nombre de familles bénéficiaires chute alors de 7,4 % entre 2014 et 2015 (contre – 2,9 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2014)[255].

Toutefois, c'est en 2017 qu'a lieu la baisse la plus marquée du nombre de familles bénéficiaires, lorsque l'obligation de partage de la Prepare a commencé à s'appliquer pour les enfants nés à partir de janvier 2015. Entre décembre 2016 et décembre 2017, le nombre de bénéficiaires s'est ainsi réduit d'environ un tiers (– 31 %). En effet, la première génération de bénéficiaires de la Prepare n'a quasiment pas partagé le bénéfice de la prestation entre les parents, extrêmement peu de pères ayant pris le relais des mères arrivées en fin de droit. Les générations suivantes de bénéficiaires

[255] HCFEA, 2018, *L'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans*, Tome 1 États des lieux.

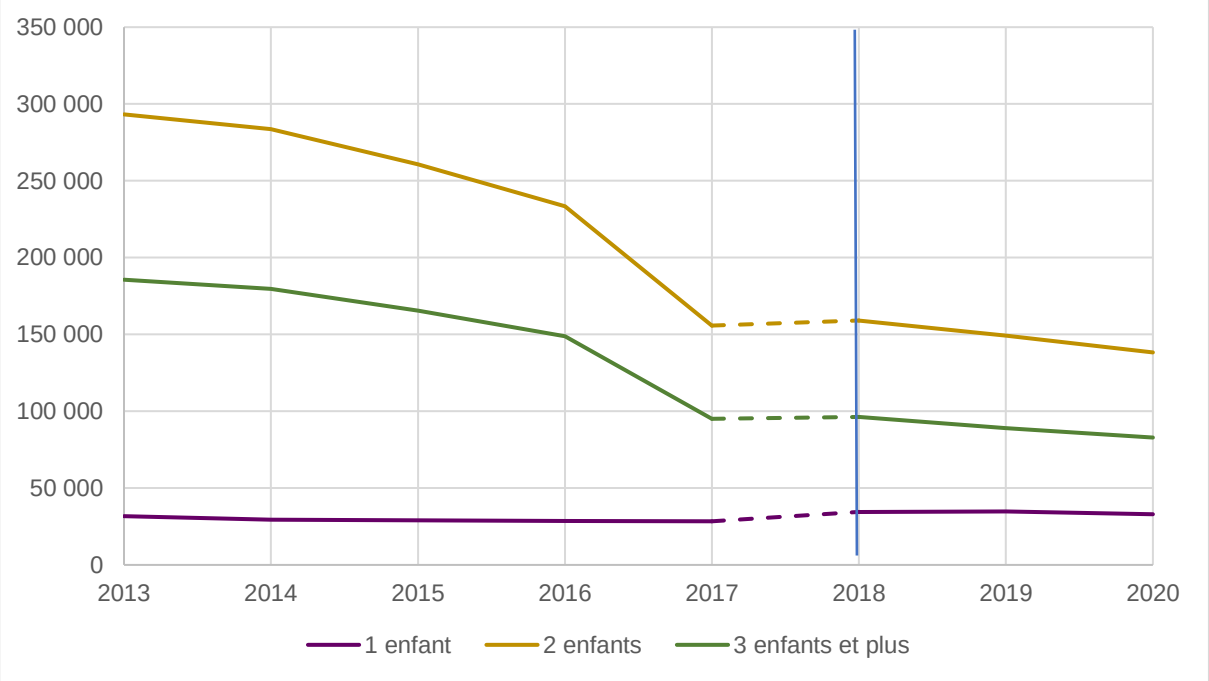
n'ont pas plus partagé le congé parental. Selon la Cnaf, en janvier 2018, seulement 2,5 % des familles bénéficiaires de la Prepare ont partagé la prestation[256].

D'après l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021, 53 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés à titre principal par leurs parents en semaine[257]. Seule une petite minorité est couverte par la Prepare, alors même qu'une bonne part des parents ont pourtant dû cesser ou réduire leur activité professionnelle.

III. Le recours à la Prepare selon la taille de la famille

Les familles donnant naissance à leur premier enfant sont un peu plus nombreuses à bénéficier de la Prepare en juin 2020 que du CLCA en décembre 2014 (+ 3 500 familles, soit + 11,9 %) (graphique 2). Elles ne sont en effet pas concernées par le raccourcissement de la durée de versement de la prestation. Au contraire, l'entrée en vigueur de la Prepare leur a permis d'étendre le versement au-delà de six mois et possiblement jusqu'au premier anniversaire de leur enfant si le second parent prend le relais du premier au bout de six mois.

Graphique 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires du CLCA / de la Prepare selon le nombre d'enfants depuis 2013



Note : avant 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018, bénéficiaires au 30 juin.
Source : Onape, rapports 2014-2021.

Les familles concernées par le raccourcissement de la durée de versement en cas de non-partage de la prestation sont les couples ayant au moins deux enfants. Elles sont plus de deux fois moins

[256] Laporte C., Legendre E, 2018, Bilan de la Prepare. Une prestation moins utilisée, rarement partagée et toujours peu attractive auprès des pères, *L'e-essentiel*, n° 183, Cnaf – DSER.
[257] Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

nombreuses à bénéficier de la Prepare en juin 2020 que du CLCA en décembre 2014. La chute du nombre de bénéficiaires est particulièrement forte en 2017 où elle atteint – 33,2 % pour les familles de deux enfants et – 36,1 % pour celles de trois enfants ou plus. C'est l'année où les premiers enfants concernés par la réforme ont atteint leurs 2 ans et où les pères n'ont pas pris le relais des mères. La baisse continue après 2017 : en juin 2020, les bénéficiaires de la Prepare comptent près de 20 800 familles de deux enfants et 13 400 familles d'au moins trois enfants en moins par rapport à juin 2018 (soit respectivement – 13,0 et – 13,9 %). La répartition des familles entre celles qui bénéficient de la prestation à taux plein et celles qui en bénéficient à taux partiel dépend de la taille de la famille. Les familles de deux enfants bénéficiaires de la Prepare optent majoritairement pour une réduction de l'activité d'un des parents plutôt que pour une interruption complète (respectivement 55,5 % et 44,5 % en juin 2020). En revanche, celles donnant naissance à un enfant de rang 3 ou plus optent pour les deux tiers (67,6 % en juin 2020) pour une interruption d'activité et le bénéfice de la prestation à taux plein. Les familles avec un enfant sont également plus nombreuses à opter pour une interruption, d'une durée plus courte il est vrai (53,9 % en juin 2020).

IV. Une prestation qui n'attire toujours pas les pères

La part des pères bénéficiaires de la Prepare est restée stable autour de 4 % par an entre 2007 et 2016, puis est montée à 6,2 % en 2017 et est restée à ce niveau depuis. Du fait de la réduction globale du nombre de bénéficiaires, cette augmentation de leur proportion parmi les bénéficiaires cache en fait une baisse du nombre de pères recourant à la prestation. En juin 2020, un peu plus de 15 000 pères bénéficient de la Prepare (tableau 2). La plupart optent pour une prestation à taux partiel, avec une quotité de travail comprise entre 51 et 80 %.

Tableau 2 : Répartition des pères et mères bénéficiaires d'un complément d'activité selon le type de recours en juin 2020

Complément d'activité	Pères				Mères				Évolution 2019-2020		
	Effectifs	%	Dont rang 1	%	Effectifs	%	Dont rang 1	%	Pères	Mères	Total
à taux plein	3 780	24	500	30	131 530	55	17 320	55	– 12,2	5,6	– 5,8
à taux réduit	11 720	76	1 190	70	107 160	45	14 340	45	– 8,9	– 10,4	– 10,3
dont couple	2 850	24	320	19	2 860	3	320	1	– 2,8	– 2,8	– 2,8
dont taux réduit activité > 50 % et < 80 %	7 740	66	750	45	89 270	83	11 990	38	– 10,8	– 8,2	– 8,4
dont taux réduit activité ≤50 %	1 140	10	120	7	17 770	17	2 040	6	– 10,0	– 8,7	– 8,7
Ensemble	**15 550**	**100**	**1 690**	**100**	**238 690**	**100**	**31 660**	**100**	**– 9,7**	**– 7,8**	**– 8,0**

Champ : France, pères et mères bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la Prepare en juin 2020.
Source : Onape (Cnaf – Fileas, MSA).

Que l'on se réfère à l'objectif initial d'inciter 100 000 pères à prendre un congé parental chaque année, ou à l'hypothèse de 20 % de pères prenant le relais de la mère pour prolonger le bénéfice

de la prestation[258], la réforme est un échec. Elle n'a pas incité les pères à davantage recourir à un congé parental indemnisé.

Ce très faible recours des pères peut être expliqué par le montant faible et forfaitaire de la Prepare. Depuis le 1er juillet 2022, l'allocation à taux plein (en cas de cessation d'activité) s'élève à 422,21 € mensuels, soit moins d'un tiers du Smic mensuel net, et ce, quel que soit le niveau de rémunération du parent. Elle est donc peu attractive et engendre un coût d'opportunité élevé de l'arrêt d'activité.

Or, le choix de prendre un congé indemnisé, tout comme l'arbitrage entre réduire son activité professionnelle (et percevoir l'allocation à taux partiel) ou la cesser (et percevoir l'allocation à taux plein) sont corrélés aux revenus des parents. En effet, parmi les parents en couple bénéficiaires de la Prepare, celui qui perçoit le complément d'activité est le plus souvent celui dont les revenus d'activité sont les plus faibles[259]. Ainsi, plus des deux tiers des pères recourant à la prestation à taux plein en juin 2020 pour leur enfant né en 2019 ont des revenus d'activité plus faibles que ceux de leur conjointe[260]. De manière similaire, les pères les plus enclins à prendre un congé parental à temps partiel sont ceux qui gagnent le moins bien leur vie et dont la conjointe a des revenus suffisamment élevés (au-dessus de la médiane) pour compenser la perte de revenus engendrée par la réduction d'activité[261].

Néanmoins, les revenus d'activité ne semblent pas être le seul déterminant du choix des pères. Comme le soulignent Périvier et Verdugo (2021), les pères qui travaillent à temps partiel sont directement éligibles à la prestation à taux partiel, à condition de remplir les conditions d'activité antérieures exigées pour bénéficier de la prestation[262]. Ceci sans avoir à modifier leur comportement d'activité ou leur quotité de travail, donc sans diminution de leur revenu, et sans réduire le droit de leur conjointe. À partir de l'enquête Emploi, les auteurs estiment qu'entre 4 à 6 % des pères d'un jeune enfant seraient éligibles à la Prepare à taux partiel, mais que, parmi ces éligibles, environ 80 % des pères d'un premier enfant et 70 % des pères de deux enfants ou plus n'y recourent pas (tableau 3). Si le taux estimé de non-recours par les pères semble diminuer en 2016 et 2017, il reste suffisamment élevé pour supposer « *un effet genré du congé parental : les pères ne demandent pas cette allocation soit parce qu'ils supposent qu'ils n'y ont pas droit, soit parce qu'ils estiment que le congé parental est une affaire de femme ou encore parce que dans leur environnement professionnel leurs collègues masculins n'y recourent pas, ce qui les dissuade de le faire* »[263].

Si l'on se réfère au non-recours au congé de paternité, récemment réformé, les explications peuvent aussi être recherchées du côté du statut d'emploi des pères. En effet, une étude du Cereq montre que le principal facteur explicatif du non-recours au congé de paternité, qui concerne de manière stable depuis 2002 environ 30 % des pères, est leur situation d'emploi et en particulier sa stabilité. Alors que 87 % des pères en CDI prennent un congé de paternité, seuls 35 % de ceux en CDD, un tiers des travailleurs indépendants et un quart des pères au chômage le font. Le taux de recours est

---

[258] Étude d'impact du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, juillet 2013, https://www.senat.fr/leg/Études-impact/pjl12-717-ei/pjl12-717-ei.html
[259] Rapport 2021 de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), p. 69-71.
[260] *Ibid*.
[261] Guergoat-Larivière M., Narcy M., Sari F., 2023, *L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde*, rapport pour France Stratégie.
[262] Périvier H., Verdugo G., 2021, Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ? », *OFCE Policy brief*, n° 88.
[263] *Ibid.*, p. 10.

aussi trois fois plus faible pour les pères ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi que pour ceux ayant plus de deux ans d'ancienneté. Enfin, parmi les salariés, ceux qui travaillent dans une entreprise de plus de 200 salariés ont une probabilité accrue de prendre un congé de paternité de 83 % par rapport à ceux qui travaillent dans une entreprise de 10 à 49 salariés[264].

Tableau 3 : Estimation du non-recours à la Prepare à taux partiel pour les pères et les mères

Année de naissance	2015	2016	2017
A. Parents d'un enfant de rang 1, âgé de moins de 12 mois			
A1. Pères			
% de temps partiel	4,0	5,6	3,8
Recours à l'allocation à taux partiel	0,9	1,2	1,2
Non recours estimé	***77,5***	***78,6***	***68,4***
A2. Mères			
% de temps partiel	13,8	16,2	15,9
Recours à l'allocation à taux partiel	13,2	11,9	11,9
Non recours estimé	***4,3***	***26,5***	***25,2***
B. Parents d'un enfant de rang 12 ou plus			
B1. Pères dont l'enfant le plus jeune est âgé de 25 à 36 mois			
% de temps partiel	6,0	5,2	na
Recours à l'allocation à taux partiel	1,8	1,8	1,6
Non recours estimé	***70,0***	***65,4***	***na***
B2. Mères dont l'enfant le plus jeune est âgé de 12 à 23 mois			
% de temps partiel	23,6	23,9	23,5
Recours à l'allocation à taux partiel	19,1	18,1	17,8
Non recours estimé	***19,1***	***24,3***	***24,3***

Note : le tableau compare le taux de temps partiel des pères et des mères estimé à partir de l'enquête Emploi avec la part de pères et de mères qui ont recours à au moins un mois de Prepare, selon le rang de l'enfant.
Lecture : 77 % des pères ayant un enfant âgé de moins de 12 mois et travaillant à temps partiel en 2015 n'ont pas demandé à percevoir la Prepare à taux partiel à laquelle ils avaient pourtant droit.
Source : Insee, enquête Emploi (Périvier et Verdugo, 2021, *OFCE Policy brief*, n° 88).

V. Les conditions de la Prepare détournent des mères du congé parental indemnisé

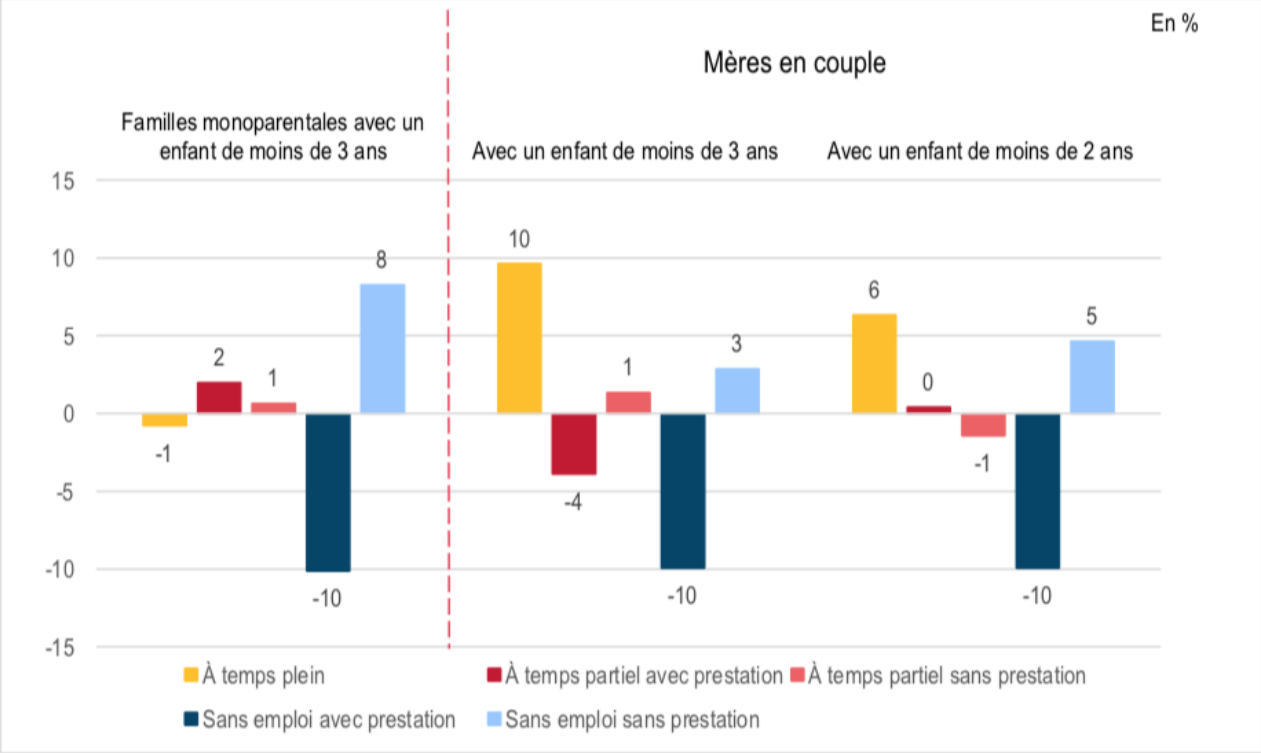
Comme le montre le tableau 3, environ un quart des mères travaillant à temps partiel ne recourent pas à la Prepare (Périvier et Verdugo, 2021). Or, comme les pères à temps partiel, elles pourraient percevoir la prestation à taux partiel sans modifier leur comportement d'activité. Le taux de non

[264] Sponton A., 2022, Quels freins limitent encore le recours au congé de paternité chez les jeunes pères ?, *Cereq Bref*, n° 419. Voir aussi Antunez K., Buisson G., 2019, Les Français et les congés de maternité et paternité : opinion et recours, *Études et Résultats*, n° 1098, Drees ; Colombet C., 2016, Histoire des congés parentaux en France. Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer, *Revue des affaires sociales et familiales*, n° 122, p. 111-122.

recours à la Prepare par les mères travaillant à temps partiel s'est accru de 22 points en 2016 pour les mères d'un premier enfant, et de 5 points pour les mères d'un enfant de rang 2 ou plus.

De manière similaire, on observe une baisse du recours à la Prepare à taux plein. À partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), la Drees a comparé les situations des mères d'au moins deux enfants dont un de moins de 3 ans, ayant déjà travaillé avant la naissance de leur dernier enfant, entre 2014 (date à laquelle elles pouvaient percevoir le CLCA) et 2018 (date à laquelle elles peuvent percevoir la Prepare) (graphique 3)[265]. La part des mères en couple qui sont en emploi à temps complet augmente entre 2014 et 2018 : + 10 points pour les mères d'un enfant de moins de 3 ans et + 6 points pour les mères d'un enfant de moins de 2 ans. Si, pour les mères d'enfants de moins de 3 ans, on peut y voir un effet mécanique lié au raccourcissement de la durée de la prestation, l'augmentation de l'emploi à temps complet des mères d'enfants de moins de 2 ans traduit bien un moindre recours au congé parental indemnisé par la Prepare. On observe une baisse de 10 points de la part des mères bénéficiant d'une Prepare à taux plein entre 2014 et 2018.

Graphique 3 : Situation professionnelle des mères de jeunes enfants selon qu'elles bénéficient ou non d'une prestation de congé parental et selon leur situation conjugale – Écarts entre 2014 et 2018



Lecture : parmi les mères de plusieurs enfants dont un au moins a moins de 3 ans et qui vivent en couple, la part de celles sans emploi qui bénéficient d'une prestation a baissé de 10 points entre 2014 et 2018, tandis que la part de celles qui travaillent à temps plein a augmenté de 10 points.
Champ : mères ayant déjà travaillé avec deux enfants ou plus au domicile.
Source : Insee, ERFS 2014 et 2018 (Buisson et Pinel, 2022, *Les dossiers de la Drees*, n° 91).

[265] Buisson G., Pinel L., 2022, Les bénéficiaires des prestations liées au congé parental. Profils et évolutions après la réforme de 2014, *Les dossiers de la Drees*, n° 91, janvier.

Deux facteurs pourraient expliquer cette baisse du recours à la Prepare : une réduction de la population éligible et un désintérêt croissant des mères pour la prestation[266].

La réduction de la population éligible peut provenir d'un nombre plus faible de mères avec enfant(s) de moins de 3 ans répondant aux conditions d'octroi de la prestation en termes d'activité antérieure. Des travaux menés par la Cnaf et la Cnav en 2017 montrent qu'entre 2004 et 2014, un nombre croissant de mères n'ouvrent pas le droit aux indemnités journalières du régime général lors d'une nouvelle naissance, impliquant de fait une augmentation de celles ne satisfaisant pas les conditions d'activité nécessaires pour bénéficier de la Prepare. L'évolution du marché du travail peut donc constituer un frein pour les mères qui remplissent moins souvent les conditions d'activité ouvrant droit à la Prepare[267]. Dans l'étude menée par la Drees sur les bénéficiaires de la Prepare, on observe une augmentation de la part des mères sans emploi ne bénéficiant pas d'une indemnisation : + 8 points entre 2014 et 2018 pour les familles monoparentales et + 5 points pour les mères d'enfants de moins de 2 ans. Étant donné que les familles monoparentales ne sont pas concernées par la réduction de la durée de versement de la prestation, il est fort probable qu'une explication de ces fortes augmentations de personnes sans emploi et sans prestation réside dans l'absence d'une activité antérieure suffisante pour ouvrir droit à la Prepare.

La plupart des études indiquent, de plus, un moindre intérêt des familles pour la prestation : l'entrée en vigueur de la Prepare a dissuadé davantage les familles d'au moins deux enfants de recourir à un congé parental indemnisé. À partir de l'enquête Emploi, Narcy et Sari (2021) ont comparé les comportements des mères ayant donné naissance à un deuxième enfant (ou plus) entre juillet 2013 et juin 2015. Ils estiment que l'entrée en vigueur de la Prepare au 1er janvier 2015 a réduit d'environ 10 points de pourcentage la probabilité de recourir à un congé parental à temps plein au cours de la première année suivant la naissance[268]. Utilisant une autre méthode d'analyse à partir des données de la Cnaf, le HCFEA a évalué la baisse du taux de recours à la Prepare des couples avec deux enfants ou plus à 4,4 points entre 2014 et 2015[269]. Entre les mêmes dates, Périvier et Verdugo (2021) estiment que le recours au congé parental s'est réduit d'environ 45 points de pourcentages pour les mères d'au moins deux enfants appartenant aux deuxième et troisième quartiles de revenus et de 26 points pour les mères du quartile le plus élevé[270]. La Drees conclut, elle aussi, à un moindre recours à la Prepare par rapport au CLCA[271].

Le partage de la prestation a donc eu un effet dissuasif pour les mères d'au moins deux enfants, qui décident moins souvent d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle. Selon Narcy et Sari (2021), une des raisons pour lesquelles les mères renoncent au bénéfice de la Prepare est qu'elles

---

[266] L'Igas souligne aussi le déficit d'information des familles sur le dispositif, celui-ci étant particulièrement complexe notamment dans son articulation avec les différents statuts d'emploi (chômage, inactivité, congé parental, temps partiel), sa possibilité ou non de cumul avec d'autres prestations et l'affiliation ou non à l'AVPF. Auzel G., Rance E., Remay F., 2019, *Mission d'évaluation du congé parental d'éducation et de la prestation partagée d'éducation de l'enfant*, Igas, avril.

[267] HCFEA, 2018, *L'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans*, Tome 1 États des lieux, Annexe 2.

[268] Narcy M., Sari F., 2021, Quel est l'effet d'une réduction de la durée d'indemnisation du congé parental sur l'activité des mères ? Une évaluation de la réforme de 2015, *Revue économique*, vol. 72, n° 2, p. 185-213.

[269] HCFEA, 2019, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport du Conseil de la famille, p 152.

[270] Les quartiles de revenus sont construits à partir des revenus des mères deux ans avant la naissance.

[271] Buisson G., Pinel L., 2022, Les bénéficiaires des prestations liées au congé parental. Profils et évolutions après la réforme de 2014, *Les dossiers de la Drees*, n° 91, janvier.

anticipent des difficultés à trouver un mode d'accueil pour leur enfant entre la fin de leur congé et son entrée à l'école. En effet, par rapport au CLCA, la Prepare s'arrête avant l'entrée à l'école en cas de non partage. Or, les difficultés d'accès à un mode d'accueil augmentent avec l'âge de l'enfant. Les auteurs montrent que deux catégories de femmes sont particulièrement touchées par ce renoncement : les femmes les moins diplômées, dont les revenus ne sont pas suffisants pour financer une dernière année de congé parental sans indemnité, et les salariées du secteur privé qui, par rapport au secteur public, offre moins de possibilités d'aménagement du temps de travail à la reprise d'emploi pour concilier vie familiale et vie professionnelle[272].

VI. Un effet ambigu de la Prepare sur la reprise d'emploi et les revenus des mères

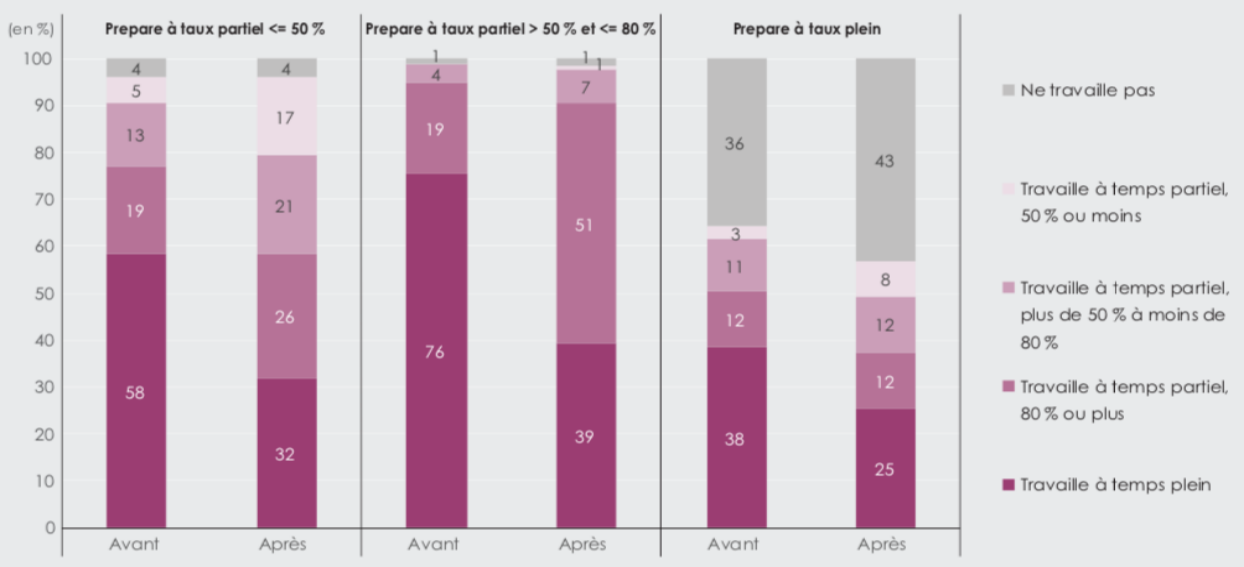
Le deuxième objectif affiché de la réforme de la Prepare était d'améliorer le taux d'emploi des femmes en réduisant la durée de leur éloignement du marché du travail. En 2020, selon l'Insee, le taux d'emploi moyen des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans est de 63 % et décroît avec le nombre d'enfants dans la famille. Lorsqu'elles ont un seul enfant, âgé de moins de 3 ans, 70 % des mères sont en emploi ; lorsqu'elles ont au moins trois enfants dont le benjamin a moins de 3 ans, seules 39 % sont en emploi[273]. Depuis 2014, le taux d'emploi des mères d'un enfant de moins de 3 ans augmenté de 6 points pour les mères de deux enfants, et de 2 points pour les mères de trois enfants et plus. Néanmoins, les études menées sur la situation d'emploi des mères à l'issue de la perception de la Prepare suggèrent que cette augmentation de leur taux d'emploi sur la période serait davantage liée à un moindre recours au congé parental qu'à une hausse du retour à l'emploi à la fin de la période de versement de la prestation.

Une enquête de la Cnaf[274] montre ainsi qu'à l'issue de la Prepare, 67 % des bénéficiaires soit n'ont aucune activité professionnelle, soit ont une activité réduite par rapport à leur quotité de travail avant la perception de la Prepare[275]. Parmi les bénéficiaires de la Prepare à taux plein en décembre 2016, 64 % avaient une activité professionnelle avant la naissance de leur enfant (graphique 4). En 2018, à la sortie du dispositif, seuls 57 % ont de nouveau une activité professionnelle[276]. Moins de la moitié de ceux n'ayant pas repris une activité professionnelle se déclarent au chômage (47 %), la plupart du temps non indemnisé[277]. Pour les bénéficiaires de la Prepare à taux partiel, la proportion de ceux en activité professionnelle avant et à l'issue de la Prepare est identique. Néanmoins la quotité travaillée a diminué : seule une minorité reprend un travail à temps plein, la majorité gardant ou reprenant une activité professionnelle à temps partiel.

---

[272] Voir aussi Guergoat-Larivière M., Narcy M., Sari F., 2023, *L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde*, rapport pour France Stratégie 2023.
[273] Repss famille 2022, p. 99.
[274] L'enquête Embleme a été menée par la Cnaf en 2018 auprès des familles ayant bénéficié de la Prepare en décembre 2016 (pour leur enfant de rang deux ou plus nés durant l'année 2015) et sorties du dispositif au bout de deux ans, le deuxième parent n'ayant pas pris le relais de la prestation.
[275] Laporte C., 2019, Les sortants de la Prepare : retour à l'emploi et mode de conciliation familiale, *L'e-essentiel*, n° 186, Cnaf – DSER.
[276] Le différentiel de 7 points représente environ 3 850 personnes qui étaient donc en emploi avant l'arrivée de l'enfant mais ne reprennent pas d'emploi alors qu'elles ne bénéficient plus de la Prepare.
[277] Parmi ceux qui sont au chômage, seuls 28 % sont indemnisés.

Graphique 4 : Répartition des bénéficiaires de la Prepare (taux plein ou partiel) selon la quotité travaillée avant et après la perception de la prestation pour leur enfant né en 2015



Champ : France, répondants bénéficiaires de la Prepare en décembre 2016 ne percevant plus la prestation en janvier 2018 (familles ayant au moins deux enfants à charge, y compris celles monoparentales [5 % des répondants]).
Source : Cnaf, enquête Embleme, deuxième phase.

Ces résultats sont confirmés par l'analyse des revenus des mères menée par Périvier et Verdugo (2021). La troisième année de l'enfant, les revenus des mères reviennent en moyenne à leur niveau de deux ans avant la naissance. La croissance de leurs revenus d'activité la troisième année compense donc la perte de l'allocation. Néanmoins, une partie de ces revenus d'activité perçus lors de la troisième année sont des allocations chômage, dont le droit est suspendu pendant le congé parental. Le montant des allocations chômage perçues la troisième année bondit de 40 % dans le revenu moyen des mères par rapport à leur situation deux ans avant la naissance. Le recours au chômage est ainsi, en moyenne, plus élevé que deux ans avant la naissance.

Selon l'étude menée pour France Stratégie, une part importante de mères ayant cessé de travailler durant les deux premières années de leur enfant sont restées sans emploi au cours de sa troisième année[278]. Les mères d'au moins deux enfants qui sont retournées en emploi au cours de la troisième année du benjamin ont accru leur expérience professionnelle de cinq mois et demi en moyenne. Elles n'ont donc pas repris leur activité professionnelle à temps plein et/ou ont mis quelques temps à se réinsérer dans l'emploi. De plus, cette reprise du travail ne s'est pas traduite par une augmentation significative de leurs revenus. En effet, l'étude montre que la fin du bénéfice de la Prepare a eu un effet significativement plus fort sur la reprise d'emploi de trois catégories de mères : celles d'au moins trois enfants, les plus jeunes et les salariées du secteur privé. Or, ces mères étaient celles qui, avant la prise du congé parental, percevaient en moyenne les revenus les moins élevés. Leur retour à l'emploi s'est donc traduit par des gains salariaux plus faibles en moyenne.

[278] Guergoat-Larivière M., Narcy M., Sari F., 2023, *L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde*, rapport pour France Stratégie.

VII. Quels modes d'accueil des enfants à la fin du congé parental ?

À la fin de la perception de la Prepare, les mères qui étaient en congé parental durant les deux premières années de leur enfant doivent *a priori* reprendre un emploi alors que leur enfant n'a pas encore atteint l'âge de la scolarisation. Se pose alors la question du mode d'accueil de l'enfant et de son financement. Ne pas trouver un mode d'accueil pour leur enfant ou ne pas pouvoir le financer oblige certaines mères à rester en congé parental, mais désormais non indemnisé.

S'appuyant sur les données de la Cnaf, le HCFEA a déjà analysé que seulement 16 % des couples ayant perdu le bénéfice de la Prepare à taux plein en 2017, aux 2 ans de leur enfant, percevaient en 2017 un CMG pour un mode d'accueil individuel, suggérant des difficultés pour faire garder l'enfant durant sa 3e année[279]. Les couples sortant de la Prepare à taux partiel étaient 56 % à bénéficier d'un CMG après les 2 ans de leur enfant, la plupart d'entre eux étant déjà bénéficiaires du CMG durant les deux premières années de l'enfant et poursuivant donc l'utilisation du mode d'accueil déjà en place. Les montants de CMG versés à ces familles n'avaient quasiment pas augmenté en 2017 par rapport à 2015. Elles n'avaient donc pas augmenté le temps d'accueil à l'issue de la Prepare, et le parent qui travaillait à temps partiel auparavant n'avait probablement pas repris à temps plein.

Les résultats de l'enquête Emblème dressent un constat proche pour l'année 2018[280]. En 2018, l'augmentation du recours à des modes d'accueil formel a été réelle, mais limitée, lorsque les familles ont cessé de bénéficier de la Prepare. Le recours à la crèche, et surtout celui à une assistante maternelle augmentent après la fin de versement de la Prepare à taux plein, à la fois en nombre de places et en durée d'accueil. Néanmoins, ces augmentations sont faibles[281]. Pour les familles bénéficiaires de la Prepare à taux partiel, les recours aux modes d'accueil formel sont souvent les mêmes avant et après le bénéfice de la prestation.

La mise en œuvre de la Prepare a donc eu un effet positif, mais peu important, sur le recours à un mode d'accueil à partir des 2 ans de l'enfant. Comme le montre l'étude réalisée pour France Stratégie, cette augmentation du recours à un mode d'accueil est presque deux fois moins importante que l'augmentation du taux d'emploi des mères à la même période[282]. Ceci signifie qu'une part non négligeable des mères ayant repris un emploi ont dû recourir à des modes de garde informels. C'est particulièrement le cas pour les familles aux revenus modestes, qui sont celles pour lesquelles la réduction de la durée de prestation a eu l'effet le plus fort sur le retour à l'emploi dans la troisième année de l'enfant. Ces familles n'ont pas toujours des revenus suffisants pour pouvoir recourir à un mode d'accueil payant. Il est aussi possible qu'elles aient plus de réticences à confier

[279] HCFEA, 2019, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport du Conseil de la famille, p 157.
[280] Laporte C., 2019, Les sortants de la Prepare : retour à l'emploi et mode de conciliation familiale, *L'e-essentiel*, n° 186, Cnaf – DSER.
[281] Selon la Cnaf, la fin de versement de la Prepare (à taux plein comme à taux partiel) a conduit les familles à mobiliser environ 5 000 places supplémentaires en crèche et 3 300 auprès d'une assistante maternelle.
[282] Dans cette étude, le taux de recours à un mode d'accueil formel est mesuré par la probabilité de percevoir au moins un mois de CMG entre le 25e et le 35e mois de l'enfant. Guergoat-Larivière M., Narcy M., Sari F., 2023, *L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde*, rapport pour France Stratégie.

leur enfant à un mode d'accueil formel[283], ou que les parents occupent des emplois à horaires atypiques. La possibilité de scolariser plus précocement leur enfant peut aussi favoriser le recours à une garde informelle en attendant la rentrée scolaire. En effet, la scolarisation à 2 ans est plus fréquente dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où vivent une part importante des mères de familles modestes. Selon les auteurs, leur retour à l'emploi a pu être facilité par cette possibilité d'accès à l'école avant les 3 ans de l'enfant. Dans les endroits où la scolarisation à 2 ans existe, certaines mères ayant eu leur deuxième enfant (ou plus) en janvier 2015, et perdant le bénéfice de la Prepare en décembre 2016, ont inscrit leur enfant à l'école à partir de septembre 2017 (au lieu de septembre 2018 pour une scolarisation à 3 ans). Ce délai plus court entre la fin du bénéfice de la Prepare et l'entrée à l'école peut inciter à recourir à une garde informelle jusqu'à la rentrée scolaire.

Enfin, cette étude montre que le taux de couverture de la commune en modes d'accueil n'a pas d'influence sur le recours à un accueil formel durant la 3e année de l'enfant. Même dans les communes bien dotées en modes d'accueil, les difficultés pour accéder à un mode d'accueil quand l'enfant a 2 ans sont réelles. La plupart des places sont en effet utilisées par les familles ne recourant pas à un congé parental ou par celles continuant à travailler à temps partiel. Les auteurs en concluent que « *L'effet du recours aux modes de garde formels démontre ainsi l'importance, avec un congé parental plus court, de pouvoir proposer une offre adéquate de places en structures d'accueil et auprès d'assistantes maternelles pour des enfants âgés de deux ans* »[284], la différence entre le nombre de mères retournant en emploi et l'utilisation des modes d'accueil formels contraignant un nombre non négligeable de familles à recourir à une garde informelle.

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

Proposition de réforme des congés parentaux indemnisés (HCFEA 2019)

Mettre en place un congé court d'au moins 4 mois par parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération basée sur le salaire antérieur (au moins égale au montant des indemnités journalières maladies). Ce congé court aurait une condition d'activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation.

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

[283] Francou Q., Panico L., Solaz A., 2017, De la naissance à l'école maternelle : des parcours de mode d'accueil diversifiés, *Revue française des affaires sociales*, 2017/2, pp. 123-147.
[284] Guergoat-Larivière M., Narcy M., Sari F., 2023, *L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde*, rapport pour France Stratégie.

PARTIE III :
OFFRE D'ACCUEIL FORMEL : UNE GRANDE DIVERSITE DE SITUATIONS SELON LES COMMUNES

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Pour les familles, c'est au niveau des territoires où elles vivent (commune, bassin de vie) que se pose la question de la recherche d'un mode d'accueil pour leur jeune enfant. Dans cette partie, l'objectif est d'analyser comment se présente aujourd'hui l'offre d'accueil au niveau des communes et des EPCI, et comment elle a évolué au cours des dernières années. Cela permettra d'identifier les acquis, mais aussi les difficultés qui restent à surmonter, et leur inscription dans la diversité des territoires locaux.

Les principaux résultats sont les suivants.

D'abord l'offre actuelle apparaît particulièrement inégalitaire entre les territoires, avec une offre développée dans les communes aisées et le centre des métropoles, beaucoup plus limitée dans les territoires excentrés, ceux dont la population a les plus faibles niveaux de vie, et dans les Drom.

D'autre part, les évolutions observées dans la dernière période, entre 2017 et 2020, montrent plutôt un renforcement de ces inégalités :

- l'offre de places en 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 principales aires urbaines, connaît un développement très limité, et celui-ci tend plutôt à renforcer les inégalités antérieures ;
- l'offre de micro-crèches Paje, dont le taux de couverture national moyen est de 2,5 % et qui qui connaît une évolution dynamique, se concentre sur les marchés solvables et tend, elle aussi, à se concentrer sur les zones urbaines aisées ;
- l'offre de places chez des 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 de l'offre ;
- 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.

I. La problématique

Le choix fait ici est de se placer au niveau des communes et de voir, selon leurs caractéristiques, comment se décline l'offre à laquelle peuvent s'adresser les parents.

L'idée est d'abord d'identifier, en fonction du type d'urbanisation de la commune et du niveau de vie de ses habitants, quels sont les types de territoires plutôt bien dotés en offre d'accueil et ceux qui le sont moins, et de voir au travers de cette grille comment se caractérisent les différents types d'offre

(EAJE PSU, micro-crèches Paje, assistantes maternelles, préscolarisation, garde à domicile) en termes d'implantation territoriale et de populations concernées. C'est l'objet des chapitres 2 à 5.

Mais il ne suffit pas d'identifier des tendances générales observables sur l'ensemble du territoire. Des politiques communales plus ou moins attentives à l'accueil du jeune enfant, des particularités et des sensibilités régionales ou locales peuvent faire apparaître des différences importantes entre départements ou communes de tailles comparables. C'est l'objet du chapitre 6 d'identifier, de manière plus fine, la manière dont tous ces éléments se combinent au niveau d'un territoire donné.

On s'appuiera à cet effet sur trois types d'illustrations :

- des tableaux d'un format standardisé permettant de comparer les différents types d'offre d'accueil au travers d'une grille d'analyse commune ;
- quelques cartes permettant d'illustrer l'implantation territoriale des différents types d'offre d'accueil sur la France métropolitaine ;
- des tableaux détaillés, par départements et pour les communes les plus importantes, décrivant la nature de l'offre d'accueil qu'ils proposent.

Dans cet ensemble, on s'est efforcé de présenter, chaque fois que c'était possible, la situation spécifique des quatre Drom « historiques » (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion), l'offre d'accueil n'étant pratiquement pas présente à Mayotte.

Cette étude se limite à l'observation de l'offre structurée d'accueil du jeune enfant, autour des cinq modalités rappelées ci-dessus (ce sont celles que suit l'Onape[285]). Ne sont donc pas pris en compte les autres lieux qui peuvent contribuer, de manière différente, à des fonctions de socialisation et d'accueil souple de jeunes enfants, souvent en présence d'un de leurs parents (Laep, etc.).

II. Les données utilisées

Cette étude s'appuie sur plusieurs types de données disponibles au niveau communal :

- les données sur l'offre d'accueil des jeunes enfants sont celles rassemblées par l'Onape au niveau communal à partir de sources Cnaf, Drees, Acoss, CCMSA ; elles vont de 2017 à 2020 et permettent de distinguer les EAJE (y compris les micro-crèches Paje), les assistantes maternelles, la garde à domicile et la préscolarisation ;
- les données sur la population sont issues du recensement de 2018 (le dernier disponible), celles sur le nombre d'enfants de 0 à 2 ans sont issues de l'Onape (données 2020), celles sur les niveaux de vie sont produites par l'Insee (données 2019) ;
- l'identification des aires urbaines, des EPCI et la prise en compte des fusions/éclatements de communes sont issues du répertoire géographique tenu par l'Insee.

[285] Piloté par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), l'Observatoire national de la petite enfance (Onape) associe l'ensemble des services statistiques et d'études des institutions impliquées dans l'analyse des politiques de la petite enfance : Drees, Insee, DSEP de l'Urssaf nationale, Depp, DES de la CCMSA).

Les données au niveau communal s'arrêtent en 2020. Cela a deux conséquences principales pour l'analyse :

- l'année 2020 a été marquée par le début de l'épidémie de Covid ; celle-ci, par les effets qu'elle a eus sur l'activité des parents (interruptions, télétravail) a modifié très fortement les conditions de recours aux modes d'accueil pendant la durée de l'épidémie ; on peut considérer que cela a eu des effets plus importants sur le recours aux assistantes maternelles, les parents étant plus fréquemment à leur domicile pendant les périodes d'arrêt ou de ralentissement d'activité ;
- certaines mesures d'accompagnement ont été mises en œuvre par le réseau des Caf pour relancer l'activité et les investissements à partir de 2021 (« plan rebond ») ; elles ne sont pas prises en compte ici.

Cela n'invalide pas pour autant les résultats présentés ici, qui cherchent à faire une analyse structurelle du déploiement de l'offre d'accueil sur le territoire : la pandémie a pu avoir un effet conjoncturel sur le recours à l'offre d'accueil à son moment de plus forte intensité, mais celui-ci ne remet pas en cause les tendances identifiées ici.

Les retraitements ont été réalisés par le HCFEA.

III. Trois indicateurs principaux, pour combiner trois angles d'analyse

À partir de ces données, mises ensemble au niveau communal, on a travaillé principalement sur trois indicateurs.

Le premier indicateur qualifie l'importance relative de l'offre d'accueil sur la commune (voire l'EPCI ou le département). Le **taux de couverture** (total ou d'un mode d'accueil donné) rapporte le nombre de places disponibles sur la commune au nombre d'enfants de 0 à 2 ans de la commune (en 2020)[286]. De manière conventionnelle, quand on compare l'offre en 2017 à celle en 2020 pour analyser les évolutions, on rapporte les deux données au même nombre d'enfants (en 2020) ; l'objectif est en effet de mesurer l'évolution de l'offre indépendamment de l'évolution de la démographie des enfants de moins de 3 ans sur la commune.

Le second indicateur part de l'hypothèse que le type de commune au sein duquel vit la famille et son jeune enfant est une dimension fondamentale à prendre en compte. Vivre dans une commune rurale isolée, dans une petite aire urbaine ou dans une aire urbaine plus grande, voire une grande métropole, vivre au centre de celle-ci, dans sa banlieue proche ou dans une zone périurbaine plus éloignée du centre renvoie à des familles de milieux sociaux différents et ayant des conditions de vie et des contraintes très différentes. On a retenu à cet effet la définition des **aires d'attraction des villes** établie par l'Insee[287].

[286] Nombre d'enfants de 0 à 2 ans en 2020 estimé par l'Onape.
[287] de Bellefon M.-P., Eusebio P., Forest J., Pégaz-Blanc O., Warnod R., 2020, En France, neuf personnes sur dix vivent dans l'aire d'attraction d'une ville, *Insee Focus*, n° 211, octobre.

Le troisième indicateur caractérise les habitants d'une commune à partir de leur niveau de vie : on a rapporté à cet effet le **niveau de vie médian** des habitants de la commune en 2019 à celui de l'ensemble de la France métropolitaine. Cet indicateur n'a pas été utilisé pour les Drom, l'information n'étant pas disponible pour tous.

IV. Deux grilles de lecture complémentaires : degré d'urbanisation et niveau de vie

A. L'INTENSITE DE L'URBANISATION VUE AU TRAVERS DES AIRES D'ATTRACTION DES VILLES

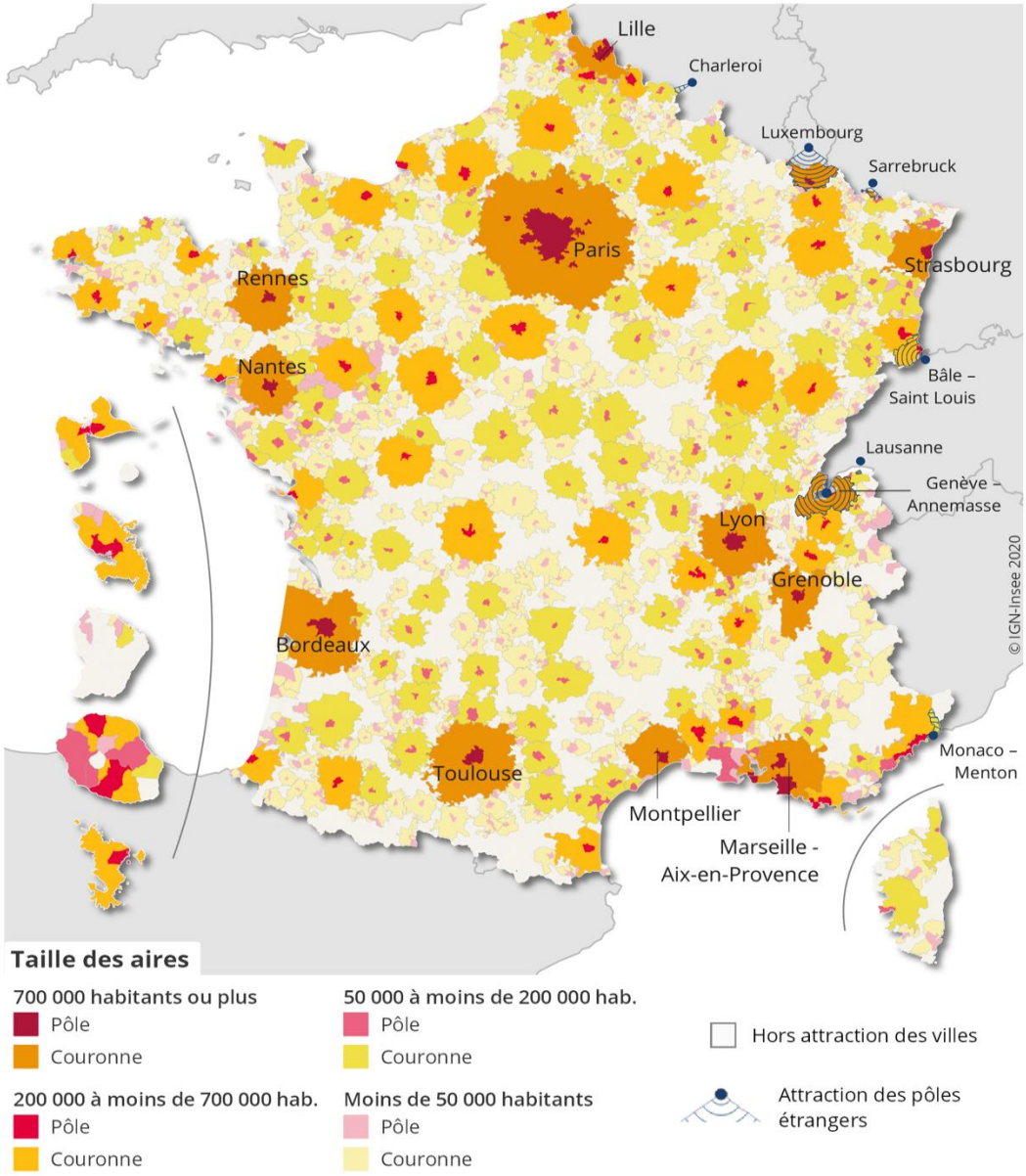
L'aire d'attraction d'une ville définit l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Une aire est composée d'un pôle, défini à partir de critères de population et d'emploi, et d'une couronne, constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. Au sein du pôle, la commune la plus peuplée est appelée commune-centre. Dans certains cas, dont Paris, l'aire peut comprendre plusieurs pôles. Cette approche fonctionnelle de la ville permet d'étudier les disparités territoriales selon deux dimensions : la taille de l'aire et la distinction entre centre et périphérie[288]. La carte 1 présente le contour des différentes aires d'attraction des villes en fonction de leur taille.

En France, 93 % de la population vit dans l'une des 699 aires d'attraction des villes, dont 682 aires en France métropolitaine et 17 aires dans les Dom. Avec 13 millions d'habitants, l'aire d'attraction de Paris concentre, à elle seule, près d'un habitant sur cinq. Treize autres aires comptent plus de 700 000 habitants : Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Lille, Toulouse, Bordeaux, Genève-Annemasse, Nantes, Luxembourg, Strasbourg, Sarrebruck, Montpellier, Rennes et Grenoble. Ensuite, 47 aires ont entre 200 000 et 700 000 habitants, 126 aires entre 50 000 et 200 000 habitants et 512 aires comptent moins de 50 000 habitants[289].

La part des cadres et professions intellectuelles supérieures est particulièrement élevée dans les aires les plus grandes, et notamment au centre de celles-ci (annexe 2 du rapport). L'évolution de la population est particulièrement dynamique dans les aires urbaines de plus de 700 000 habitants (hors Paris), notamment en raison de la jeunesse de leur population ; la croissance de la population est par contre beaucoup moins dynamique dans les communes-centre des aires (annexe 2 du rapport).

[288] *Insee Focus*, n°211, oct 2020 (op. cit.).
[289] *Idem*.

Carte 1 : Les aires d'attraction des villes selon leur nombre d'habitants en 2017[290]



[290] *Insee Focus*, n° 211, octobre 2020, (*op. cit.*).

B. LE NIVEAU DE VIE MEDIAN DES HABITANTS DE LA COMMUNE, ET LE ROLE STRUCTURANT DES POLES URBAINS

Le niveau de vie[291] médian[292] des habitants d'une commune fournit un bon indicateur du degré de richesse ou de pauvreté de ses habitants.

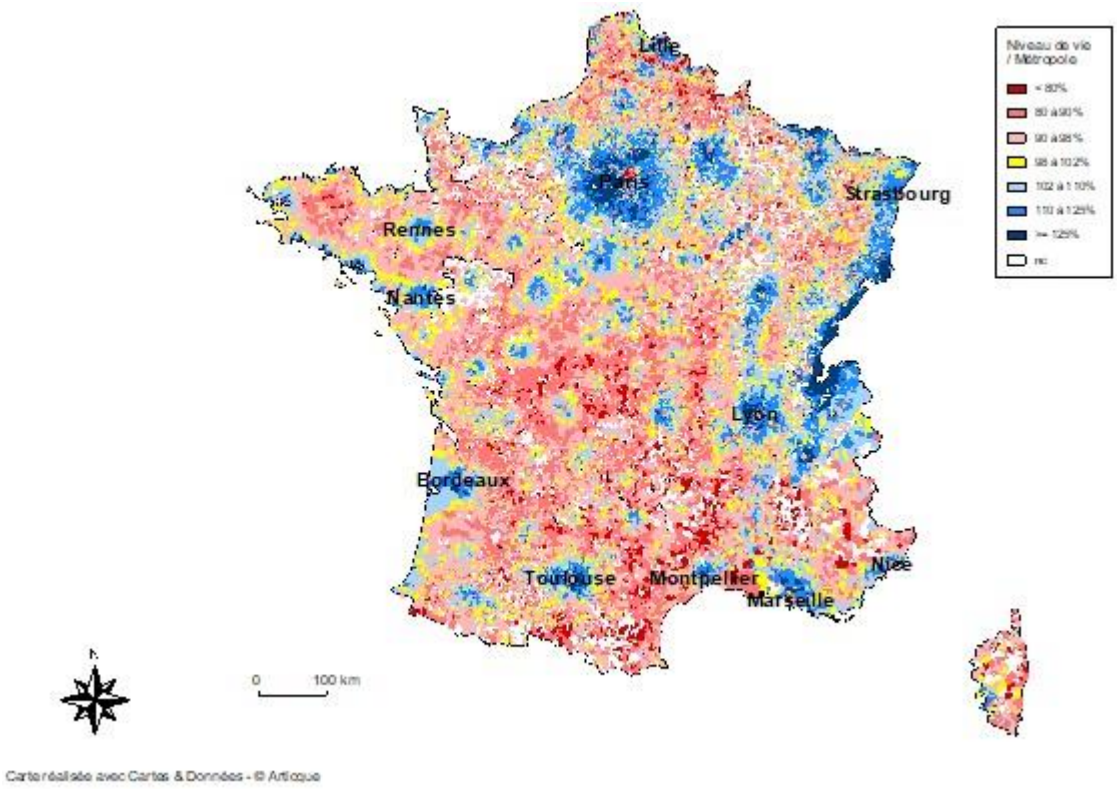
La carte 2 présente la distribution des communes de France métropolitaine en fonction du niveau de vie médian de leurs habitants. Ressortent d'abord les principales métropoles (notamment Paris), et leur couronne autour desquelles se concentrent les niveaux de vie les plus élevés, avec une relative dégressivité entre le cœur de la métropole et souvent une partie de la banlieue ouest où se situent les niveaux de vie les plus élevés, et des périphéries plus distantes où les niveaux de vie, tout en restant supérieurs à la moyenne, sont un peu inférieurs. Se distinguent néanmoins, dans certaines de leurs banlieues proches, des zones où les habitants ont des niveaux de vie particulièrement bas (en particulier les quartiers de la politique de la ville [QPV]). À l'opposé, les habitants des zones peu urbanisées et des petites villes du centre du pays ont des niveaux de vie nettement plus bas.

À côté de ce schéma d'ensemble, il faut noter, du côté des niveaux de vie élevés toutes les communes frontalières de la Suisse et en partie de l'Allemagne, où vivent de nombreux travailleurs frontaliers. Du côté des niveaux de vie nettement en dessous de la moyenne, on peut identifier l'ancien bassin minier du Nord, au sud de Lille, et la bordure méditerranéenne du Languedoc, à l'exception de Montpellier.

[291] Le revenu disponible comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les indemnités de chômage, les retraites et pensions, les revenus du patrimoine (fonciers et financiers) et les autres prestations sociales perçues, nets des impôts directs. Ces derniers incluent l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) et les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine.
Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.
Les unités de consommation (UC) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

[292] La moitié des habitants a un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian, la moitié un niveau de vie supérieur.

Carte 2 : Communes selon le niveau de vie médian de leurs habitants rapporté à celui de la métropole en 2019



Les tableaux présentés dans la suite

Les chapitres suivants analysent l'offre d'accueil, mesurée par le taux de couverture (nombre de places / nombre d'enfants de 0 à 2 ans en 2020) au travers de quatre types de tableaux déclinés pour l'ensemble et les différents modes d'accueil analysés ; ils prennent tous comme critère de base le type d'inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes.

Le premier tableau s'intéresse aux communes et les classifie en fonction du taux de couverture en modes d'accueil (par tranches) ; il permet, selon le type de communes, d'identifier la proportion de communes qui n'offrent pas le mode d'accueil considéré, celles qui en ont peu, et celles qui en ont beaucoup.

Le deuxième tableau présente la même structure, mais prend le point de vue des enfants : selon le type de commune où ils vivent, il indique la part des enfants qui n'ont accès à aucune offre, ou à une offre faible, et la part de ceux qui bénéficient d'une offre plus importante.

Le troisième tableau affiche, par type de commune et tranche de niveau de vie, le taux de couverture moyen dont bénéficient les enfants des communes considérées. Chaque valeur doit être comparée au taux de couverture France entière de manière à savoir si, en moyenne, les enfants vivant dans ce groupe de communes bénéficient d'une offre faible ou relativement abondante.

Le quatrième tableau, de structure analogue au précédent, mesure l'évolution, positive ou négative, du taux de couverture entre 2017 et 2020 ; cette évolution s'exprime en points (taux de couverture 2020 – taux de couverture 2017).

CHAPITRE 2 : L'OFFRE TOTALE (TOUS MODES D'ACCUEIL FORMEL PRIS EN COMPTE)

Le premier angle d'analyse consiste à mesurer l'ensemble de l'offre d'accueil disponible au niveau de la commune, quel que soit le mode d'accueil (EAJE hors micro-crèches Paje, micro-crèches Paje, assistantes maternelles, préscolarisation, garde à domicile). On parlera dans la suite de taux de couverture total pour cet ensemble.

I. Un quart des communes n'offre pas de place d'accueil, un quart a un taux de couverture supérieur à 75 %

Le taux de couverture total (ensemble des modes d'accueil formel) est d'environ 60 % en moyenne sur l'ensemble du pays, avec de grands écarts selon les communes (tableau 1). De manière synthétique, les communes isolées ou dans des petites aires urbaines ont une offre faible voire nulle, celle-ci étant d'autant plus élevée que l'aire à laquelle appartient la commune est importante :

- un quart des communes (26,8 %) ne compte pas de place d'accueil ou pas de jeune enfant ; cette proportion est particulièrement élevée dans les communes isolées hors aires urbaines (45,8 %) ou dans les aires urbaines de moins de 50 000 habitants (33,1 %) ;
- *a contrario*, c'est dans les aires urbaines un peu plus grandes que l'on trouve la plus grande part de communes ayant un taux de couverture supérieur ou égal à 75 % : 28,4 % pour les aires urbaines de 50 000 à 200 000 habitants, 30,7 % pour celles de 200 000 à 700 000 habitants, 27,4 % pour celles de 700 000 habitants ou plus (hors aire de Paris) ; le centre de l'aire de Paris se distingue avec 60 % des communes ayant un taux de couverture supérieur à 75 %.

II. Un enfant sur six se voit proposer une offre inférieure à 30 %, un sur cinq une offre supérieure à 75 %

Si l'on se place du point de vue des jeunes enfants (quelle est l'offre qui leur est proposée), le panorama est en partie différent : seuls 8 % des enfants ont une offre inférieure à 10 % (soit une place pour moins d'un enfant sur dix) ; ce sont en effet les communes où il y a peu d'enfants qui ont l'offre la moins développée. Mais cela ne change pas la nature du constat d'ensemble (tableau 2) : rapportée au nombre d'enfants présents sur la commune, l'offre est relativement plus faible dans les communes isolées ou appartenant à une petite aire urbaine, et elle augmente avec la taille de l'aire urbaine (pour l'aire de Paris, il s'agit principalement du centre) :

- de manière générale,15 % des enfants se voient proposer une offre inférieure à 30 % (c'est-à-dire pouvant répondre aux besoins de trois enfants sur dix) ; un enfant sur cinq a une offre supérieure à 75 %, six sur dix une offre supérieure à 50 % ;
- les taux de couverture les plus bas (inférieurs à 30 %) sont concentrés sur les communes isolées (33 % des enfants) et les petites aires urbaines (24 %) ;
- mais on trouve aussi des communes offrant les taux les plus élevés (> 75 %) dans ces mêmes types de communes : 26 % pour les communes isolées et les petites aires urbaines ;
- dans les aires urbaines de taille un peu plus élevée, à l'exception de Paris, c'est dans les zones périphériques que l'on trouve la part la plus élevée de communes dont l'offre dépasse les 75 % ;
- dans les quatre Drom pris en compte, 15 % des enfants vivent dans une commune où le taux de couverture ne dépasse pas 10 %, et près d'un sur deux (49 %) dans une commune où ce taux ne dépasse pas les 30 %.

III. Un taux de couverture plus élevé dans les communes les plus aisées, particulièrement au centre des grandes métropoles

La prise en compte du niveau de vie médian des habitants de la commune montre que le taux de couverture augmente régulièrement avec le niveau de vie des habitants, les communes les plus aisées étant celles où l'offre est relativement la plus abondante (tableau 3), particulièrement dans les communes aisées du centre des métropoles où les taux de couverture sont les plus élevés :

- le taux de couverture moyen croît régulièrement avec le niveau de vie médian des habitants de la commune : égal à 33 % pour les communes dont les habitants ont un niveau de vie médian inférieur à 80 % du niveau de vie médian de la métropole, il dépasse 70 % pour ceux dont le niveau de vie médian le dépasse de 25 % ;
- en moyenne, le taux de couverture moyen est relativement plus élevé, de l'ordre de 60 %, pour les petites communes et les aires urbaines hors Paris ;
- la situation de l'aire urbaine de Paris est beaucoup plus contrastée : les taux de couverture les plus faibles (< 30 %) se rencontrent dans les communes les plus pauvres de la banlieue parisienne, alors que le taux de couverture dépasse 75 % dans le centre aisé de la métropole ;
- avec une amplitude un peu moindre, le constat est le même dans les grandes métropoles de province, avec les taux de couverture les plus élevés (> 80 %) dans le centre aisé et la proche banlieue, et un taux inférieur à 40 % dans les périphéries éloignées les plus modestes ;
- dans les Drom (hors Mayotte), le taux de couverture moyen est particulièrement bas (31 %), et notamment dans les plus petites communes (4 %).

A. UNE BAISSE DE L'OFFRE PARTICULIEREMENT MARQUEE DANS LES PETITES OU MOYENNES AIRES URBAINES

Entre 2017 et 2020, le taux de couverture total (à nombre d'enfants donné[293]) baisse de 2,5 points (cette baisse ne prend pas en compte la baisse de la natalité et donc du nombre de jeunes enfants, qui tend à limiter les effets de ce mouvement). De manière synthétique, cette baisse tend à renforcer les inégalités entre communes, les communes les moins bien dotées étant celles où l'offre a le plus baissé (tableau 4) :

- cette baisse est plus élevée parmi les communes ayant un niveau de vie médian ou modeste (entre 80 et 102 % du niveau de vie médian de la métropole) (entre 3,2 et 3,7 points) ;
- elle est aussi plus forte pour les communes isolées ou appartenant à une aire urbaine de moins de 200 000 habitants (de 4 à 4,7 points) ;
- *a contrario* de ce mouvement de baisse, on peut constater la poursuite d'une légère hausse (entre 1 et 2 points) pour les communes aisées situées au centre de l'aire urbaine de Paris et des grandes métropoles de province ;
- on observe une légère croissance du taux de couverture total dans les quatre Drom « historiques ».

B. UNE GRANDE DISPERSION DE L'OFFRE TOTALE

On peut illustrer la variété de l'offre d'accueil sur le territoire à l'aide d'une carte. La carte 1 présente les taux de couverture totaux observés dans l'ensemble des communes de métropole. Elle montre une grande dispersion des taux observés au niveau local, combinant le rôle important du degré d'urbanisation, illustré ci-dessus, et des composantes régionales :

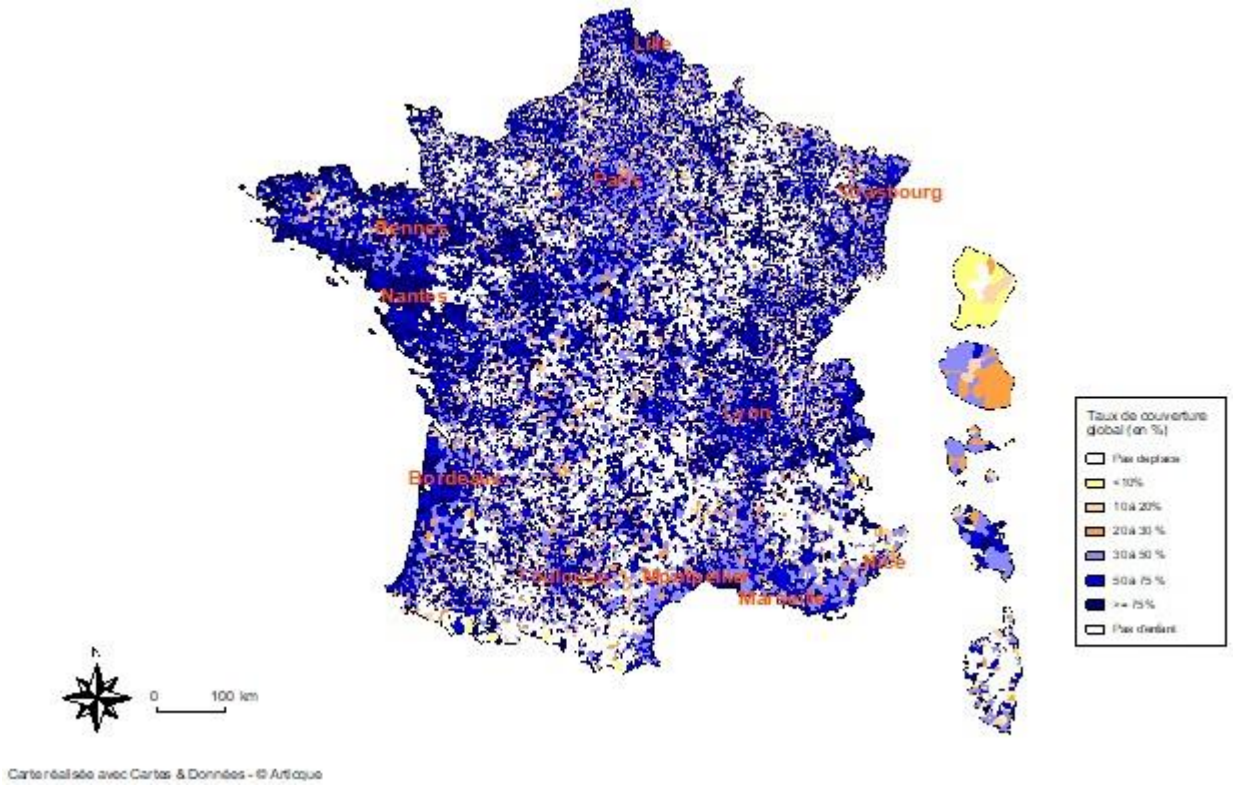
- les taux les plus élevés (en bleu sur la carte) s'observent autour des grandes agglomérations, notamment celle de Lyon, et de la façade atlantique, avec des taux particulièrement élevés dans certaines régions[294] ;
- les taux les plus bas (en blanc, en rose ou en jaune sur la carte) s'observent dans le nord-est du pays, en Normandie, et au cœur de certains massifs montagneux (Massif central, Alpes du Sud, Pyrénées ariégeoises) ;

La taille du zoom retenu ne permet pas toujours de faire ressortir certains contrastes que l'on peut rencontrer sur le terrain entre territoires proches ; sont présentées en annexe 2 du rapport, à titre d'illustration plus détaillée, des cartes de l'offre totale par grandes régions.

[293] Pour 2017, comme pour 2020, on a rapporté le nombre de places d'accueil de l'année au nombre d'enfants de la commune en 2020, afin de pouvoir observer l'évolution de l'offre, indépendamment de celle du nombre d'enfants.

[294] Cela s'illustrera aussi lorsque nous détaillerons des différences entre départements dans le chapitre 6 de cette partie III.

Carte 1 : Communes selon le taux de couverture total des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Tableau 1 : Répartition des communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par l'ensemble des modes d'accueil formel en 2020 (France métropolitaine)

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture total en 2020 – métropole									Nombre de communes
	Pas d'enfant de 0 à 2 ans	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***8,0***	***37,8***	***1,5***	***3,2***	***4,9***	***11,7***	***12,9***	***19,9***	***100 %***	***8 911***
Aire de moins de 50 000 habitants	***3,6***	***29,5***	***1,5***	***3,8***	***5,4***	***14,6***	***17,9***	***23,5***	***100 %***	***7 841***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,2	1,0	13,0	36,6	49,2	100 %	506
Autre commune	3,9	31,5	1,6	4,1	5,7	14,7	16,7	21,7	100 %	7 335
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	**1,9**	**17,4**	**2,0**	**3,6**	**6,4**	**18,0**	**22,2**	**28,4**	***100 %***	**7 804**
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	28,3	50,8	20,0	100 %	120
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,0	1,0	3,8	22,9	39,0	33,3	100 %	105
Autre commune	2,0	18,0	2,0	3,7	6,6	17,8	21,5	28,5	100 %	7 579
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,1***	***12,9***	***1,9***	***3,3***	***5,5***	***17,7***	***26,8***	***30,7***	***100 %***	***5 626***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,2	66,7	5,1	100 %	39
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	23,5	45,3	30,2	100 %	179
Autre commune	1,2	13,4	1,9	3,4	5,7	17,5	25,9	30,9	100 %	5 408
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,4***	***7,5***	***1,5***	***3,8***	***6,6***	***18,0***	***34,9***	***27,4***	***100 %***	***2 756***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	3,0	9,1	24,2	51,5	12,1	100 %	33
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	14,1	56,4	27,5	100 %	149
Autre commune	0,4	8,0	1,6	4,0	6,8	18,1	33,4	27,6	100 %	2 574
Aire de Paris	***0,4***	***8,2***	***2,6***	***4,9***	***8,9***	***27,4***	***28,9***	***18,7***	***100 %***	***1 948***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	60,	100 %	20
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,3	0,9	9,7	35,9	41,6	11,6	100 %	320
Autre commune	0,5	9,9	3,0	5,8	8,9	26,1	26,2	19,7	100 %	1 608
Ensemble	***3,5***	***23,3***	***1,7***	***3,6***	***5,8***	***16,1***	***21,0***	***24,9***	***100 %***	***34 886***
Nombre de communes	**1 232**	**8 133**	**606**	**1 250**	**2 034**	**5 620**	**7 326**	**8 685**	**34 886**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 2 : Répartition des enfants de 0 à 2 ans selon le taux de couverture de leur commune par l'ensemble des modes d'accueil formel en 2020 (France métropolitaine) (en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture total en 2020 - métropole								Nombre d'enfants
	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***11,9***	***10,8***	***3,8***	***6,3***	***17,7***	***23,5***	***26,1***	***100,0***	***110 585***
Aire de moins de 50 000 habitants	4,9	11,8	2,0	5,2	19,0	30,8	26,2	100,0	212 737
Commune-centre	0,0	15,5	0,0	3,0	18,6	34,6	28,3	100,0	96 794
Autre commune	9,0	8,8	3,6	7,1	19,4	27,6	24,5	100,0	115 943
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***2,0***	***8,8***	***1,4***	***4,3***	***24,7***	***35,9***	***22,8***	***100,0***	***344 680***
Commune-centre	0,0	9,2	0,0	2,6	31,3	48,2	8,7	100,0	117 165
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,2	6,5	29,3	43,5	20,4	100,0	20 019
Autre commune	3,4	9,5	2,3	5,0	20,6	28,2	31,0	100,0	207 496
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***0,8***	***8,2***	***0,7***	***1,8***	***23,0***	***44,3***	***21,1***	***100,0***	***447 009***
Commune-centre	0,0	13,7	0,0	0,0	30,0	53,3	3,0	100,0	141 478
Autre commune du pôle principal	0,0	0,3	0,1	0,2	30,1	49,8	19,5	100,0	66 979
Autre commune	1,5	7,2	1,3	3,3	16,9	37,5	32,3	100,0	238 552
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,3***	***3,0***	***1,4***	***3,7***	***22,0***	***50,1***	***19,6***	***100,0***	***479 701***
Commune-centre	0,0	5,9	2,7	6,6	18,7	57,1	9,0	100,0	134 712
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	0,0	1,9	28,8	55,2	14,0	100,0	116 286
Autre commune	0,6	2,8	1,4	2,8	20,5	43,3	28,6	100,0	228 703
Aire de Paris	***0,2***	***1,7***	***1,3***	***12,7***	***32,3***	***38,4***	***13,4***	***100,0***	***543 314***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	69,8	30,2	100,0	80 295
Autre commune du pôle principal	0,0	1,7	1,4	15,7	38,1	33,4	9,8	100,0	359 783
Autre commune	1,0	3,3	1,9	12,3	37,2	31,3	13,2	100,0	103 236
Ensemble	***1,7***	***6,0***	***1,4***	***6,0***	***24,7***	***40,3***	***19,9***	***100,0***	***2 138 027***
Nombre d'enfants	**36 560**	**128 164**	**30 035**	**127 683**	**529 080**	**862 014**	**424 491**	**2 138 027**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 3 : Taux de couverture par l'ensemble des modes d'accueil formel selon le niveau de vie médian de la commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								(Drom)	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	> 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***35,4***	***57,5***	***62,2***	***64,6***	***58,1***	***58,8***	***62,5***	***58,6***	***4,2***	***55,7***
Aire de moins de 50 000 habitants	***43,8***	***57,5***	***66,6***	***66,2***	***63,9***	***64,9***	***68,2***	***62,0***	***14,5***	***59,9***
Commune-centre	48,0	61,4	76,1	77,0	73,0	94,5	70,8	67,5	14,7	62,7
Autre commune	30,3	49,9	59,8	62,4	61,2	57,3	67,8	57,4	5,3	57,3
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***39,0***	***55,1***	***63,4***	***68,7***	***70,1***	***64,8***	***51,8***	***61,5***	***27,0***	***59,2***
Commune-centre	38,6	55,0	61,4	68,0	63,7			56,0	27,6	53,0
Autre commune du pôle principal	40,2	52,2	67,8	66,6	67,2	95,4		58,3	38,4	55,7
Autre commune	39,8	56,0	64,0	69,0	70,7	63,9	51,8	64,8	21,3	63,4
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***39,2***	***52,7***	***61,1***	***69,2***	***72,3***	***71,3***	***65,2***	***62,5***	***40,8***	***60,5***
Commune-centre	38,5	51,1	58,5	66,1		60,4		54,3	44,2	53,4
Autre commune du pôle principal	40,7	57,2	61,4	60,8	65,0	72,6	86,3	60,6	40,2	58,6
Autre commune	38,5	54,1	64,3	70,7	74,0	72,1	62,4	67,9	38,8	65,3
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***32,8***	***50,9***	***56,9***	***62,9***	***69,0***	***69,5***	***65,7***	***61,0***		***61,0***
Commune-centre	25,8	51,6	58,0	68,4	68,7	68,8	83,4	57,2		57,2
Autre commune du pôle principal	37,5	53,4	52,3	65,4	66,6	71,0	82,6	59,0		59,0
Autre commune	37,2	46,8	59,8	61,1	70,2	69,1	60,8	64,3		64,3
Aire de Paris	***26,5***	***36,8***	***48,6***	***47,1***	***54,5***	***58,2***	***72,7***	***53,3***		***53,3***
Commune-centre			67,0		65,8	72,6	75,0	72,2		72,2
Autre commune du pôle principal	26,1	35,5	45,1	42,1	50,3	56,9	73,6	49,5		49,5
Autre commune	28,4	40,9	54,4	55,4	55,7	57,7	60,2	51,7		51,7
Ensemble	***33,3***	***51,0***	***60,1***	***64,9***	***66,0***	***65,7***	***70,6***	***59,4***	***31,3***	***58,3***
Nombre de places en 2020	**54 370**	**201 109**	**322 564**	**129 271**	**231 507**	**188 891**	**141 535**	**1 270 118**	**26 892**	**1 297 010**
en %	*4,2*	*15,5*	*24,9*	*10,0*	*17,8*	*14,6*	*10,9*	*97,9*	*2,1*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants)

(en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
5,1	***5,2***	***1,0***	***7,2***
10,4	***10,0***	***5,3***	***11,5***
5,1	4,5	5,2	11,1
5,2	5,4	0,1	0,3
16,7	***16,1***	***24,3***	***28,1***
5,2	5,5	14,4	16,3
0,9	0,9	4,2	3,4
10,6	9,7	5,8	8,5
22,0	***20,9***	***69,4***	***53,2***
6,1	*6,6*	*24,5*	*17,3*
3,2	*3,1*	*10,9*	*8,5*
12,8	*11,2*	*34,0*	*27,4*
23,0	***22,4***	***0,0***	***0,0***
6,1	6,3	0,0	0,0
5,4	5,4	0,0	0,0
11,6	10,7	0,0	0,0
22,8	***25,4***	***0,0***	***0,0***
4,6	3,8	0,0	0,0
14,0	16,8	0,0	0,0
4,2	4,8	0,0	0,0
100,0	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 4 : Évolution du taux de couverture par l'ensemble des modes d'accueil formel selon le niveau de vie médian de la commune entre 2017 et 2020

(en points de %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***– 5,2***	***– 5,8***	***– 4,9***	***– 2,6***	***– 1,1***	***– 0,3***	***– 1,5***	***– 4,4***	***– 0,2***	***– 4,2***
Aire de moins de 50 000 habitants	***– 4,1***	***– 5,1***	***– 5,6***	***– 2,9***	***– 2,7***	***– 0,7***	***– 5,1***	***– 4,7***	***1,7***	***– 4,4***
Commune-centre	– 3,9	– 5,3	– 7,9	– 4,8	– 4,9	– 2,5	– 2,5	– 6,0	1,7	– 5,3
Autre commune	– 4,7	– 4,7	– 4,0	– 2,2	– 2,0	– 0,2	– 5,4	– 3,5	0,4	– 3,5
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***– 4,3***	***– 4,4***	***– 4,9***	***– 3,7***	***– 2,6***	***– 1,9***	***– 3,4***	***– 4,0***	***1,3***	***– 3,6***
Commune-centre	– 4,0	– 4,7	– 5,3	– 4,8	– 4,6			– 4,8	1,5	– 4,1
Autre commune du pôle principal	– 6,1	– 5,8	– 5,5	– 3,3	0,5	– 10,8		– 5,1	3,0	– 4,1
Autre commune	– 3,5	– 3,5	– 4,6	– 3,4	– 2,6	– 1,6	– 3,4	– 3,4	0,1	– 3,3
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***– 2,7***	***– 3,8***	***– 4,5***	***– 4,0***	***– 1,8***	***– 1,7***	***– 2,0***	***– 3,3***	***0,1***	***– 3,0***
Commune-centre	– 1,3	– 3,6	– 4,3	– 3,6		– 6,6		– 3,8	1,2	– 3,3
Autre commune du pôle principal	– 5,3	– 4,1	– 4,7	– 4,8	– 2,1	– 2,3	– 2,8	– 3,8	– 4,1	– 3,8
Autre commune	– 1,9	– 4,2	– 4,7	– 3,9	– 1,7	– 1,1	– 1,9	– 2,8	0,8	– 2,5
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***– 0,4***	***– 1,4***	***– 1,9***	***– 2,4***	***– 1,3***	***– 1,5***	***– 2,0***	***– 1,6***		***– 1,6***
Commune-centre	1,4	– 0,7	– 1,6	– 4,0	1,6	1,0	0,4	– 0,2		– 0,2
Autre commune du pôle principal	– 1,3	– 2,7	– 2,1	0,0	– 2,6	– 1,5	0,1	– 1,8		– 1,8
Autre commune	– 4,5	– 2,2	– 2,1	– 2,5	– 2,4	– 2,0	– 2,6	– 2,3		– 2,3
Aire de Paris	***– 0,9***	***– 1,5***	***0,2***	***– 3,0***	***– 1,0***	***– 2,0***	***0,2***	***– 0,8***		***– 0,8***
Commune-centre			0,0		1,3	– 1,8	2,1	1,4		1,4
Autre commune du pôle principal	– 0,5	– 1,2	0,6	– 2,8	– 1,4	– 1,6	– 0,8	– 0,9		– 0,9
Autre commune	– 2,6	– 2,4	– 2,8	– 3,4	– 1,9	– 2,6	– 0,6	– 2,3		– 2,3
Ensemble	***– 1,9***	***– 3,5***	***– 3,7***	***– 3,2***	***– 1,6***	***– 1,7***	***– 0,4***	***– 2,6***	***0,6***	***– 2,5***
Évolution du nombre de places 2020 - 2017	**– 3 118**	**– 13 638**	**– 19 903**	**– 6 468**	**– 5 671**	**– 4 865**	**– 895**	**– 55 050**	**527**	**– 54 523**

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

C. L'OFFRE TOTALE (TOUS MODES D'ACCUEIL FORMEL PRIS EN COMPTE) AU NIVEAU DES EPCI

Le niveau communal est certainement trop étroit dans une perspective de service public de la petite enfance, notamment pour les petites communes. Pour répondre aux inégalités de moyens, à la fois financiers et en ingéniérie, et pour atteindre des économies d'échelle, de plus en plus de missions sont mutualisées au niveau des EPCI. Dans l'hypothèse où elle deviendrait une responsabilité obligatoire du bloc communal, la question peut se poser de mettre en œuvre cette responsabilité au niveau des EPCI (avec éventuellement possibilité de délégation à tout ou partie des communes) plutôt qu'au niveau des communes. Aussi est-il utile de regarder la situation en prenant cette fois comme maille élémentaire non la commune, mais l'EPCI.

1. Des différences atténuées au niveau des EPCI

Si l'on se situe au niveau des EPCI, la perspective apparaît alors fortement lissée, les taux de couverture les plus élevés étant moins fréquents, de même que les plus faibles. Ainsi, moins d'une commune sur cent appartient à un EPCI dont le taux de couverture global est inférieur à 30 % (tableau 5) ; *a contrario*, pour seulement 12 % d'entre elles, le taux de couverture total de l'EPCI dépasse les 75 % ; l'essentiel des communes (70 %) se situent dans des EPCI dont le taux de couverture est compris entre 50 et 75 % ;

Le constat est globalement le même si l'on retient comme unité de compte non pas la commune mais le nombre d'enfants présents dans la commune (tableau 6) : moins de 10 % des jeunes enfants vivent dans un EPCI où le taux de couverture total est supérieur à 75 %.

2. Malgré tout, des taux de couverture au niveau des EPCI qui restent dispersés

La carte 2 illustre la variété des taux de couverture observés lorsqu'on se situe au niveau des EPCI. Elle apparaît assez différente de la carte 1 qui se situe au niveau des communes :

- on retrouve des taux de couverture élevés dans l'ouest du pays, mais l'effet des grandes métropoles est largement gommé (à titre d'exemple, la métropole du Grand Paris intègre à la fois la ville de Paris et la Seine-Saint-Denis) ;
- la façade méditerranéenne et l'essentiel de l'Occitanie ressortent avec des taux moyens faibles, et en général inférieurs à 50 %, voire à 30 %, de même que l'ouest du Bassin parisien ;
- la Corse ressort avec des taux particulièrement faibles.

Carte 2 : EPCI selon le taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel

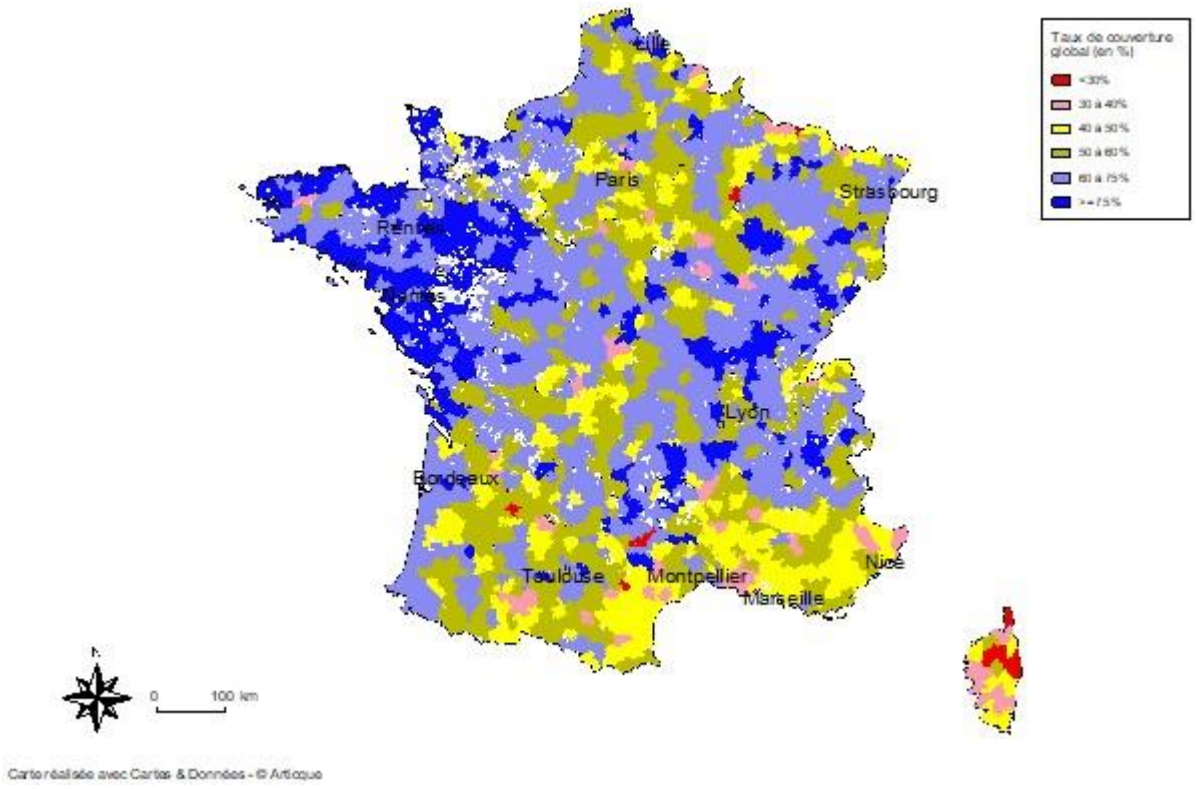


Tableau 5 : Répartition des communes selon le taux de couverture de l'EPCI par l'ensemble des modes d'accueil formel en 2020 (France métropolitaine) (en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture total dans l'EPCI en 2020 - métropole Nombre de communes						Nombre de communes
	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***0,1***	***0,8***	***22,8***	***66,5***	***9,8***	***100,0***	***8 911***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,0***	***0,7***	***17,8***	***70,1***	***11,4***	***100,0***	***7 841***
Commune-centre	0,0	0,0	13,8	70,6	15,6	100,0	506
Autre commune	0,0	0,7	18,0	70,1	11,1	100,0	7 335
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,2***	***0,3***	***14,4***	***71,5***	***13,6***	***100,0***	***7 804***
Commune-centre	0,0	0,0	16,7	65,0	18,3	100,0	120
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	14,3	80,0	5,7	100,0	105
Autre commune	0,2	0,3	14,4	71,5	13,6	100,0	7 579
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***0,0***	***0,0***	***9,8***	***72,4***	***17,8***	***100,0***	***5 626***
Commune-centre	0,0	0,0	15,4	69,2	15,4	100,0	39
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	20,7	67,6	11,7	100,0	179
Autre commune	0,0	0,0	9,4	72,6	18,0	100,0	5 408
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,0***	***0,3***	***14,0***	***73,3***	***12,4***	***100,0***	***2 756***
Commune-centre	0,0	0,0	48,5	51,5	0,0	100,0	33
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	6,0	93,3	0,7	100,0	149
Autre commune	0,0	0,3	14,1	72,4	13,2	100,0	2 574
Aire de Paris	***0,0***	***0,0***	***32,0***	***66,9***	***1,1***	***100,0***	***1 948***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	20
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	31,3	68,8	0,0	100,0	320
Autre commune	0,0	0,0	32,5	66,2	1,3	100,0	1 608
Ensemble	***0,1***	***0,5***	***17,5***	***70,0***	***12,0***	***100,0***	***34 886***
Nombre de communes	**18**	**157**	**6 116**	**24 405**	**4 190**	**34 886**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 6 : Répartition des enfants de 0 à 2 ans selon le taux de couverture de leur EPCI par l'ensemble des modes d'accueil formel en 2020 (France métropolitaine)

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture total dans l'EPCI en 2020 - métropole Nombre d'enfants de 0 à 2 ans						Nombre d'enfants
	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***0,0***	***0,6***	***18,2***	***66,1***	***15,1***	***100,0***	***110 585***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,0***	***0,1***	***16,7***	***68,8***	***14,3***	***100,0***	***212 737***
Commune-centre	0,0	0,0	18,1	69,0	12,9	100,0	96 794
Autre commune	0,0	0,3	15,6	68,6	15,5	100,0	115 943
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,0***	***0,1***	***19,5***	***64,0***	***16,4***	***100,0***	***344 680***
Commune-centre	0,0	0,0	24,3	60,2	15,5	100,0	117 165
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	19,6	77,5	2,9	100,0	20 019
Autre commune	0,1	0,1	16,8	64,9	18,2	100,0	207 496
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***0,0***	***0,0***	***17,5***	***65,9***	***16,6***	***100,0***	***447 009***
Commune-centre	0,0	0,0	21,3	67,5	11,2	100,0	141 478
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	22,2	68,9	8,8	100,0	66 979
Autre commune	0,0	0,0	14,0	64,1	22,0	100,0	238 552
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,0***	***0,2***	***20,2***	***72,7***	***6,9***	***100,0***	***479 701***
Commune-centre	0,0	0,0	27,4	72,6	0,0	100,0	134 712
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	5,2	94,8	0,0	100,0	116 286
Autre commune	0,0	0,4	23,7	61,5	14,4	100,0	228 703
Aire de Paris	***0,0***	***0,0***	***24,7***	***75,0***	***0,3***	***100,0***	***543 314***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	80 295
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	22,8	77,2	0,0	100,0	359 783
Autre commune	0,0	0,0	50,7	47,9	1,4	100,0	103 236
Ensemble	***0,0***	***0,1***	***20,2***	***69,7***	***9,9***	***100,0***	***2 138 027***
Nombre d'enfants	**128**	**2 106**	**432 545**	**1 491 077**	**212 172**	**2 138 027**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

CHAPITRE 3 : L'OFFRE D'ACCUEIL EN EAJE SELON LES COMMUNES

S'ils ne sont pas le premier mode d'accueil en importance (avec un taux de couverture moyen de 19 %), les EAJE sont celui qui mobilise le plus l'attention des pouvoirs publics et les attentes des parents. On s'intéressera dans un premier temps aux EAJE « classiques » (hors micro-crèches), et dans un second temps aux micro-crèches Paje.

I. Les EAJE (hors Paje)

A. LA FORTE CONCENTRATION DES EAJE (HORS PAJE) DANS LE CENTRE DES GRANDES AIRES URBAINES

S'ils sont le mode d'accueil préféré des parents, la répartition des EAJE sur le territoire est pourtant extrêmement concentrée : 85 % des communes n'offrent aucune place d'EAJE ou ne comptent aucun jeune enfant (tableau 1). Il y a ainsi un grand écart, en termes d'offre d'accueil, entre les attentes des parents et les possibilités qui leur sont offertes au niveau local.

Échappe pourtant à ce constat le cœur des grandes aires urbaines : 60 % des communes du centre de l'aire urbaine de Paris ont un taux de couverture par des places d'EAJE supérieur à 50 %, et 42 % des communes centre des grandes métropoles de province ont un taux de couverture par des places d'EAJE supérieur à 30 %.

Si l'on se place du point de vue des enfants concernés, ce constat est atténué (ce sont pour beaucoup des petites communes qui n'ont pas d'EAJE), même si le constat d'une concentration des places au centre des aires urbaines reste fort (tableau 2) :

- ainsi, un quart des jeunes enfants vit dans une commune sans EAJE. Ce chiffre est particulièrement élevé dans les communes isolées (75 %) et dans les banlieues éloignées des aires urbaines : 80 % dans celles des petites aires urbaines, 64 % dans les banlieues éloignées des aires de 50 000 à 200 000 habitants, 45 % pour les aires urbaines de moins de 700 000 habitants, 30 % dans les grandes métropoles de province et près de 40 % dans la banlieue parisienne éloignée ;
- à l'opposé, 54 % des jeunes enfants du centre de l'aire de Paris bénéficient d'un taux d'offre d'EAJE supérieur à 50 % et 83 % d'un taux supérieur à 30 % ; 43 % des jeunes enfants vivant au centre d'une grande métropole de province disposent d'un taux d'offre d'EAJE supérieur à 30 % ; à un degré moindre, on retrouve la même surreprésentation au centre des aires urbaines de taille plus réduite.

B. UNE OFFRE D'EAJE QUI SE CONCENTRE SUR LES COMMUNES AISEES ET LE CENTRE DES GRANDES AIRES URBAINES

La prise en compte du niveau de vie des habitants de la commune met en évidence deux constats complémentaires : les taux de couverture par des places en EAJE (l'importance de l'offre) sont particulièrement élevés dans les communes les plus aisées, et près du centre des grandes aires urbaines (tableau 3) :

- les taux de couverture par des places en EAJE les plus élevés s'observent dans les communes les plus aisées : ainsi, le taux est en moyenne de 35 % pour les communes dont les habitants ont un niveau de vie médian supérieur de 25 % à celui de la métropole ;
- plus la taille de l'aire urbaine est élevée, plus le taux de couverture par des places en EAJE est élevé (26 % pour l'aire de Paris) ;
- la combinaison de ces deux effets conduit à ce que l'on observe les taux de couverture en EAJE les plus élevés dans les communes les plus aisées situées près du centre des grandes aires urbaines ;
- L'aire urbaine de Paris fait en partie exception à ce constat, le taux de couverture en EAJE étant proche ou supérieur à 50 % dans l'ensemble des communes centrales (ou arrondissements centraux), quel que soit le niveau de vie de leurs habitants ;
- les quatre Drom ressortent avec un taux de couverture par des places en EAJE moyen nettement plus bas, proche de celui observé pour les communes les plus pauvres (14 %).

C. UNE EVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES QUI TEND A RENFORCER LES INEGALITES ANTERIEURES

Entre 2017 et 2020, le taux de couverture par des places en EAJE a très légèrement augmenté (toujours sans prendre en compte l'évolution démographique), de + 0,4 pt (tableau 4). Cette hausse se traduit très différemment selon le niveau de vie des habitants, renforçant les inégalités antérieures : la croissance reste notable pour les communes déjà bien dotées, les communes les plus petites et/ou dont les habitants sont les plus modestes voyant pour certaines l'offre de places en EAJE diminuer :

- ainsi, la croissance est-elle de 1,1 point pour les communes les plus aisées ;
- elle apparaît aussi bien supérieure dans le centre des principales aires urbaines : + 2,7 points au centre de l'aire de Paris (+ 3,3 points pour les quartiers les plus aisés), + 1,4 point au centre des grandes métropoles de province ;
- *a contrario* on observe une baisse de 0,4 point pour les communes les plus modestes des aires de 50 000 à 200 000 habitants, et de 0,3 point pour les aires de 200 000 à 700 000 habitants ;
- les quatre Drom se distinguent par une croissance du taux de couverture par des places en EAJE supérieure à la métropole (+ 0,9 point), celle-ci étant particulièrement élevée dans les aires de 50 000 à 200 000 habitants.

D. UNE OFFRE D'EAJE TRES CONCENTREE AU CŒUR DES TERRITOIRES URBAINS

La carte 1 illustre ce constat d'une concentration des EAJE au centre des agglomérations, particulièrement les plus grandes, et leur absence dans la plus grande partie du territoire. Elle montre

aussi des taux particulièrement élevés dans certaines communes de montagne (Alpes et Pyrénées), liées certainement à la réponse aux besoins de travailleurs saisonniers.

Carte 1 : Communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des EAJE (hors micro-crèches)

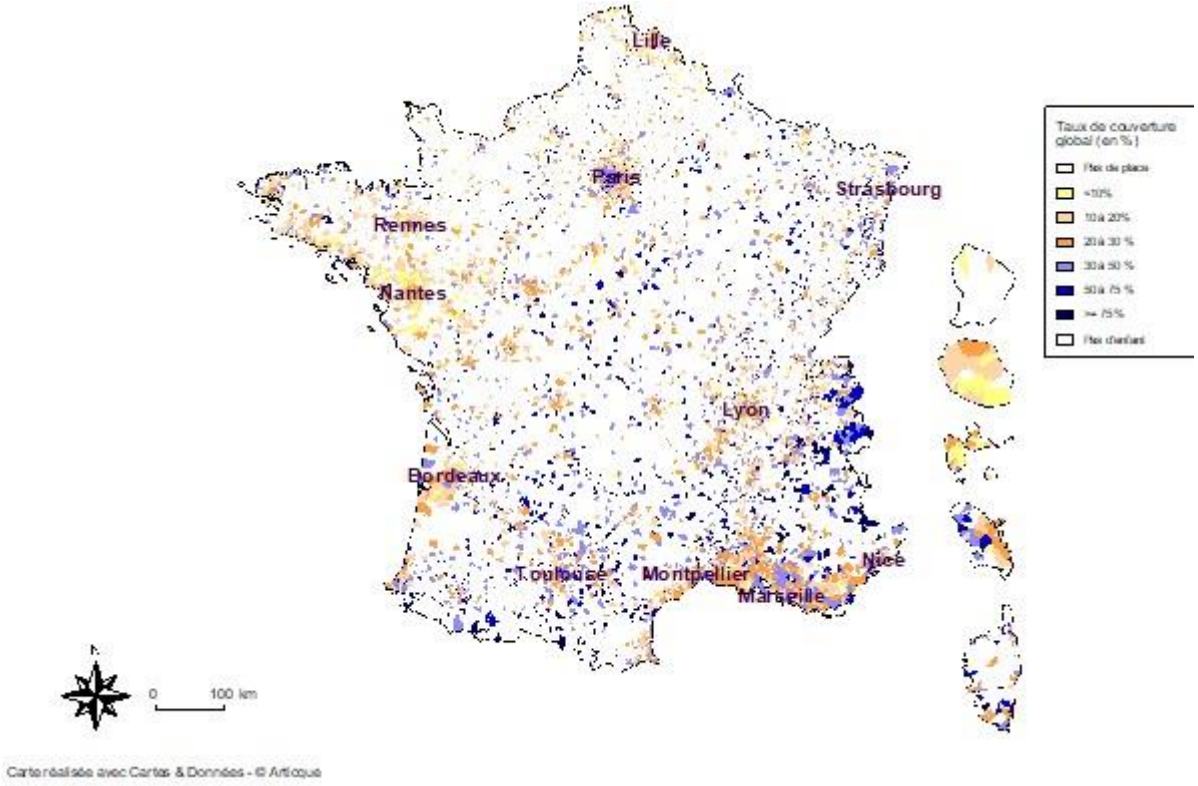


Tableau 1 : Répartition des communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places en EAJE en 2020 (France métropolitaine)

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture par des places en EAJE en 2020 - métropole									Nombre de communes
	Pas d'enfant de 0 à 2 ans	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***8,0***	***85,2***	***0,1***	***0,6***	***1,2***	***1,8***	***1,3***	***1,9***	***100,0***	***8 911***
Aire de moins de 50 000 habitants	***3,6***	***85,7***	***0,4***	***2,7***	***2,6***	***2,4***	***1,2***	***1,3***	***100,0***	***7 841***
Commune-centre	0,0	8,5	5,7	30,6	24,7	22,3	6,7	1,4	100,0	506
Autre commune	3,9	91,1	0,1	0,8	1,0	1,0	0,8	1,3	100,0	7 335
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***1,9***	***85,0***	***0,7***	***2,8***	***3,4***	***3,0***	***1,6***	***1,5***	***100,0***	***7 804***
Commune-centre	0,0	0,0	5,0	28,3	46,7	20,0	0,0	0,0	100,0	120
Autre commune du pôle principal	0,0	33,3	13,3	21,0	16,2	9,5	3,8	2,9	100,0	105
Autre commune	2,0	87,1	0,5	2,2	2,5	2,7	1,6	1,5	100,0	7 579
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,1***	***79,2***	***1,6***	***6,4***	***4,9***	***4,0***	***1,7***	***1,2***	***100,0***	***5 626***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	33,3	51,3	15,4	0,0	0,0	100,0	39
Autre commune du pôle principal	0,0	11,2	12,3	32,4	25,1	16,2	2,2	0,6	100,0	179
Autre commune	1,2	82,0	1,2	5,3	3,9	3,5	1,6	1,2	100,0	5 408
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,4***	***63,7***	***2,9***	***12,4***	***9,5***	***7,6***	***2,0***	***1,4***	***100,0***	***2 756***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	21,2	36,4	42,4	0,0	0,0	100,0	33
Autre commune du pôle principal	0,0	6,0	4,7	33,6	34,9	18,1	2,7	0,0	100,0	149
Autre commune	0,4	67,8	2,9	11,1	7,7	6,5	2,0	1,5	100,0	2 574
Aire de Paris	***0,4***	***71,2***	***2,5***	***8,6***	***6,9***	***6,9***	***2,4***	***1,1***	***100,0***	***1 948***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	35,0	60,0	0,0	100,0	20
Autre commune du pôle principal	0,0	5,3	6,9	32,8	23,1	24,7	6,9	0,3	100,0	320
Autre commune	0,5	85,2	1,7	3,9	3,7	3,0	0,8	1,2	100,0	1 608
Ensemble	***3,5***	***81,8***	***0,9***	***3,9***	***3,6***	***3,3***	***1,5***	***1,5***	***100,0***	***34 886***
Nombre de communes	**1 232**	**28 541**	**315**	**1 359**	**1 241**	**1 158**	**522**	**518**	**34 886**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 2 : Répartition des enfants de 0 à 2 ans selon le taux de couverture de leur commune par des places en EAJE en 2020 (France métropolitaine)

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture par des places en EAJE en 2020 - métropole								Nombre d'enfants
	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***75,0***	***0,8***	***5,5***	***6,4***	***6,5***	***3,3***	***2,6***	***100,0***	***110 585***
Aire de moins de 50 000 habitants	***45,8***	***5,5***	***22,2***	***14,3***	***8,5***	***2,7***	***1,0***	***100,0***	***212 737***
Commune-centre	4,3	10,3	41,5	24,8	14,9	3,8	0,5	100,0	96 794
Autre commune	80,5	1,4	6,1	5,6	3,3	1,7	1,5	100,0	115 943
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***39,7***	***5,0***	***19,8***	***23,6***	***9,4***	***1,6***	***0,9***	***100,0***	***344 680***
Commune-centre	0,0	3,3	32,1	49,4	15,2	0,0	0,0	100,0	117 165
Autre commune du pôle principal	17,2	19,4	33,7	20,5	7,3	1,1	0,8	100,0	20 019
Autre commune	64,3	4,5	11,4	9,4	6,4	2,6	1,4	100,0	207 496
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***24,5***	***6,0***	***26,8***	***30,7***	***10,0***	***1,5***	***0,5***	***100,0***	***447 009***
Commune-centre	0,0	0,0	26,4	61,3	12,3	0,0	0,0	100,0	141 478
Autre commune du pôle principal	4,3	13,4	41,4	25,3	13,7	1,6	0,3	100,0	66 979
Autre commune	44,7	7,4	22,9	14,1	7,6	2,4	0,8	100,0	238 552
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***14,4***	***5,1***	***30,5***	***28,2***	***20,4***	***1,1***	***0,2***	***100,0***	***479 701***
Commune-centre	0,0	0,0	15,8	41,3	42,9	0,0	0,0	100,0	134 712
Autre commune du pôle principal	0,9	3,8	49,6	34,2	9,9	1,6	0,0	100,0	116 286
Autre commune	29,8	8,8	29,4	17,4	12,5	1,6	0,5	100,0	228 703
Aire de Paris	***7,8***	***3,9***	***33,1***	***17,8***	***25,0***	***12,3***	***0,2***	***100,0***	***543 314***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	6,8	39,0	54,3	0,0	100,0	80 295
Autre commune du pôle principal	0,4	3,4	42,5	20,8	26,6	6,2	0,1	100,0	359 783
Autre commune	39,4	8,6	26,3	15,8	8,4	0,8	0,8	100,0	103 236
Ensemble	***25,2***	***4,8***	***26,5***	***22,8***	***15,7***	***4,4***	***0,6***	***100,0***	***2 138 027***
Nombre d'enfants	**538 163**	**102 058**	**567 221**	**488 292**	**336 025**	**94 089**	**12 180**	**2 138 027**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 3 : Taux de couverture par des places en EAJE selon le niveau de vie médian de la commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 75 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***7,2***	***10,4***	***10,2***	***10,5***	***9,5***	***14,2***	***8,9***	***10,0***	***0,6***	***9,5***
Aire de moins de 50 000 habitants	***15,1***	***15,4***	***12,3***	***11,7***	***12,9***	***12,8***	***10,4***	***13,3***	***9,1***	***13,1***
Commune-centre	17,2	20,8	21,1	23,9	27,2	38,3	21,1	21,3	9,4	20,2
Autre commune	8,1	5,2	6,0	7,5	8,8	6,2	9,0	6,5	0,0	6,5
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***11,5***	***19,0***	***14,7***	***13,8***	***10,5***	***9,0***	***9,7***	***14,3***	***12,0***	***14,1***
Commune-centre	12,8	22,6	25,2	25,7	20,6			22,2	11,9	21,1
Autre commune du pôle principal	9,5	13,6	16,9	19,2	20,4	32,5		15,5	9,4	14,8
Autre commune	7,0	12,3	9,5	10,0	9,5	8,3	9,7	9,7	13,4	9,8
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***14,4***	***18,1***	***19,2***	***15,8***	***14,2***	***17,0***	***21,3***	***17,2***	***17,8***	***17,2***
Commune-centre	20,6	21,1	25,3	35,8		29,6		23,8	21,8	23,7
Autre commune du pôle principal	9,5	16,4	18,4	20,7	23,5	26,7	43,4	19,7	19,5	19,7
Autre commune	7,4	10,7	11,5	12,7	12,2	14,1	18,5	12,5	14,7	12,7
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***14,6***	***21,7***	***21,3***	***18,5***	***20,7***	***20,0***	***20,9***	***20,2***		***20,2***
Commune-centre	15,6	26,3	31,9	24,8	32,3	31,7	36,0	28,4		28,4
Autre commune du pôle principal	14,2	17,8	17,5	21,4	23,0	25,4	29,7	20,6		20,6
Autre commune	12,2	12,4	13,6	16,5	13,3	16,1	17,9	15,1		15,1
Aire de Paris	***14,3***	***18,2***	***25,7***	***15,7***	***24,6***	***22,4***	***41,1***	***26,4***		***26,4***
Commune-centre			54,6		48,2	59,9	48,1	49,7		49,7
Autre commune du pôle principal	14,4	18,7	23,1	18,0	22,4	24,0	41,3	25,0		25,0
Autre commune	13,5	16,5	15,5	12,0	8,0	11,6	16,2	13,0		13,0
Ensemble	***13,9***	***17,9***	***17,8***	***15,0***	***17,7***	***19,0***	***35,1***	***19,0***	***13,9***	***18,8***
Nombre de places en 2020	***22 646***	***70 381***	***95 478***	***29 903***	***62 120***	***54 571***	***70 451***	***405 570***	***11 986***	***417 556***
en %	*5,4*	*16,9*	*22,9*	*7,2*	*14,9*	*13,1*	*16,9*	*97,1*	*2,9*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants)

(en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
2,7	***5,2***	***0,3***	***7,2***
7,0	***10,0***	***7,5***	***11,5***
5,1	4,5	7,5	11,1
1,9	5,4	0,0	0,3
12,1	***16,1***	***24,2***	***28,1***
6,4	5,5	13,8	16,3
0,8	0,9	2,3	3,4
5,0	9,7	8,1	8,5
18,9	***20,9***	***68,0***	***53,2***
8,3	6,6	27,2	17,3
3,3	3,1	11,9	8,5
7,4	11,2	28,9	27,4
23,9	***22,4***	***0,0***	***0,0***
9,4	6,3	0,0	0,0
5,9	5,4	0,0	0,0
8,5	10,7	0,0	0,0
35,4	***25,4***	***0,0***	***0,0***
9,8	3,8	0,0	0,0
22,2	16,8	0,0	0,0
3,3	4,8	0,0	0,0
100,0	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 4 : Évolution du taux de couverture par des places en EAJE selon le niveau de vie médian de la commune entre 2017 et 2020

(en points de %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***– 0,3***	***0,4***	***0,2***	***0,6***	***0,9***	***0,3***	***0,7***	***0,4***	***0,2***	***0,4***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,1***	***0,2***	***0,2***	***0,4***	***0,6***	***0,5***	***1,2***	***0,3***	***2,2***	***0,4***
Commune-centre	0,2	0,1	0,3	0,0	0,6	0,8	4,2	0,2	2,3	0,4
Autre commune	– 0,3	0,5	0,2	0,5	0,6	0,5	0,8	0,4	0,0	0,4
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***– 0,4***	***– 0,2***	***0,1***	***0,0***	***0,2***	***0,2***	***0,1***	***0,0***	***2,2***	***0,1***
Commune-centre	– 0,5	– 0,5	– 0,4	0,3	1,1			– 0,3	2,4	0,0
Autre commune du pôle principal	– 0,5	– 1,5	– 1,2	– 0,1	– 0,4	– 1,1		– 0,9	0,0	– 0,8
Autre commune	0,0	0,6	0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	0,3	2,7	0,3
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***– 0,3***	***0,0***	***– 0,3***	***0,2***	***0,5***	***0,2***	***0,4***	***0,0***	***0,1***	***0,0***
Commune-centre	– 0,4	0,2	– 0,5	1,5		0,1		– 0,2	0,4	– 0,1
Autre commune du pôle principal	– 0,3	– 0,3	– 0,6	– 0,4	0,3	– 0,5	0,0	– 0,3	– 3,2	– 0,6
Autre commune	– 0,3	– 0,1	0,0	0,1	0,5	0,3	0,4	0,2	0,9	0,3
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***1,3***	***0,3***	***1,0***	***0,6***	***0,6***	***0,8***	***0,7***	***0,7***		***0,7***
Aire de Paris	***0,0***	***– 0,2***	***1,2***	***0,5***	***0,9***	***– 0,1***	***1,3***	***0,6***		***0,6***
Commune-centre			0,6		3,0	0,4	3,3	2,7		2,7
Autre commune du pôle principal	0,1	– 0,4	1,6	0,4	0,4	– 0,5	0,3	0,3		0,3
Autre commune	– 0,5	0,4	– 0,6	0,8	0,2	0,5	0,2	0,2		0,2
Ensemble	***0,2***	***0,0***	***0,3***	***0,3***	***0,6***	***0,3***	***1,1***	***0,4***	***0,9***	***0,4***
Évolution du nombre de places 2020 - 2017	**277**	**155**	**1 657**	**631**	**2 030**	**958**	**2 278**	**7 986**	**797**	**8 783**

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

II. Les micro-crèches Paje

À côté des EAJE classiques, s'est développée depuis plusieurs années une offre répondant à un encadrement réglementaire et un mode d'aide spécifique pour les parents, les micro-crèches Paje. Leur développement rapide fait que c'est aujourd'hui une composante importante dans l'accroissement du nombre de places en crèches.

A. Une offre concentree dans moins de 5 % des communes, mais qui concerne des enfants vivant dans 30 % d'entre elles

À la différence des autres volets de l'offre d'accueil, les données disponibles ne permettent pas de suivre les structures et leur localisation, mais seulement les familles bénéficiant du CMG-structure pour l'accueil de leur enfant dans une de ces structures. Dans la plupart des cas, les nombres d'enfants concernés au niveau communal sont très limités (moins de trois enfants), ce qui laisse penser que l'établissement concerné se situe dans une commune voisine.

Ainsi, dans 70 % des communes, aucun enfant n'est accueilli dans une micro-crèche Paje, et dans 22 % il y en a moins de trois (tableau 5) ; dans 3 % des communes seulement les effectifs accueillis dépassent les dix enfants ; on peut penser que c'est l'essentiel des communes où se situent ces micro-crèches. La situation est un peu différente dans les quatre Drom considérés : plus d'un tiers des communes (37 %) comptent plus de dix enfants accueillis en micro-crèche Paje, ce qui montre une particularité dans certaines des communes concernées en termes d'utilisation de ce mode d'accueil.

B. Une offre qui se concentre dans les communes les plus aisees, notamment les grandes metropoles de province, et dans certains Drom

En métropole, le taux de couverture par des places en micro-crèche Paje est de 2,4 %, alors qu'il est de 4,7 % dans les Drom (tableau 6). L'implantation de ces structures apparaît plus forte dans les communes les plus aisées, et en particulier dans les grandes métropoles, dans le périurbain aisé et dans les Drom :

- ce taux est plus élevé dans les communes aisées : 4,3 % dans les communes ayant un niveau de vie relatif supérieur de plus de 25 % par rapport à la médiane nationale, 4,2 % si l'on se situe entre 10 et 25 % ; *a contrario*, il est de 0,9 % dans les communes les plus pauvres (niveau de vie médian inférieur à 80 % du niveau médian métropolitain);
- ce taux est plus élevé dans les banlieues aisées et relativement éloignées des grandes aires urbaines (périurbain aisé) : 5,1 % pour l'aire urbaine de Paris, 6,2 % pour les banlieues périurbaines des aires urbaines de 200 000 à 700 000 habitants ;
- les grandes métropoles de province (aires de plus de 700 000 habitants) ressortent comme un terrain privilégié pour le développement de cette offre : un taux de couverture de 10,7 % dans les communes-centre les plus aisées, de 8,3 % dans les banlieues proches aisées ;
- la situation des Drom, notamment de La Réunion et de la Guadeloupe apparaît spécifique, avec un nombre important de places dans certaines communes, ce qui traduit

certainement un mode de diffusion particulier de ce type d'offre, probablement en regard de la faiblesse de l'offre d'EAJE classiques.

C. UNE EVOLUTION DYNAMIQUE, MAIS QUI RENFORCE LES INEGALITES DE DEPART DANS LA REPARTITION DES PLACES

L'évolution du nombre de places en micro-crèches Paje est extrêmement dynamique : le nombre de places a augmenté de 22 000 entre 2017 et 2020 (tableau 7), pour atteindre un total de 56 000 places en 2020. Cette évolution se concentre sur les communes déjà bien servies :

- une augmentation de 1,6 point pour les communes les plus aisées et de 1,8 point pour celles dont le niveau de vie est supérieur de plus de 10 % au niveau de vie médian ; une évolution de 0,3 point pour les plus pauvres ;
- une augmentation de 2,5 points pour les communes les plus aisées des grandes métropoles de province.

D. UNE ZONE DE CHALANDISE ASSEZ LARGE AUTOUR DES GRANDS CENTRES URBAINS

La carte 2 donne pas la répartition des équipements, mais celles des enfants accueillis, avec une très forte dominante de communes dans lesquelles seul un nombre très limité d'enfants sont accueillis en micro-crèche Paje. De ce fait, il convient plutôt de parler de zone de chalandise que de taux de couverture.

La carte montre un assez large éparpillement de cette zone de chalandise autour des principaux centres urbains, preuve certainement que le recrutement des enfants dépasse assez largement la commune où se situe l'équipement.

Carte 2 : Communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des micro-crèches Paje

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Tableau 5 : Répartition des communes selon le nombre d'enfants de 0 à 2 ans accueillis en micro-crèches Paje en 2020 (en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Nombre d'enfants de la commune accueillis en micro-crèches Paje - métropole								Nombre de communes
	Aucun enfant	< 3 enfants	3 à 10 enfants	10 à 20 enfants	20 à 50 enfants	50 à 100 enfants	⩾ 100 enfants	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***87,8***	***10,9***	***1,1***	***0,1***	***0,0***	***0,0***	***0,0***	***100,0***	***8 911***
Aire de moins de 50 000 habitants	***83,4***	***14,2***	***2,0***	***0,3***	***0,1***	***0,0***	***0,0***	***100,0***	***7 841***
Commune-centre	53,0	30,2	12,8	2,6	1,4	0,0	0,0	100,0	506
Autre commune	85,5	13,1	1,2	0,2	0,0	0,0	0,0	100,0	7 335
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***66,9***	***26,1***	***5,3***	***1,2***	***0,4***	***0,1***	***0,0***	***100,0***	***7 804***
Commune-centre	12,5	24,2	20,0	20,8	17,5	4,2	0,8	100,0	120
Autre commune du pôle principal	18,1	47,6	27,6	4,8	1,9	0,0	0,0	100,0	105
Autre commune	68,5	25,8	4,8	0,9	0,1	0,0	0,0	100,0	7 579
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***53,9***	***31,7***	***10,1***	***2,8***	***1,0***	***0,2***	***0,2***	***100,0***	***5 626***
Commune-centre	0,0	2,6	10,3	10,3	23,1	25,6	28,2	100,0	39
Autre commune du pôle principal	6,7	19,6	37,4	22,3	12,8	1,1	0,0	100,0	179
Autre commune	55,8	32,4	9,2	2,1	0,5	0,0	0,0	100,0	5 408
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***32,8***	***34,7***	***17,9***	***8,5***	***4,1***	***1,3***	***0,8***	***100,0***	***2 756***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	9,1	9,1	33,3	48,5	100,0	33
Autre commune du pôle principal	1,3	8,1	20,1	20,8	31,5	14,1	4,0	100,0	149
Autre commune	35,0	36,6	18,0	7,7	2,5	0,1	0,0	100,0	2 574
Aire de Paris	***37,0***	***38,4***	***13,4***	***4,7***	***4,0***	***1,4***	***1,1***	***100,0***	***1 948***
Commune-centre	0,0	0,0	10,0	25,0	10,0	5,0	50,0	100,0	20
Autre commune du pôle principal	2,8	20,6	27,8	17,2	20,9	7,2	3,4	100,0	320
Autre commune	44,2	42,5	10,6	1,9	0,6	0,2	0,0	100,0	1 608
Ensemble	***69,5***	***21,8***	***5,7***	***1,8***	***0,8***	***0,2***	***0,2***	***100,0***	***34 886***
Nombre de communes	**24 239**	**7 617**	**1 992**	**613**	**287**	**81**	**57**	**34 886**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 6 : Taux de couverture par des places en micro-crèches Paje selon le niveau de vie médian de la commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***0,4***	***0,6***	***1,0***	***1,2***	***3,5***	***4,3***	***4,8***	***1,3***	***0,7***	***1,3***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,5***	***0,7***	***0,9***	***1,4***	***1,8***	***2,9***	***3,8***	***1,0***	***0,6***	***1,0***
Commune-centre	0,5	0,8	0,8	1,5	1,9	2,9	1,0	0,9	0,6	0,8
Autre commune	0,5	0,7	0,9	1,4	1,8	2,9	4,1	1,2	0,4	1,2
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,9***	***1,2***	***1,8***	***2,0***	***2,7***	***4,7***	***3,9***	***2,0***	***4,5***	***2,1***
Commune-centre	1,1	1,1	1,9	1,9	2,0			1,4	5,4	1,8
Autre commune du pôle principal	0,8	1,4	2,5	1,5	2,5	1,1		1,7	9,7	2,7
Autre commune	0,5	1,3	1,8	2,0	2,7	4,8	3,9	2,3	0,8	2,3
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,6***	***2,1***	***2,1***	***2,3***	***3,0***	***4,2***	***6,1***	***2,7***	***6,2***	***3,0***
Commune-centre	2,0	2,2	2,3	4,1		2,1		2,3	7,2	2,7
Autre commune du pôle principal	1,7	2,3	2,1	3,1	3,1	4,6	5,4	2,7	3,7	2,8
Autre commune	0,5	1,9	2,0	2,0	3,0	4,4	6,2	2,9	6,3	3,2
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***1,1***	***3,5***	***2,5***	***2,8***	***3,7***	***5,4***	***5,8***	***3,7***		***3,7***
Commune-centre	0,8	4,0	1,9	3,3	4,2	6,5	10,7	3,6		3,6
Autre commune du pôle principal	1,4	3,0	3,5	4,4	3,7	4,8	8,3	3,7		3,7
Autre commune	1,2	2,3	2,2	2,3	3,4	5,5	4,8	3,8		3,8
Aire de Paris	***0,4***	***1,0***	***1,6***	***1,4***	***1,9***	***2,7***	***3,8***	***2,2***		***2,2***
Commune-centre			0,2		2,1	1,8	3,8	2,9		2,9
Autre commune du pôle principal	0,4	0,9	1,7	1,0	1,7	2,9	3,6	2,0		2,0
Autre commune	0,8	1,3	2,0	2,0	2,1	2,6	5,1	2,4		2,4
Ensemble	***0,9***	***1,6***	***1,8***	***2,1***	***2,8***	***4,2***	***4,3***	***2,4***	***4,7***	***2,5***
Nombre de places en 2020	**1 415**	**6 267**	**9 497**	**4 089**	**9 933**	**12 087**	**8 713**	**52 081**	**4 033**	**56 114**
en %	*2,5*	*11,2*	*16,9*	*7,3*	*17,7*	*21,5*	*15,5*	*92,8*	*7,2*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants)

(en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
2,8	***5,2***	***1,1***	***7,2***
4,3	***10,0***	***1,5***	***11,5***
1,6	4,5	1,4	11,1
2,7	5,4	0,0	0,3
13,0	***16,1***	***27,0***	***28,1***
3,2	5,5	18,6	16,3
0,6	0,9	7,0	3,4
9,2	9,7	1,4	8,5
22,8	***20,9***	***70,4***	***53,2***
6,1	6,6	26,8	17,3
3,5	3,1	6,6	8,5
13,2	11,2	37,0	27,4
34,3	***22,4***	***0,0***	***0,0***
9,2	6,3	0,0	0,0
8,3	5,4	0,0	0,0
16,8	10,7	0,0	0,0
22,8	***25,4***	***0,0***	***0,0***
4,5	3,8	0,0	0,0
13,5	16,8	0,0	0,0
4,7	4,8	0,0	0,0
100,0	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 7 : Évolution du taux de couverture par des places en micro-crèches Paje selon le niveau de vie médian de la commune entre 2017 et 2020

(en points de %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***0,3***	***0,2***	***0,4***	***0,5***	***1,8***	***1,4***	***1,9***	***0,6***	***0,1***	***0,5***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,3***	***0,3***	***0,4***	***0,6***	***0,9***	***1,6***	***0,9***	***0,5***	***0,1***	***0,5***
Commune-centre	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	1,7	0,5	0,3	0,2	0,3
Autre commune	0,2	0,3	0,4	0,7	1,0	1,5	1,0	0,6	-0,3	0,6
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,4***	***0,5***	***0,7***	***0,9***	***1,1***	***2,3***	***0,7***	***0,8***	***0,4***	***0,8***
Commune-centre	0,5	0,4	0,8	0,9	0,3			0,6	0,2	0,5
Autre commune du pôle principal	0,4	0,7	0,2	1,1	0,6	0,9		0,5	2,6	0,8
Autre commune	0,2	0,6	0,7	0,9	1,2	2,4	0,7	1,0	0,0	1,0
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***0,5***	***0,8***	***0,8***	***0,9***	***1,3***	***1,8***	***2,3***	***1,1***	***1,0***	***1,1***
Commune-centre	0,6	0,7	0,9	1,3		0,8		0,8	1,7	0,9
Autre commune du pôle principal	0,8	0,9	0,8	1,1	1,2	2,1	2,3	1,1	0,4	1,0
Autre commune	0,1	0,9	0,9	0,8	1,3	1,8	2,3	1,2	0,7	1,2
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,4***	***1,3***	***0,9***	***1,3***	***1,6***	***2,1***	***2,5***	***1,5***		***1,5***
Commune-centre	0,0	1,4	0,6	1,3	1,5	1,0	2,4	1,1		1,1
Autre commune du pôle principal	0,7	1,3	1,2	2,1	1,8	1,5	3,6	1,5		1,5
Autre commune	0,4	0,9	0,8	1,2	1,5	2,5	2,2	1,7		1,7
Aire de Paris	***0,2***	***0,4***	***0,9***	***0,8***	***0,8***	***1,3***	***1,3***	***0,9***		***0,9***
Commune-centre			0,1		0,4	1,0	0,8	0,6		0,6
Autre commune du pôle principal	0,2	0,4	1,0	0,7	0,8	1,4	1,5	0,9		0,9
Autre commune	0,2	0,5	0,8	0,9	1,2	1,2	2,0	1,1		1,1
Ensemble	**0,3**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**1,2**	**1,8**	**1,6**	**1,0**	**0,7**	**1,0**
Évolution du nombre de places 2020 - 2017	**571**	**2 446**	**3 853**	**1 830**	**4 364**	**5 111**	**3 143**	**21 360**	**566**	**21 925**
en %	*2,6*	*11,2*	*17,6*	*8,3*	*19,9*	*23,3*	*14,3*	*97,4*	*2,6*	*100,0*

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

CHAPITRE 4 : L'OFFRE D'ACCUEIL INDIVIDUEL SELON LES COMMUNES

I. Les assistantes maternelles

Les assistantes maternelles constituent le premier mode d'accueil des jeunes enfants, tant par l'importance du nombre de places proposées qu'en termes de couverture du territoire. Si les EAJE sont particulièrement présents dans le centre aisé des métropoles et des grandes villes, les assistantes maternelles exercent beaucoup plus dans les périphéries périurbaines des aires urbaines, habitées par des ménages aux revenus moyens.

A. UNE OFFRE PRESENTE DANS 7 COMMUNES SUR 10, AVEC UNE CONCENTRATION DANS LES PERIPHERIES PERIURBAINES

À la différence des EAJE, beaucoup plus concentrés territorialement, les assistantes maternelles sont présentes dans près de 7 communes sur 10 (tableau 1). C'est le mode d'accueil formel à la fois le plus important en termes de taux de couverture (32 %), mais aussi de présence sur le territoire :

- leur présence apparaît particulièrement développée dans les aires urbaines de 50 000 à 700 000 habitants, et notamment dans leurs périphéries périurbaines : 43 % des communes périurbaines des aires de plus de 200 000 habitants, et 39 % de celles des aires de 50 000 à 200 000 habitants ont un taux de couverture par des assistantes maternelles supérieur à 50 % ;
- à l'exception des aires de moins de 50 000 habitants, cette présence est par contre très faible dans les communes-centre de ces aires urbaines ;
- leur présence est aussi très peu développée dans les quatre Drom étudiés : 69 % des communes ont un taux de couverture par les assistantes maternelles inférieur à 10 %, 94 % inférieur à 20 %.

Le constat d'une forte présence dans les périphéries périurbaines, et d'une présence beaucoup plus limitée dans le centre des aires urbaines, se retrouve lorsque l'on prend pour angle d'analyse l'offre en fonction du nombre de jeunes enfants (tableau 2) :

- ainsi, 44 % des jeunes enfants vivent dans une commune où le taux de couverture par des assistantes maternelles dépasse les 30 %, et seulement 13 % dans une commune où l'offre est inférieure à 10 % ;
- ces taux sont supérieurs à 60 % dans les périphéries périurbaines des aires urbaines de plus de 50 000 habitants, à l'exception de l'aire de Paris où il est légèrement inférieur à 50 % ;
- dans les quatre Drom, 65 % des jeunes enfants bénéficient de moins d'une place auprès d'une assistante maternelle pour dix enfants ; pour 96 % d'entre eux, le taux de couverture n'atteint pas les 20 %.

B. Un developpement particulierement important dans le periurbain hebergeant des populations ayant des revenus medians

Si l'on prend en compte le niveau de vie médian des habitants de la commune, le constat est que le taux de couverture par des assistantes maternelles est particulièrement élevé dans les communes dont les habitants ont un revenu médian ou proche de la médiane (tableau 3) :

- ainsi, il est de 44 % pour les communes ayant un niveau de vie médian des habitants très proche du niveau de vie médian métropolitain (entre 98 % et 102 % de celui-ci) ; il est supérieur à 35 % pour les communes situées entre 90 % et 125 % de ce niveau de vie médian ;
- ce taux est encore plus élevé dans les périphéries périurbaines des aires urbaines de province : 45 % si l'aire urbaine compte moins de 50 000 habitants, 48 % à 49 % entre 50 000 et 700 000 habitants, 42 % au-delà de 700 000 habitants.

Les taux de couverture sont encore plus élevés dans les communes qui combinent ces deux critères : plus de 50 % dans les communes entre 98 % et 110 % du niveau de vie métropolitain et faisant partie des périphéries périurbaines des aires ayant entre 50 000 et 700 000 habitants.

A contrario, l'offre est particulièrement faible dans les Drom, avec un taux moyen de 7,6 %.

C. Une baisse importante, notamment dans les aires urbaines petites et moyennes

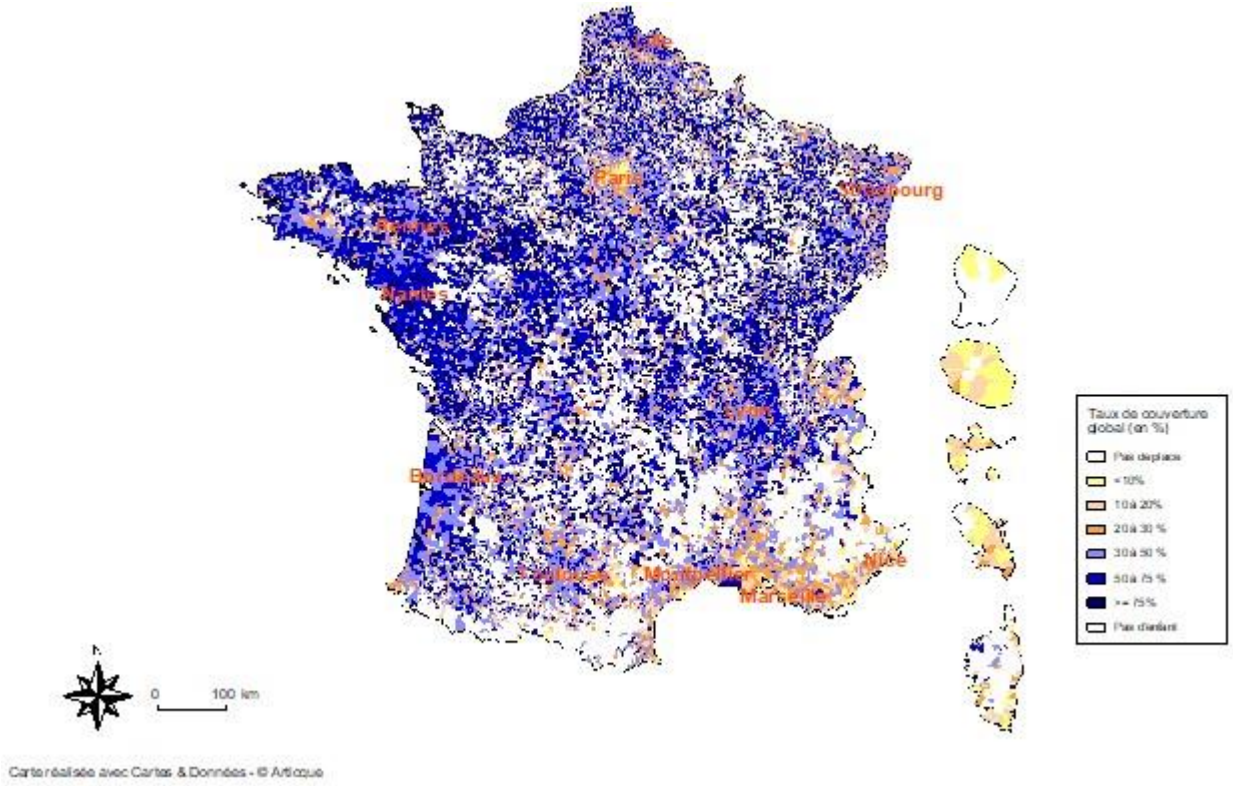
Le taux de couverture par les assistantes maternelles baisse de manière importante entre 2017 et 2020 : une baisse moyenne de 3 points pour un nombre de places qui a diminué de 65 000 (tableau 4). Cette baisse est particulièrement importante dans les communes où l'offre est à un niveau particulièrement élevé :

- – 3,6 points pour des communes dont le niveau de vie médian se situe entre 90 % et 102 % du niveau de vie médian métropolitain ;
- – 3,6 points pour les aires urbaines de moins de 50 000 habitants, – 3,4 points entre 50 000 et 200 000 habitants, – 3,3 points entre 200 000 et 700 000 habitants ;
- la baisse est particulièrement forte dans les périphéries périurbaines les plus aisées (⩾ 125 % du niveau de vie médian national) : – 4,8 points pour les aires de plus de 700 000 habitants, – 4,4 points entre 200 000 et 700 000 habitants ;
- la baisse est particulièrement forte dans les communes les plus aisées de petites aires urbaines : – 6,9 points dans les aires de moins de 50 000 habitants ;
- dans les quatre Drom où, on l'a vu, l'offre est très limitée, elle reste néanmoins assez stable.

D. Une offre d'AM largement repandue, avec une polarisation vers l'Ouest

La carte 1 montre la forte diffusion de ce mode d'accueil sur le territoire. À la différence des EAJE, l'offre apparaît peu développée près du centre des grandes agglomérations (notamment Paris). En termes d'implantation régionale, l'offre est assez dense dans l'ouest du pays et la façade atlantique (Pays de la Loire, Bretagne, en partie Aquitaine) et en Auvergne-Rhône-Alpes.

Carte 1 : Communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des assistantes maternelles



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Tableau 1 : Répartition des communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places auprès d'assistantes maternelles en 2020 (France métropolitaine)

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture par des assistantes maternelles en 2020 - métropole									Nombre de communes
	Pas d'enfant de 0 à 2 ans	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***8,0***	***43,5***	***0,6***	***3,8***	***5,9***	***13,1***	***12,0***	***13,0***	***100,0***	***8 911***
Aire de moins de 50 000 habitants	***3,6***	***34,0***	***0,8***	***4,8***	***7,6***	***17,7***	***15,9***	***15,6***	***100,0***	***7 841***
Commune-centre	0,0	0,2	1,8	8,5	18,0	39,5	24,3	7,7	100,0	506
Autre commune	3,9	36,3	0,7	4,5	6,9	16,2	15,4	16,2	100,0	7 335
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***1,9***	***22,2***	***0,8***	***5,4***	***9,8***	***21,9***	***20,1***	***18,0***	***100,0***	***7 804***
Commune-centre	0,0	0,0	2,5	22,5	38,3	30,8	5,8	0,0	100,0	120
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	1,0	12,4	25,7	34,3	17,1	9,5	100,0	105
Autre commune	2,0	22,9	0,7	5,0	9,2	21,6	20,3	18,4	100,0	7 579
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,1***	***17,4***	***0,8***	***5,1***	***10,0***	***23,4***	***23,5***	***18,6***	***100,0***	***5 626***
Commune-centre	0,0	0,0	5,1	28,2	48,7	17,9	0,0	0,0	100,0	39
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	1,7	12,3	24,0	38,0	21,8	2,2	100,0	179
Autre commune	1,2	18,1	0,7	4,7	9,2	23,0	23,7	19,3	100,0	5 408
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,4***	***10,3***	***1,5***	***7,5***	***14,1***	***32,7***	***25,6***	***7,8***	***100,0***	***2 756***
Commune-centre	0,0	0,0	21,2	30,3	45,5	3,0	0,0	0,0	100,0	33
Autre commune du pôle principal	0,0	0,0	1,3	9,4	29,5	48,3	11,4	0,0	100,0	149
Autre commune	0,4	11,0	1,2	7,1	12,8	32,2	26,7	8,4	100,0	2 574
Aire de Paris	***0,4***	***13,4***	***4,1***	***13,3***	***14,5***	***27,0***	***17,2***	***10,1***	***100,0***	***1 948***
Commune-centre	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	20
Autre commune du pôle principal	0,0	0,3	13,4	35,0	29,1	20,6	1,6	0,0	100,0	320
Autre commune	0,5	16,2	1,0	9,1	11,8	28,6	20,6	12,2	100,0	1 608
Ensemble	***3,5***	***28,1***	***1,0***	***5,4***	***8,9***	***20,1***	***17,9***	***15,0***	***100,0***	***34 886***
Nombre de communes	**1 232**	**9 802**	**344**	**1 890**	**3 119**	**7 009**	**6 246**	**5 244**	**34 886**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 2 : Répartition des enfants de 0 à 2 ans selon le taux de couverture par des places auprès d'assistantes maternelles de leur commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Taux de couverture par des assistantes maternelles en 2020 - métropole								Nombre d'enfants
	Pas de place d'accueil	< 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 50 %	50 à 75 %	⩾ 75 %	Ensemble	
Commune hors attraction des villes	***16,1***	***1,7***	***8,0***	***11,1***	***26,5***	***24,0***	***12,6***	***100,0***	***110 585***
Aire de moins de 50 000 habitants	***6,4***	***2,5***	***9,4***	***16,2***	***32,8***	***22,5***	***10,3***	***100,0***	***212 737***
Commune-centre	0,1	2,4	12,3	22,7	37,5	20,7	4,4	100,0	96 794
Autre commune	11,7	2,5	6,9	10,9	28,8	24,0	15,2	100,0	115 943
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***3,1***	***2,2***	***15,6***	***21,7***	***29,2***	***19,3***	***8,8***	***100,0***	***344 680***
Commune-centre	0,0	4,5	30,0	37,1	25,5	2,9	0,0	100,0	117 165
Autre commune du pôle principal	0,0	1,6	20,0	29,2	34,6	11,2	3,3	100,0	20 019
Autre commune	5,2	1,0	7,0	12,3	30,8	29,3	14,3	100,0	207 496
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,4***	***2,6***	***17,0***	***27,1***	***27,0***	***17,9***	***7,1***	***100,0***	***447 009***
Commune-centre	0,0	5,9	34,4	47,5	12,2	0,0	0,0	100,0	141 478
Autre commune du pôle principal	0,0	0,4	18,4	30,0	38,1	12,6	0,5	100,0	66 979
Autre commune	2,6	1,3	6,2	14,1	32,6	29,9	13,2	100,0	238 552
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,5***	***5,6***	***20,8***	***29,2***	***27,6***	***14,2***	***2,3***	***100,0***	***479 701***
Commune-centre	0,0	13,6	39,5	45,9	1,0	0,0	0,0	100,0	134 712
Autre commune du pôle principal	0,0	5,2	18,0	35,3	36,4	5,1	0,0	100,0	116 286
Autre commune	1,0	1,0	11,2	16,2	38,7	27,1	4,8	100,0	228 703
Aire de Paris	***0,4***	***30,7***	***35,4***	***17,4***	***12,4***	***3,0***	***0,7***	***100,0***	***543 314***
Commune-centre	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	80 295
Autre commune du pôle principal	0,0	22,2	47,8	20,9	8,9	0,2	0,0	100,0	359 783
Autre commune	2,1	6,6	19,6	18,8	34,1	15,1	3,8	100,0	103 236
Ensemble	***2,5***	***10,3***	***21,0***	***22,3***	***24,3***	***14,3***	***5,3***	***100,0***	***2 138 027***
Nombre d'enfants	**52 876**	**220 305**	**450 028**	**477 300**	**519 758**	**304 883**	**112 878**	**2 138 027**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 3 : Taux de couverture par des places auprès d'assistantes maternelles selon le niveau de vie médian de la commune en 2020 (en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	> 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***21,5***	***40,4***	***45,5***	***48,5***	***42,6***	***37,3***	***46,8***	***42,2***	***0,9***	***40,0***
Aire de moins de 50 000 habitants	***20,4***	***34,5***	***47,8***	***48,9***	***46,0***	***45,5***	***52,0***	***42,2***	***2,7***	***40,4***
Commune-centre	22,1	32,6	47,2	45,9	41,0	43,0	47,8	38,4	2,8	35,2
Autre commune	14,7	38,3	48,3	49,9	47,5	46,1	52,6	45,4	0,0	45,2
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***17,9***	***28,1***	***41,8***	***48,3***	***52,5***	***48,0***	***35,3***	***39,8***	***6,7***	***37,6***
Commune-centre	17,1	24,3	28,3	33,7	31,4			25,5	6,4	23,5
Autre commune du pôle principal	18,3	29,7	42,6	39,7	39,7	57,3		33,7	14,4	31,2
Autre commune	21,3	36,2	48,2	53,1	54,5	47,7	35,3	48,4	4,3	46,9
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***14,6***	***26,3***	***34,4***	***47,1***	***51,7***	***46,9***	***34,4***	***37,8***	***10,0***	***35,3***
Commune-centre	9,2	21,4	24,5	20,7		25,8		21,9	8,0	20,6
Autre commune du pôle principal	19,4	32,0	36,7	34,4	35,4	37,8	32,1	33,3	13,1	31,3
Autre commune	20,1	36,2	46,7	51,9	55,3	50,4	34,8	48,6	10,3	45,2
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***9,6***	***19,6***	***28,1***	***36,7***	***39,9***	***40,5***	***34,7***	***32,2***		***32,2***
Commune-centre	4,7	15,4	17,9	27,6	24,3	23,5	22,4	18,3		18,3
Autre commune du pôle principal	12,6	25,8	26,1	34,1	36,1	37,0	37,1	29,2		29,2
Autre commune	15,1	26,1	40,5	39,3	50,3	44,7	35,4	42,0		42,0
Aire de Paris	***8,2***	***14,2***	***16,8***	***28,3***	***24,1***	***29,7***	***15,0***	***18,6***		***18,6***
Commune-centre			3,6		5,4	5,2	4,4	4,6		4,6
Autre commune du pôle principal	7,7	12,4	16,0	21,1	23,4	25,6	17,8	17,2		17,2
Autre commune	11,2	20,4	34,1	39,9	44,4	42,2	36,3	34,3		34,3
Ensemble	***12,2***	***25,7***	***35,3***	***43,7***	***41,4***	***39,1***	***20,8***	***32,7***	***7,6***	***31,7***
Nombre de places en 2020	**19 936**	**101 331**	**189 821**	**86 900**	**145 349**	**112 407**	**41 738**	**698 202**	**6 532**	**704 733**
en %	*2,8*	*14,4*	*26,9*	*12,3*	*20,6*	*16,0*	*5,9*	*99,1*	*0,9*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants) (en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
6,7	***5,2***	***0,8***	***7,2***
12,8	***10,0***	***4,1***	***11,5***
5,3	4,5	4,1	11,1
7,5	5,4	0,0	0,3
19,6	***16,1***	***24,9***	***28,1***
4,3	5,5	13,7	16,3
1,0	0,9	6,5	3,4
14,4	9,7	4,8	8,5
24,2	***20,9***	***70,2***	***53,2***
4,4	6,6	18,3	17,3
3,2	3,1	14,6	8,5
16,6	11,2	37,3	27,4
22,2	***22,4***	***0,0***	***0,0***
3,5	6,3	0,0	0,0
4,9	5,4	0,0	0,0
13,8	10,7	0,0	0,0
14,5	***25,4***	***0,0***	***0,0***
0,5	3,8	0,0	0,0
8,8	16,8	0,0	0,0
5,1	4,8	0,0	0,0
100,0	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 4 : Évolution du taux de couverture par des places auprès d'assistantes maternelles selon le niveau de vie médian de la commune entre 2017 et 2020

(en points de %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***– 3,2***	***– 4,4***	***– 4,2***	***– 2,7***	***– 3,3***	***– 2,0***	***– 4,6***	***– 4,0***	***0,1***	***– 3,8***
Aire de moins de 50 000 habitants	***– 1,2***	***– 3,3***	***– 4,5***	***– 2,5***	***– 3,1***	***– 1,8***	***– 6,9***	***– 3,6***	***0,0***	***– 3,4***
Commune-centre	– 0,6	– 3,5	– 6,4	– 3,3	– 5,0	– 6,3	– 7,7	– 4,4	0,0	– 4,0
Autre commune	– 3,0	– 2,9	– 3,2	– 2,3	– 2,6	– 0,6	– 6,8	– 2,9	0,0	– 2,9
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***– 1,7***	***– 2,6***	***– 4,4***	***– 3,4***	***– 3,2***	***– 3,5***	***– 2,5***	***– 3,4***	***– 0,7***	***– 3,2***
Commune-centre	– 1,6	– 2,6	– 4,6	– 4,4	– 5,4			– 3,3	– 0,2	– 2,9
Autre commune du pôle principal	– 2,4	– 2,9	– 2,5	– 3,3	0,0	– 9,3		– 2,8	0,6	– 2,3
Autre commune	– 1,1	– 2,6	– 4,4	– 3,1	– 3,2	– 3,3	– 2,5	– 3,5	– 2,2	– 3,5
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***– 1,4***	***– 3,0***	***– 3,7***	***– 4,3***	***– 2,8***	***– 3,1***	***– 4,3***	***– 3,3***	***– 0,2***	***– 3,0***
Commune-centre	– 1,9	– 3,2	– 3,3	– 6,0		– 7,4		– 3,3	– 1,1	– 3,1
Autre commune du pôle principal	– 1,7	– 2,9	– 3,8	– 3,8	– 3,2	– 3,6	– 3,5	– 3,2	0,9	– 2,8
Autre commune	0,3	– 2,4	– 4,1	– 4,1	– 2,7	– 2,7	– 4,4	– 3,2	0,1	– 2,9
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***– 0,8***	***– 2,2***	***– 2,9***	***– 3,6***	***– 3,2***	***– 4,0***	***– 4,6***	***– 3,2***		***– 3,2***
Commune-centre	– 0,5	– 1,9	– 3,6	– 4,0	– 2,7	– 2,2	– 1,6	– 2,4		– 2,4
Autre commune du pôle principal	– 1,0	– 2,9	– 2,8	– 3,3	– 2,6	– 3,8	– 5,0	– 2,8		– 2,8
Autre commune	– 1,4	– 2,3	– 2,3	– 3,5	– 3,8	– 4,3	– 4,8	– 3,8		– 3,8
Aire de Paris	***– 1,1***	***– 1,5***	***– 2,0***	***– 4,1***	***– 2,5***	***– 3,2***	***– 1,8***	***– 2,1***		***– 2,1***
Commune-centre			– 1,2		– 1,5	– 1,3	– 0,9	– 1,1		– 1,1
Autre commune du pôle principal	– 1,0	– 1,1	– 2,0	– 3,9	– 2,5	– 2,8	– 2,2	– 2,0		– 2,0
Autre commune	– 1,7	– 3,1	– 2,6	– 4,5	– 3,3	– 4,1	– 3,0	– 3,3		– 3,3
Ensemble	***– 1,2***	***– 2,7***	***– 3,6***	***– 3,6***	***– 3,0***	***– 3,4***	***– 2,6***	***– 3,0***	***– 0,3***	***– 2,9***
Évolution du nombre de places 2020 - 2017	**– 2 010**	**– 10 454**	**– 19 481**	**– 7 070**	**– 10 380**	**– 9 871**	**– 5 238**	**– 65 036**	**– 227**	**– 65 264**

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

II. La garde à domicile : un mode d'accueil particulièrement développé dans les communes les plus aisées de l'aire urbaine de Paris et des métropoles

La garde à domicile ressort enfin comme un mode réservé aux parents les plus aisés, et est de ce fait concentrée dans les communes dont les habitants ont les niveaux de vie les plus élevés. En moyenne nationale, la garde à domicile est un mode de garde peu répandu, avec un taux de couverture moyen de 2,1 % (tableau 5). C'est par contre un mode particulièrement développé dans les communes les plus aisées :

- le taux de couverture moyen atteint 9,3 % dans les communes dont les habitants ont un niveau de vie médian supérieur de plus de 25 % au niveau de vie médian métropolitain ;
- ce phénomène est particulièrement accentué dans le cœur des grandes métropoles : près de 18 % dans le centre aisé de l'aire de Paris, près de 13 % dans le centre aisé des grandes métropoles de province ;
- c'est un mode d'accueil très peu présent dans les Drom avec un taux de couverture moyen de 1,1 %.

À la différence des autres modes d'accueil, on ne note pas d'évolution significative des taux de couverture entre 2017 et 2020.

La carte 2 montre un déploiement de ce mode de garde autour des grandes métropoles.

Carte 2 : Communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par la garde à domicile

Tableau 5 : Taux de couverture par la garde à domicile selon le niveau de vie médian de la commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***1,0***	***0,5***	***0,6***	***0,7***	***0,8***	***0,7***	***0,8***	***0,6***	***0,3***	***0,6***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,4***	***0,6***	***0,6***	***0,7***	***0,7***	***0,9***	***0,9***	***0,6***	***0,6***	***0,6***
Commune-centre	0,4	0,6	0,7	0,7	1,0	1,8	0,8	0,7	0,6	0,7
Autre commune	0,4	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6	0,9	0,6	0,3	0,6
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,5***	***0,8***	***0,9***	***1,1***	***0,9***	***1,1***	***1,2***	***0,9***	***1,4***	***0,9***
Commune-centre	0,6	0,9	1,5	1,8	1,9			1,2	1,3	1,2
Autre commune du pôle principal	0,3	0,3	0,9	1,0	0,9	1,7		0,6	3,6	1,0
Autre commune	0,3	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	0,8	0,6	0,8
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***0,5***	***1,2***	***1,5***	***1,0***	***1,1***	***1,6***	***2,1***	***1,3***	***1,2***	***1,3***
Commune-centre	0,8	1,7	2,2	2,3		2,0		1,9	1,2	1,8
Autre commune du pôle principal	0,3	0,7	1,0	1,3	1,6	2,2	4,8	1,2	1,3	1,2
Autre commune	0,3	0,4	0,7	0,8	1,0	1,4	1,7	1,0	1,3	1,0
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,7***	***1,6***	***1,8***	***1,4***	***2,5***	***2,1***	***3,0***	***2,0***		***2,0***
Commune-centre	0,9	2,1	3,3	3,1	5,9	6,2	12,9	3,7		3,7
Autre commune du pôle principal	0,6	0,9	1,1	1,8	1,9	2,4	5,2	1,7		1,7
Autre commune	0,2	0,6	0,7	0,9	0,9	1,3	1,7	1,1		1,1
Aire de Paris	***0,7***	***1,2***	***2,7***	***0,9***	***3,0***	***2,8***	***11,9***	***4,7***		***4,7***
Commune-centre			7,2		9,1	5,3	17,6	13,9		13,9
Autre commune du pôle principal	0,7	1,4	2,4	1,1	1,8	3,6	10,1	3,7		3,7
Autre commune	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	2,0	0,9		0,9
Ensemble	***0,6***	***1,0***	***1,4***	***1,0***	***1,9***	***2,1***	***9,3***	***2,1***	***1,1***	***2,1***
Nombre de places en 2020	***999***	***4 061***	***7 490***	***2 072***	***6 685***	***5 987***	***18 590***	***45 917***	***985***	***46 902***
en %	*2,1*	*8,7*	*16,0*	*4,4*	*14,3*	*12,8*	*39,6*	*97,9*	*2,1*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants) (en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
1,5	***5,2***	***1,7***	***7,2***
2,9	***10,0***	***5,8***	***11,5***
1,4	4,5	5,7	11,1
1,5	5,4	0,1	0,3
6,7	***16,1***	***34,4***	***28,1***
3,0	5,5	19,1	16,3
0,3	0,9	10,8	3,4
3,5	9,7	4,6	8,5
12,7	***20,9***	***58,1***	***53,2***
5,8	6,6	18,0	17,3
1,8	3,1	9,5	8,5
5,1	11,2	30,6	27,4
20,6	***22,4***	***0,0***	***0,0***
10,9	6,3	0,0	0,0
4,2	5,4	0,0	0,0
5,4	10,7	0,0	0,0
55,7	***25,4***	***0,0***	***0,0***
24,3	3,8	0,0	0,0
29,4	16,8	0,0	0,0
2,0	4,8	0,0	0,0
100,0	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

CHAPITRE 5 : LA PRESCOLARISATION SELON LES COMMUNES

Avec la préscolarisation, on passe à un type d'offre beaucoup plus spécifique : destinée aux enfants de 2 ans avant leur entrée à l'école maternelle, elle se situe dans les mêmes lieux et avec les mêmes horaires. Comme l'école, et à la différence des autres modes d'accueil, elle est gratuite pour les parents. Mais elle dépend du fait que l'école ait mis en place ou non un tel mode d'accueil pour les tout-petits. La préscolarisation ne représente qu'une part très minoritaire, et en forte décroissance de l'offre d'ensemble, mais qui peut avoir localement une importance plus grande, notamment dans les communes délaissées par les autres modes d'accueil (petites communes, territoires dont la population a un très faible niveau de vie).

I. Une offre développée dans les aires urbaines petites et moyennes, et dans les communes les plus pauvres

Le taux de couverture par la préscolarisation est beaucoup plus limité que celui par les assistantes maternelles et par les EAJE (3,2 %) (tableau 1). Il reste néanmoins significatif dans un ensemble de petites communes, et parmi celles dont les habitants sont pauvres ou ont un niveau de vie modeste. Ainsi :

- le taux de couverture est de 5,7 % dans les communes les plus pauvres, de 4,8 % dans celles dont le niveau de vie médian est compris entre 80 % et 90 % du niveau métropolitain ;
- il est aussi supérieur à la moyenne dans les aires urbaines petites ou moyennes : 4,9 % pour les plus petites, 4,5 % entre 50 000 et 200 000 habitants, avec dans ces cas des taux plus élevés près des centres de ces aires urbaines ;
- les taux les plus élevés s'observent lorsque l'on combine ces deux critères : 7,5 % dans les communes les plus pauvres des petites aires urbaines, plus de 10 % dans les banlieues pauvres des aires urbaines entre 50 000 et 200 000 habitants, autour de 10 % dans celles des aires entre 200 000 et 700 000 habitants, et plus de 8 % dans celles des aires urbaines de plus de 700 000 habitants ;
- dans les Drom, ce taux est un peu plus élevé qu'en métropole : 3,9 % en moyenne.

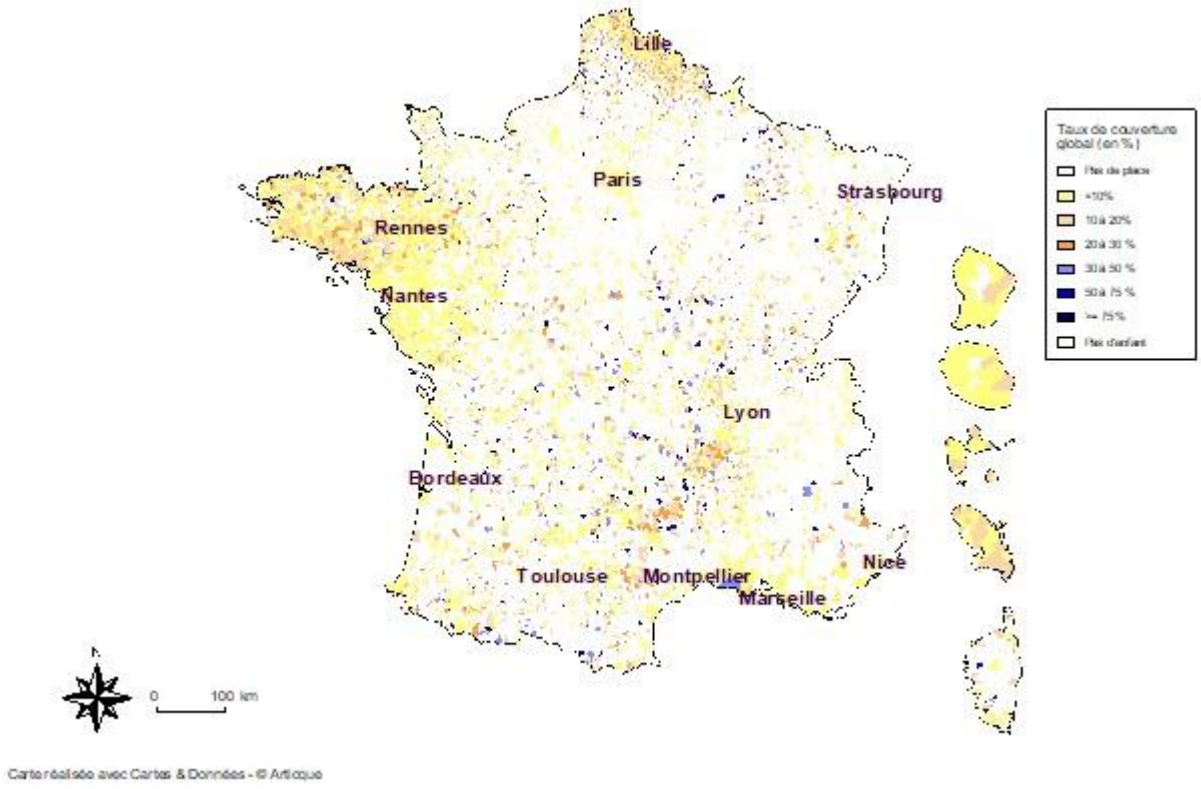
Cela montre l'importance particulière de ce mode d'accueil (dont on rappelle qu'il est gratuit pour les familles) pour les populations ayant les niveaux de vie les plus bas.

La forte évolution à la baisse de ce mode d'accueil (– 1 point entre 2017 et 2020, soit près d'un tiers du total) va malheureusement à l'encontre de ce constat du caractère social de ce mode d'accueil (tableau 2). Les baisses les plus importantes s'observent dans les communes les plus modestes des aires urbaines moyennes ou petites : – 3,2 points dans les communes les plus pauvres des petites aires urbaines, – 2,7 pts dans celles des aires urbaines entre 50 000 et 200 000 habitants.

II. Un intérêt local pour la préscolarisation très variable selon les communes, avec un point focal dans l'ouest du pays

La carte 1, qui présente les taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par la préscolarisation, montre une forte concentration de cette offre dans certaines régions (Bretagne et Pays de la Loire à l'ouest, Nord, sud du Massif central jusqu'à Lyon, bordure méditerranéenne entre Montpellier et Marseille, ouest de Paris). L'offre apparaît particulièrement dense en Bretagne et dans les Pays de la Loire.

Carte 1 : Communes selon le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par la préscolarisation



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Tableau 1 : Taux de couverture par la préscolarisation selon le niveau de vie médian de la commune en 2020

(en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	> 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***5,3***	***5,6***	***4,9***	***3,7***	***1,7***	***2,3***	***1,2***	***4,4***	***1,8***	***4,3***
Aire de moins de 50 000 habitants	***7,5***	***6,2***	***5,0***	***3,4***	***2,4***	***2,9***	***1,1***	***4,9***	***1,5***	***4,7***
Commune-centre	7,8	6,7	6,3	4,9	2,0	8,6	0,0	6,3	1,4	5,8
Autre commune	6,5	5,3	4,1	2,9	2,5	1,5	1,3	3,7	4,5	3,7
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***8,2***	***6,1***	***4,1***	***3,5***	***3,4***	***2,1***	***1,6***	***4,5***	***2,4***	***4,4***
Commune-centre	7,0	6,2	4,5	4,9	7,7			5,7	2,7	5,4
Autre commune du pôle principal	11,4	7,2	4,9	5,1	3,8	2,7		6,8	1,3	6,1
Autre commune	10,6	5,7	3,8	3,0	3,1	2,1	1,6	3,6	2,3	3,6
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***8,0***	***4,9***	***3,7***	***3,1***	***2,1***	***1,6***	***1,2***	***3,5***	***5,5***	***3,7***
Commune-centre	5,9	4,8	4,2	3,2		0,9		4,4	5,9	4,6
Autre commune du pôle principal	9,8	5,7	3,0	1,4	1,0	1,2	0,7	3,5	2,6	3,5
Autre commune	10,2	4,9	3,3	3,3	2,3	1,7	1,2	2,9	6,1	3,2
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***6,8***	***4,5***	***3,2***	***3,5***	***2,2***	***1,4***	***1,2***	***2,9***		***2,9***
Commune-centre	3,9	3,8	3,0	9,6	2,0	0,9	1,4	3,2		3,2
Autre commune du pôle principal	8,7	5,8	4,1	3,7	1,9	1,4	2,3	3,9		3,9
Autre commune	8,5	5,4	2,7	2,0	2,4	1,5	1,0	2,2		2,2
Aire de Paris	***2,9***	***2,1***	***1,9***	***0,8***	***0,9***	***0,7***	***0,9***	***1,4***		***1,4***
Commune-centre			1,5		1,1	0,4	1,0	1,0		1,0
Autre commune du pôle principal	3,0	2,2	1,9	0,8	1,0	0,8	0,9	1,6		1,6
Autre commune	2,4	2,0	2,1	0,8	0,5	0,4	0,6	1,1		1,1
Ensemble	***5,7***	***4,8***	***3,7***	***3,2***	***2,0***	***1,3***	***1,0***	***3,2***	***3,9***	***3,2***
Nombre de places en 2020	***9 294***	***16 756***	***18 187***	***5 754***	***6 884***	***3 622***	***1 998***	***62 513***	***3 356***	***65 869***
en %	*14,1*	*25,4*	*27,6*	*8,7*	*10,5*	*5,5*	*3,0*	*94,9*	*5,1*	*100,0*
Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	**163 335**	**394 065**	**537 156**	**199 058**	**350 977**	**287 304**	**200 470**	**2 138 028**	**86 003**	**2 224 030**
en %	*7,3*	*17,7*	*24,2*	*9,0*	*15,8*	*12,9*	*9,0*	*96,1*	*3,9*	*100,0*

Effectifs (places, enfants)

(en %)

Métropole		Drom	
Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans	Nombre de places en 2020	Nombre d'enfants de 0 à 2 ans
6,9	***5,2***	***3,4***	***7,2***
14,7	***10,0***	***4,4***	***11,5***
8,3	4,5	4,0	11,1
6,4	5,4	0,4	0,3
22,7	***16,1***	***17,3***	***28,1***
9,7	5,5	11,2	16,3
2,2	0,9	1,1	3,4
10,8	9,7	5,0	8,5
23,0	***20,9***	***74,9***	***53,2***
8,9	6,6	26,3	17,3
3,8	3,1	5,7	8,5
10,3	11,2	42,9	27,4
20,9	***22,4***	***0,0***	***0,0***
6,0	6,3	0,0	0,0
7,2	5,4	0,0	0,0
7,7	10,7	0,0	0,0
11,8	***25,4***	***0,0***	***0,0***
1,3	3,8	0,0	0,0
8,8	16,8	0,0	0,0
1,7	4,8	0,0	0,0
100,0	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 2 : Évolution du taux de couverture par la préscolarisation selon le niveau de vie médian de la commune entre 2017 et 2020

(en points de %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Niveau de vie médian de la commune rapporté à celui de la métropole									Total
	France métropolitaine								Drom	
	< 80 %	80 à 90 %	90 à 98 %	98 à 102 %	102 à 110 %	110 à 125 %	⩾ 125 %	Ensemble		
Commune hors attraction des villes	***– 2,5***	***– 2,0***	***– 1,3***	***– 1,1***	***– 0,8***	***– 0,2***	***0,2***	***– 1,4***	***– 0,6***	***– 1,4***
Aire de moins de 50 000 habitants	***– 3,2***	***– 2,4***	***– 1,6***	***– 1,3***	***– 0,9***	***– 0,8***	***0,0***	***– 1,8***	***– 0,6***	***– 1,7***
Commune-centre	– 3,6	– 2,3	– 1,9	– 1,6	– 0,9	1,6	0,0	– 2,1	– 0,7	– 2,0
Autre commune	– 1,8	– 2,6	– 1,4	– 1,2	– 0,9	– 1,4	– 0,1	– 1,5	0,3	– 1,5
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***– 2,7***	***– 2,1***	***– 1,3***	***– 1,3***	***– 0,8***	***– 0,9***	***– 1,5***	***– 1,5***	***– 0,8***	***– 1,4***
Commune-centre	– 2,5	– 2,1	– 1,3	– 1,6	– 1,2			– 1,8	– 0,9	– 1,7
Autre commune du pôle principal	– 3,5	– 1,7	– 1,8	– 0,8	0,4	– 1,3		– 1,8	– 1,2	– 1,8
Autre commune	– 2,4	– 2,1	– 1,3	– 1,2	– 0,8	– 0,9	– 1,5	– 1,2	– 0,5	– 1,2
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***– 1,5***	***– 1,8***	***– 1,4***	***– 0,9***	***– 0,8***	***– 0,6***	***– 0,3***	***– 1,2***	***– 0,7***	***– 1,2***
Commune-centre	0,3	– 1,5	– 1,4	– 0,9		– 0,3		– 1,2	0,2	– 1,1
Autre commune du pôle principal	– 4,0	– 1,9	– 1,1	– 1,7	– 0,5	– 0,3	– 0,4	– 1,4	– 2,2	– 1,5
Autre commune	– 2,1	– 2,6	– 1,5	– 0,8	– 0,9	– 0,7	– 0,3	– 1,1	– 0,9	– 1,1
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***– 1,4***	***– 1,0***	***– 1,0***	***– 1,0***	***– 0,6***	***– 0,5***	***– 0,7***	***– 0,8***		***– 0,8***
Commune-centre	– 0,8	– 0,8	– 0,9	0,0	– 0,3	– 0,1	– 0,5	– 0,6		– 0,6
Autre commune du pôle principal	– 1,6	– 1,2	– 1,2	– 0,4	– 0,6	– 0,6	– 1,3	– 1,0		– 1,0
Autre commune	– 3,4	– 1,2	– 0,9	– 1,3	– 0,7	– 0,6	– 0,6	– 0,8		– 0,8
Aire de Paris	***– 0,2***	***– 0,4***	***– 0,3***	***– 0,3***	***– 0,2***	***– 0,2***	***– 0,1***	***– 0,2***		***– 0,2***
Commune-centre			– 0,9		– 0,5	– 0,7	– 0,3	– 0,4		– 0,4
Autre commune du pôle principal	– 0,1	– 0,4	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,1	0,0	– 0,2		– 0,2
Autre commune	– 0,8	– 0,4	– 0,4	– 0,5	– 0,1	– 0,2	– 0,1	– 0,3		– 0,3
Ensemble	***– 1,3***	***– 1,6***	***– 1,2***	***– 1,0***	***– 0,6***	***– 0,5***	***– 0,3***	***– 1,0***	***– 0,7***	***– 1,0***
Évolution du nombre de places 2020 - 2017	***– 2 197***	***– 8 424***	***– 8 349***	***– 2 554***	***– 2 490***	***– 1 550***	***– 535***	***– 26 108***	***– 635***	***– 26 743***

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

CHAPITRE 6 : PROFILS DE DEPARTEMENTS ET DE VILLES

I. Profils de départements : des différences très importantes

Les données présentées ci-dessus s'appuient sur des synthèses nationales, prenant en compte les caractéristiques des communes et de leurs habitants. Les profils sociodémographiques des départements étant très contrastés entre des départements très urbains ou très ruraux par exemple, on retrouve en partie ces différences lorsque l'on s'intéresse aux taux de couverture par département (tableau 1). Mais ceux-ci montrent en complément des différences entre recours aux EAJE ou aux assistantes maternelles qui traduisent aussi des préférences différentes entre modes d'accueil au niveau local.

Ainsi :

- il faut d'abord souligner le très faible niveau de l'offre globale dans certains départements : les Drom à l'exception de la Martinique, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise, les deux départements corses ;
- *a contrario*, l'ensemble des départements des Pays de la Loire et de Bretagne ont un taux de couverture global qui dépasse les 75 %, de même que la Haute-Loire ; Paris, les Hauts-de-Seine, l'Indre-et-Loire, la Saône-et-Loire, le Calvados, la Manche, la Haute-Marne, la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres dépassent les 70 %.

Ensuite, l'équilibre entre EAJE et assistantes maternelles peut être très variable selon les régions et les départements :

- l'Île-de-France et, à un degré moindre, les départements alpins de Paca montrent une très forte polarisation sur les EAJE, l'offre en assistantes maternelles y étant particulièrement faible ;
- *a contrario*, la Bretagne, les Pays de la Loire, le Centre-Val-de-Loire, la Bourgogne-Franche-Comté, la Normandie, la plupart des départements de Nouvelle-Aquitaine et d'Auvergne-Rhône-Alpes montrent une forte préférence pour les assistantes maternelles, avec une présence d'EAJE très limitée ;
- en Corse et dans les Drom, il y a très peu d'assistantes maternelles et une offre très limitée de places en EAJE, à l'exception de la Martinique.

Tableau 1 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel en 2020 par région et département (1/2)

Région	Département	Nombre d'enfants 0 à 2 ans	Taux de couverture (en %)		
			Offre totale	Offre EAJE	Offre ass, mat,
4 Drom	***Total***	***86 003***	***31,3***	***13,9***	***7,6***
	Guadeloupe	13 575	38,2	13,9	12,5
	Martinique	10 327	54,7	28,3	11,2
	Guyane	23 652	11,1	8,1	2,0
	La Réunion	38 449	34,9	13,7	8,3
Île-de-France	**Total**	***514 707***	***53,1***	***27,3***	***17,3***
	Paris	80 295	72,2	49,7	4,6
	Seine-et-Marne	56 260	50,9	15,5	32,3
	Yvelines	55 781	58,6	25,6	23,7
	Essonne	55 356	49,5	20,0	25,8
	Hauts-de-Seine	64 519	70,6	40,5	14,5
	Seine-Saint-Denis	84 864	32,2	17,7	10,4
	Val-de-Marne	58 967	50,3	27,4	15,3
	Val-d'Oise	58 665	41,0	15,6	21,3
Centre-Val de Loire	**Total**	***77 626***	***65,2***	***14,1***	***46,2***
	Cher	7 953	65,1	12,1	49,9
	Eure-et-Loir	13 913	62,2	11,8	46,5
	Indre	5 185	68,1	13,4	49,6
	Indre-et-Loire	18 323	72,8	17,1	50,5
	Loir-et-Cher	9 042	66,4	11,1	50,9
	Loiret	23 210	59,8	15,3	38,8
Bourgogne-Franche-Comté	***Total***	***79 255***	***66,3***	***14,8***	***44,8***
	Côte-d'Or	15 538	67,4	18,6	40,8
	Doubs	17 840	63,2	13,7	42,7
	Jura	6 952	67,3	12,6	49,0
	Nièvre	4 680	63,4	15,7	41,3
	Haute-Saône	6 057	68,5	10,9	53,5
	Saône-et-Loire	14 521	73,0	14,3	49,5
	Yonne	9 424	62,1	14,6	44,1
	Territoire de Belfort	4 243	59,4	15,7	37,8
Normandie	***Total***	***100 771***	***66,7***	***11,9***	***48,7***
	Calvados	20 129	72,8	11,6	53,7
	Eure	18 789	61,0	11,0	45,9
	Manche	13 333	74,8	10,1	57,3
	Orne	7 746	62,8	11,0	45,1
	Seine-Maritime	40 774	64,4	13,2	45,4
Hauts-de-France	***Total***	***198 814***	***57,7***	***11,3***	***34,7***
	Aisne	15 926	57,8	7,2	41,3
	Nord	92 109	58,8	12,6	31,7
	Oise	28 141	55,5	11,9	38,6
	Pas-de-Calais	45 964	54,1	9,1	32,5
	Somme	16 674	65,4	13,0	43,7
Corse	**Total**	***9 111***	***37,1***	***20,8***	***12,3***
	Corse-du-Sud	4 418	34,6	21,7	9,8
	Haute-Corse	4 693	39,4	19,9	14,6

Région	Département	Nombre d'enfants 0 à 2 ans	Taux de couverture (en %)		
			Offre totale	Offre EAJE	Offre ass, mat,
Grand-Est	**Total**	***163 682***	***58,8***	***17,2***	***33,8***
	Ardennes	7 270	60,4	11,8	38,9
	Aube	9 403	53,0	12,3	36,6
	Marne	17 654	61,5	19,7	29,4
	Haute-Marne	4 377	70,0	12,4	52,1
	Meurthe-et-Moselle	20 604	58,9	18,5	35,0
	Meuse	4 949	65,2	13,6	41,6
	Moselle	30 430	53,4	12,7	35,4
	Bas-Rhin	36 259	63,0	21,9	28,9
	Haut-Rhin	23 307	52,3	19,5	27,6
	Vosges	9 429	67,2	13,1	48,2
Pays de la Loire	***Total***	***119 574***	***77,5***	***13,2***	***55,8***
	Loire-Atlantique	49 825	76,0	16,8	50,9
	Maine-et-Loire	25 246	77,3	14,0	53,4
	Mayenne	8 881	82,6	8,9	64,8
	Sarthe	17 096	75,1	9,5	60,9
	Vendée	18 526	81,5	8,0	63,5
Bretagne	***Total***	***96 051***	***75,3***	***12,9***	***50,2***
	Côtes-d'Armor	15 576	75,7	11,6	54,7
	Finistère	24 562	76,5	14,0	51,1
	Ille-et-Vilaine	35 501	73,5	13,0	48,1
	Morbihan	20 412	76,8	12,4	49,3
Nouvelle-Aquitaine	***Total***	***163 886***	***64,6***	***16,7***	***42,2***
	Charente	8 977	66,8	17,2	42,3
	Charente-Maritime	15 391	71,2	13,1	53,5
	Corrèze	5 841	60,7	18,4	34,9
	Creuse	2 474	57,5	11,9	39,6
	Dordogne	8 864	59,5	15,1	38,3
	Gironde	52 507	65,3	19,6	39,6
	Landes	10 674	64,9	12,6	47,3
	Lot-et-Garonne	8 937	58,6	18,5	35,5
	Pyrénées-Atlantiques	18 011	62,1	18,8	35,1
	Deux-Sèvres	9 994	71,7	12,3	55,5
	Vienne	12 184	65,9	13,3	49,7
	Haute-Vienne	10 032	58,8	16,3	37,5
Occitanie	**Total**	***174 795***	***54,6***	***20,8***	***27,9***
	Ariège	3 754	53,4	26,1	24,3
	Aude	10 012	46,5	16,4	24,0
	Aveyron	6 606	69,1	15,0	43,2
	Gard	22 024	50,2	20,8	24,8
	Haute-Garonne	48 148	59,7	26,6	28,3
	Gers	4 539	63,8	15,6	43,2
	Hérault	37 515	49,9	18,9	25,3
	Lot	3 889	61,3	17,8	40,0
	Lozère	1 703	67,5	21,8	30,6
	Hautes-Pyrénées	5 530	53,6	13,9	29,7
	Pyrénées-Orientales	12 953	49,2	17,0	24,1
	Tarn	10 167	57,0	22,5	27,1
	Tarn-et-Garonne	7 955	51,7	14,3	31,8

Suite page suivante

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne France entière (sombre > 50 %, clair > 25 %) ; en orangé les taux inférieurs à la moyenne France entière (sombre < – 50 %, clair < – 25 %).
Source : données Cnaf – Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 1 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel en 2020 par région et département (2/2)

Région	Département	Nombre d'enfants 0 à 2 ans	Taux de couverture (en %)		
			Offre totale	Offre EAJE	Offre ass, mat,
Auvergne-Rhône-Alpes	***Total***	***267 821***	***60,9***	***17,3***	***36,3***
	Ain	22 125	62,7	12,9	45,4
	Allier	8 097	63,6	11,4	46,2
	Ardèche	9 130	58,5	15,7	34,6
	Cantal	3 210	67,6	10,5	51,7
	Drôme	15 660	61,2	17,0	38,5
	Isère	41 951	69,3	18,9	43,8
	Loire	24 648	59,2	15,5	36,4
	Haute-Loire	6 145	76,8	15,2	45,7
	Puy-de-Dôme	19 339	62,4	14,2	42,7
	Rhône	74 999	57,6	20,2	27,3
	Savoie	13 126	62,9	18,5	38,8
	Haute-Savoie	29 391	51,2	17,8	29,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	***Total***	***171 935***	***48,1***	***23,1***	***19,4***
	Alpes-de-Haute-Provence	4 271	53,7	25,7	21,8
	Hautes-Alpes	4 034	54,6	25,4	24,5
	Alpes-Maritimes	34 932	49,8	25,8	19,6
	Bouches-du-Rhône	77 656	46,5	22,9	17,0
	Var	32 074	49,4	22,2	21,6
	Vaucluse	18 968	46,7	19,5	23,0
	France entière	**2 224 030**	**58,3**	**18,8**	**31,7**

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne France entière (sombre > 50 %, clair > 25 %) ; en orangé les taux inférieurs à la moyenne France entière (sombre < – 50 %, clair < – 25 %).
Source : données Cnaf – Onape ; calculs HCFEA.

II. Profils de villes

Nous avons raisonné jusqu'à présent par grandes catégories de communes, caractérisées par la taille de leur aire urbaine d'appartenance et leur place dans cette aire urbaine. Si cela montre des différences notables entre groupes de communes, il est nécessaire aussi de s'intéresser aux différences entre communes ayant des tailles comparables. Cela met en évidence d'autres différences notables en matière d'accueil des jeunes enfants, traduisant en particulier l'effet de contraintes locales, mais aussi des politiques conduites au cours du temps.

A. Paris et Lyon proposent des niveaux eleves d'offre, de tres grandes inegalites a Marseille

Ainsi, la comparaison des trois grandes métropoles, Paris, Lyon et Marseille montre des différences très importantes entre elles (tableau 2) :

- Paris a un taux de couverture élevé, quel que soit l'arrondissement : de 99 % dans le 8e à 60 % dans le 16e, la grande majorité des arrondissements étant au-dessus de 70 % ; cela

tient notamment à une présence importante d'EAJE dans la plupart des arrondissements, couplée à une part importante de garde à domicile dans les arrondissements les plus aisés ; pratiquement pas d'assistantes maternelles par contre ;

- à Lyon, les taux de couverture s'échelonnent aussi à un niveau élevé entre 84 % et 56 %, avec une répartition un peu plus équilibrée entre EAJE (plus nombreux) et assistantes maternelles ; les micro-crèches Paje et la garde à domicile sont notables dans certains arrondissements ;
- Marseille présente la situation la plus inégalitaire entre quartiers bien couverts (72 % dans le 6e) et très mal couverts (20 % dans le 4e, pourtant un des plus pauvres).

B. Des profils d'accueil tres contrastes entre des grandes villes de taille proche, montrant l'importance des choix politiques locaux

Dans les grandes villes, les contrastes apparaissent eux aussi très importants (tableau 3) :

- parmi les grandes métropoles de plus de 200 000 habitants, le taux de couverture s'étend de 76 % à Bordeaux et 69 % à Nantes à 45 % à Montpellier et Nice ; les places en EAJE sont en général plus nombreuses que celles auprès d'assistantes maternelles, à l'exception des villes de l'Ouest, Nantes et Rennes, où elles sont d'importance comparable ;
- parmi les autres villes de plus de 100 000 habitants, les contrastes sont plus importants entre une dizaine de villes dont les taux de couverture sont supérieurs ou égaux à 65 % (Boulogne-Billancourt, Caen, Brest, Grenoble, Nancy, Tours, Angers, Amiens, Dijon, Rouen), et des villes où ce taux est inférieur ou égal à 40 % (Argenteuil, Saint-Denis (93), Saint-Etienne, Nîmes), ou proche de ce seuil (Perpignan, Mulhouse, Saint-Denis [La Réunion]) ; ces dernières villes se caractérisent en général par un faible niveau de vie de leurs habitants.

Parmi les villes de 50 000 à 100 000 habitants, la situation apparait encore plus contrastée (tableau 4) entre des villes ayant un taux de couverture supérieur à 70 % (Courbevoie, Levallois-Perret, Issy-les-Moulineaux, Neuilly-sur-Seine, Quimper, Cherbourg-en-Cotentin, La Rochelle, Versailles, Niort, Cholet, Pessac, Lorient, Vannes, Rueil-Malmaison, La Roche-sur-Yon), situées dans la proche banlieue parisienne aisée ou dans l'ouest du pays, et d'autres ayant un taux inférieur à 30 % (Sarcelles, Vitry-sur-Seine, Saint-André, Bobigny, Corbeil-Essonnes, Aulnay-sous-Bois, Béziers, Épinay-sur-Seine, Saint-Louis, Le Tampon, Sevran, Aubervilliers, Drancy, Le Blanc-Mesnil, Cayenne) situées pour l'essentiel dans la banlieue populaire de Paris et dans les Drom.

C. Des situations tres contrastees entre les quatre Drom

La situation entre les quatre Drom (il n'y a pas d'accueil du jeune enfant à Mayotte) apparaît elle aussi très contrastée (tableau 5) ; on s'est limité ici aux communes de plus de 10 000 habitants :

- La Martinique présente le taux de couverture moyen le plus élevé (55 %) ; Le Lamentin (77 %) et Saint-Joseph (66 %) présentent les taux les plus élevés, Fort-de-France se situe à 59 % ; les taux les plus bas, Rivière Salée et Sainte-Marie sont de 38 % ; une faible présence d'assistantes maternelles, mais un taux de préscolarisation supérieur à 10 % dans plusieurs communes ; Saint-Joseph a une offre importante en micro-crèches Paje ;

- La Guadeloupe a un taux moyen plus faible (35 %) et une situation plus contrastée entre Basse-Terre (78 %) d'une part, et d'autre part Morne-à-l'Eau, Le Moule et Capesterre-Belle-Eau entre 20 % et 30 % ; l'offre de micro-crèches Paje est importante à Saint-François et plusieurs communes dépassent 10 % en préscolarisation ;
- La Réunion a un taux moyen de 35 % avec cinq communes en dessous de 30 % (Saint-André, Saint-Joseph, Saint-Louis, Le Tampon et Saint-Benoît) ; l'offre en micro-crèches Paje est supérieure à 10 % dans sept communes, parfois supérieure à celle en EAJE (Saint-Paul, Les Avirons, La Possession), traduisant certainement un mécanisme de substitution pour les communes concernées ;
- La Guyane a le bilan le plus critique : un taux moyen de 11 % sur l'ensemble du département, et toutes les communes en dessous de 30 %, Saint-Laurent-du-Maroni, Maripasoula et Mana étant en dessous de 5 %.

Tableau 2 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel à Paris, Lyon et Marseille en 2020

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/ celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Paris								
Paris	**2 175 601**	**72,2**	**49,7**	**4,6**	**2,9**	**1,0**	**13,9**	
8e arrondissement	36 222	98,7	58,8	2,7	2,7	5,1	29,4	1,96
6e arrondissement	40 525	94,2	64,8	1,2	1,4	3,9	23,0	1,84
3e arrondissement	34 020	89,2	64,9	6,0	1,8	1,1	15,4	1,52
12e arrondissement	139 665	85,5	61,3	8,3	4,4	0,5	10,9	1,32
5e arrondissement	58 379	83,6	68,3	0,7	1,1	1,9	11,6	1,57
2e arrondissement	21 420	80,3	54,3	2,8	2,5	0,4	20,3	1,48
9e arrondissement	59 835	78,9	46,0	3,1	4,2	0,1	25,5	1,63
4e arrondissement	28 763	78,6	61,1	2,7	0,6	2,5	11,6	1,44
10e arrondissement	88 557	76,5	49,7	5,2	3,1	0,3	18,2	1,26
1er arrondissement	16 093	76,2	49,0	5,2	1,0	2,7	18,4	1,58
11e arrondissement	145 903	75,7	53,7	3,6	4,0	0,6	13,8	1,30
7e arrondissement	50 196	75,1	47,1	0,7	2,0	3,6	21,7	2,01
17e arrondissement	165 859	72,8	35,5	5,7	5,9	0,7	25,0	1,46
13e arrondissement	180 632	72,6	59,9	5,2	1,8	0,4	5,3	1,13
15e arrondissement	232 144	71,5	47,0	4,5	3,7	0,7	15,6	1,45
14e arrondissement	136 596	69,4	50,0	6,2	3,5	0,8	8,8	1,29
18e arrondissement	193 665	67,7	46,0	4,8	2,9	1,4	12,7	1,07
19e arrondissement	185 513	67,0	54,6	3,6	0,2	1,5	7,2	0,97
20e arrondissement	195 600	64,0	50,5	6,0	1,2	0,8	5,5	1,02
16e arrondissement	166 014	60,4	29,6	1,3	4,5	1,5	23,5	1,83

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/ celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Lyon								
Lyon	**518 635**	**68,3**	**30,6**	**23,9**	**5,8**	**2,1**	**5,9**	
6e arrondissement	52 411	83,6	35,1	21,9	11,7	1,3	13,7	1,42
2e arrondissement	30 733	83,2	37,4	23,3	9,3	1,7	11,6	1,27
4e arrondissement	35 878	80,1	31,6	32,0	8,8	1,1	6,6	1,21
3e arrondissement	102 238	74,8	36,5	25,0	6,6	0,5	6,1	1,16
1er arrondissement	29 523	68,9	30,3	23,5	6,3	1,2	7,5	1,12
7e arrondissement	81 825	67,2	27,1	27,8	5,8	0,6	5,9	1,06
9e arrondissement	51 102	60,2	27,4	22,0	3,0	4,9	2,9	0,92
5e arrondissement	49 755	57,6	28,0	20,0	4,1	2,5	3,0	1,13
8e arrondissement	85 170	56,0	25,9	20,2	2,6	4,6	2,7	0,91
Marseille								
Marseille	**868 277**	**41,3**	**21,8**	**11,6**	**3,2**	**2,6**	**2,2**	
6e arrondissement	42 241	72,0	39,4	14,8	11,0	0,4	6,5	1,03
7e arrondissement	34 875	66,2	29,6	22,3	6,8	1,7	5,8	1,14
9e arrondissement	76 342	66,1	38,8	19,2	3,7	0,9	3,5	1,05
8e arrondissement	81 276	62,6	28,3	20,0	6,4	0,2	7,8	1,18
5e arrondissement	45 979	57,8	32,7	17,1	5,6	0,0	2,4	0,89
16e arrondissement	16 105	46,3	33,3	6,0	2,9	3,7	0,3	0,84
11e arrondissement	57 372	44,8	21,9	16,6	2,8	2,5	0,9	0,96
12e arrondissement	61 325	44,6	17,3	18,0	6,3	0,5	2,4	1,10
4e arrondissement	49 281	43,2	20,6	16,4	3,7	1,3	1,2	0,88
2e arrondissement	24 874	41,8	30,4	5,3	2,2	2,8	1,1	0,70
13e arrondissement	91 674	37,9	19,9	9,6	1,9	5,2	1,3	0,85
10e arrondissement	57 093	32,7	14,3	12,7	2,9	1,4	1,4	0,89
15e arrondissement	76 610	28,3	16,7	4,3	0,5	6,3	0,5	0,64
1er arrondissement	40 283	27,0	16,1	6,6	1,4	0,5	2,3	0,70
3e arrondissement	50 982	22,6	14,2	3,8	0,6	3,4	0,6	0,58
14e arrondissement	61 965	19,9	10,5	4,5	0,5	3,7	0,8	0,67

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : surligné en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, en orangé, les taux particulièrement faibles.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 3 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel dans les villes de plus de 100 000 habitants en 2020

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/ celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Métropoles > 200 000 habitants								
Total	**2 424 622**	**59,2**	**30,1**	**18,9**	**2,7**	**3,7**	**3,7**	
Bordeaux	257 068	75,8	39,4	24,6	3,8	1,7	6,2	1,06
Nantes	314 138	69,0	29,3	26,7	3,0	3,3	6,8	1,04
Rennes	217 728	68,4	24,8	27,6	3,3	9,6	3,1	0,99
Lille	233 098	63,0	25,3	22,1	5,4	7,5	2,7	0,89
Strasbourg	284 677	60,4	34,0	13,8	6,6	4,0	2,1	0,87
Toulouse	486 828	56,4	35,0	14,4	0,4	2,4	4,2	0,97
Nice	341 032	45,7	25,6	14,8	1,2	2,7	1,4	0,93
Montpellier	290 053	45,2	24,3	15,1	1,3	2,0	2,5	0,86
Grandes villes > 100 000 habitants								
Total	**4 180 312**	**53,6**	**23,9**	**19,9**	**3,4**	**3,7**	**2,7**	
Boulogne-Billancourt	121 334	88,4	51,4	10,9	5,1	0,8	20,2	1,54
Caen	105 512	80,0	41,6	25,2	2,4	8,2	2,7	0,94
Brest	139 602	72,6	25,6	33,9	0,9	9,1	3,1	0,93
Grenoble	157 650	69,0	31,4	26,9	6,0	3,0	1,8	0,96
Nancy	104 885	68,8	41,1	17,0	2,2	4,0	4,4	0,97
Tours	136 463	68,0	28,9	28,0	5,2	2,6	3,2	0,92
Angers	154 508	66,8	25,9	29,0	3,9	5,0	3,0	0,93
Amiens	133 891	66,4	27,9	25,8	2,3	9,1	1,4	0,85
Dijon	156 854	66,1	35,8	20,7	4,1	3,2	2,3	0,99
Rouen	111 360	64,8	29,9	25,8	5,7	0,8	2,6	0,94
Aix-en-Provence	143 097	61,0	31,2	19,6	5,7	1,1	3,3	1,12
Annecy	128 199	60,4	29,6	25,8	2,1	0,9	2,0	1,13

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/ celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Grandes villes > 100 000 habitants (suite)								
Metz	116 581	60,1	32,5	22,7	1,9	1,6	1,4	0,91
Le Mans	143 252	60,0	13,3	40,1	0,7	3,7	2,1	0,93
Besançon	116 775	59,0	21,5	26,9	4,5	4,9	1,2	0,90
Villeurbanne	150 659	54,6	14,0	28,6	4,4	6,4	1,3	0,94
Reims	182 211	54,3	21,6	18,7	7,0	4,5	2,5	0,87
Orléans	116 238	51,8	24,5	20,5	2,7	2,1	2,1	0,93
Clermont-Ferrand	146 734	50,2	20,4	24,0	1,2	2,3	2,1	0,89
Limoges	131 479	49,5	22,8	20,4	1,4	3,0	2,0	0,89
Le Havre	169 733	49,3	14,0	29,1	2,9	2,2	1,2	0,88
Montreuil	109 914	48,2	23,4	12,7	2,8	1,3	8,0	0,91
Toulon	176 198	43,0	20,1	14,5	1,5	4,5	2,3	0,91
St-Paul - Réunion	103 492	42,2	11,4	10,4	13,2	5,0	2,1	0,79
St-Denis - Réunion	150 535	41,0	21,3	4,8	8,9	4,9	1,2	0,78
Mulhouse	108 942	40,8	25,1	8,1	0,4	6,7	0,5	0,73
Perpignan	119 188	40,1	18,0	10,2	2,9	8,2	0,9	0,76
Nîmes	149 633	39,0	22,8	11,3	0,2	2,6	2,1	0,82
Saint-Étienne	173 089	38,9	16,0	17,8	1,6	2,3	1,2	0,84
Saint-Denis	112 091	32,0	17,7	10,0	0,6	2,7	1,0	0,71
Argenteuil	110 213	31,3	16,5	12,4	0,9	0,7	0,8	0,84
Villes de 50 000 à 100 000 habitants								
Total	**5 735 714**	**47,5**	**22,4**	**16,3**	**2,0**	**3,5**	**3,2**	
Villes de 20 000 à 50 000 habitants								
Total	**10 317 635**	**51,1**	**21,9**	**22,0**	**2,3**	**2,9**	**2,0**	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : surligné en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, en orangé, les taux particulièrement faibles.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 4 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants en 2020 (1/2)

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Ensemble	**5 735 714**	**47,5**	**22,4**	**16,3**	**2,0**	**3,5**	**3,2**	
Courbevoie	82 198	88,2	57,4	17,7	2,8	0,8	9,5	1,41
Levallois-Perret	65 817	88,1	43,4	8,7	6,2	2,4	27,4	1,50
Issy-les-Moulineaux	68 260	84,9	51,4	19,8	1,8	0,4	11,6	1,46
Neuilly-sur-Seine	59 940	77,6	40,0	1,3	2,1	1,3	32,9	2,10
Quimper	63 166	77,5	17,8	47,4	0,8	10,2	1,4	0,98
Cherbourg-en-Cotentin	79 144	76,2	25,8	41,4	0,0	6,9	2,1	0,98
La Rochelle	76 114	73,6	30,0	31,8	2,4	5,3	4,2	0,95
Versailles	85 205	73,6	37,1	17,9	5,0	2,6	11,1	1,48
Niort	59 059	73,1	26,8	40,0	0,0	4,0	2,3	1,00
Cholet	54 186	73,1	19,3	41,5	1,8	9,3	1,3	0,96
Pessac	64 374	72,8	26,9	40,1	2,8	1,3	1,8	1,11
Lorient	57 084	71,5	18,9	34,3	1,0	15,7	1,5	0,89
Vannes	53 438	71,3	30,0	22,7	1,5	14,4	2,8	1,02
Rueil-Malmaison	77 986	71,1	43,6	12,7	3,3	1,3	10,2	1,44
La Roche-sur-Yon	54 766	71,0	26,0	36,2	1,9	4,7	2,3	0,97
Mérignac	70 813	68,4	21,4	40,6	4,2	0,0	2,2	1,07
Antony	62 858	67,0	38,4	19,4	2,0	0,7	6,6	1,39
Asnières-sur-Seine	85 946	66,4	31,4	10,7	4,2	0,6	19,5	1,20
Villeneuve-d'Ascq	62 727	66,2	26,6	24,0	4,3	9,3	2,0	0,96
Valence	64 726	64,5	33,8	20,8	1,8	6,4	1,8	0,89
St-Maur-des-Fossés	75 298	64,3	31,3	20,0	4,9	2,0	6,1	1,40
Clamart	52 926	64,2	34,4	15,2	5,1	2,3	7,1	1,26
Saint-Nazaire	70 619	64,0	18,9	33,5	1,9	7,4	2,3	0,96
Maisons-Alfort	55 899	61,7	30,0	23,7	1,4	0,0	6,4	1,20
Massy	50 632	61,4	34,1	24,1	1,9	0,3	1,1	1,06
Clichy	62 485	61,3	32,3	16,7	3,5	0,8	8,0	0,94
Sartrouville	52 269	60,6	16,0	26,1	12,2	2,4	3,8	1,10
Fontenay-sous-Bois	52 256	60,5	26,7	20,7	2,4	2,1	8,7	1,10
Bourges	64 668	60,4	14,9	40,2	0,6	4,1	0,7	0,94
Colombes	86 052	59,4	32,9	15,1	2,6	1,1	7,7	1,06
Dunkerque	86 865	58,4	17,0	25,7	1,9	13,2	0,7	0,88
Fort-de-France	78 126	58,0	34,9	8,7	1,6	11,8	1,0	0,85
Poitiers	88 665	57,6	29,6	24,6	0,2	1,7	1,6	0,88
Nanterre	96 807	55,5	31,6	15,8	1,0	3,5	3,5	0,94
Montauban	60 952	55,5	23,2	23,7	3,2	4,5	0,8	0,93
Bayonne	51 411	55,1	17,8	24,8	2,6	3,5	2,3	0,92
Chambéry	58 833	53,6	18,3	26,4	1,2	5,6	2,1	0,94
Colmar	68 703	53,2	31,9	16,4	2,1	2,1	0,7	0,91
Antibes	72 915	53,1	19,7	29,3	2,2	0,3	1,6	1,06
Villejuif	54 964	52,8	30,8	14,8	1,8	3,2	2,3	0,93
Hyères	55 069	52,3	26,3	19,7	2,0	2,1	2,3	0,99
Ivry-sur-Seine	63 309	51,8	29,3	13,2	3,6	3,7	2,0	0,85

Suite page suivante

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : surligné en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, en orangé, les taux particulièrement faibles.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 4 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants en 2020 (2/2)

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020						Niveau de vie médian/celui de la métropole 2019
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile	
Suite de la page précédente								
Cannes	73 965	51,2	35,5	11,6	2,1	0,8	1,2	0,92
Beauvais	56 605	50,8	24,4	17,6	0,7	7,1	1,0	0,85
Pau	76 275	50,4	20,0	23,8	0,4	2,9	1,6	0,92
La Seyne-sur-Mer	62 888	50,2	18,9	19,0	6,3	4,2	1,8	0,92
Saint-Quentin	53 856	50,1	10,9	23,1	3,5	10,5	1,3	0,80
Cagnes-sur-Mer	51 411	49,0	22,1	23,5	1,8	1,0	0,7	1,04
Créteil	92 265	48,6	35,5	8,9	0,6	2,1	1,5	0,92
Saint-Ouen-sur-Seine	50 670	45,7	21,5	14,0	1,8	1,8	6,7	0,85
Les Abymes	53 082	45,1	21,8	13,5	1,5	7,7	0,6	
Chelles	55 148	44,3	14,5	25,0	2,0	2,0	0,8	1,03
Fréjus	53 786	43,2	21,8	17,6	1,3	1,6	1,0	0,95
Calais	72 929	42,1	14,7	17,8	0,4	8,9	0,4	0,78
Tourcoing	97 442	41,9	11,8	18,8	3,0	8,0	0,4	0,79
Saint-Pierre	84 961	40,7	14,7	10,3	11,0	3,0	1,6	0,74
Meaux	55 416	40,6	19,2	19,7	0,4	0,5	0,7	0,87
Narbonne	55 375	40,4	16,2	18,2	0,7	4,2	1,1	0,86
Noisy-le-Grand	68 126	40,0	19,8	16,3	0,8	1,6	1,5	1,00
Évry-Courcouronnes	67 131	39,7	16,8	19,1	0,1	3,1	0,5	0,82
Troyes	61 996	39,6	21,1	12,2	0,0	4,7	1,6	0,81
Pantin	59 060	39,2	21,2	9,5	1,0	2,5	5,0	0,84
Vénissieux	67 129	39,1	11,3	11,3	0,8	15,1	0,6	0,74
Champigny-sur-Marne	77 039	39,0	16,0	16,9	1,6	3,3	1,2	0,92
Cergy	66 322	37,2	16,5	17,6	0,8	1,4	0,9	0,89
Roubaix	98 089	34,6	19,0	7,3	1,1	6,6	0,6	0,64
Bondy	54 055	34,4	20,9	9,8	0,5	2,4	0,8	0,76
Avignon	91 729	33,9	20,5	8,0	2,7	1,7	1,0	0,77
Vaulx-en-Velin	50 823	33,7	13,8	12,2	0,7	6,4	0,6	0,73
Arles	51 031	33,1	10,3	17,6	0,8	3,8	0,6	0,86
Ajaccio	70 817	30,6	20,7	7,9	0,4	0,6	1,0	0,99
Sarcelles	58 811	29,9	12,6	7,1	1,2	7,8	1,3	0,72
Vitry-sur-Seine	94 649	29,8	17,7	8,0	2,1	1,1	1,0	0,86
Saint-André	56 747	29,3	15,9	4,9	4,8	3,0	0,9	0,64
Bobigny	54 272	29,0	21,5	4,5	0,1	2,4	0,6	0,70
Corbeil-Essonnes	50 954	29,0	11,7	12,9	0,5	3,3	0,5	0,81
Aulnay-sous-Bois	86 278	28,7	17,8	7,3	0,4	2,5	0,7	0,81
Béziers	77 599	27,9	10,5	13,4	0,6	2,9	0,5	0,74
Épinay-sur-Seine	54 771	27,2	14,3	9,2	0,4	2,4	0,8	0,77
Saint-Louis	53 589	25,1	7,8	8,5	3,4	3,0	2,4	0,64
Le Tampon	79 385	23,9	5,9	12,2	4,3	0,2	1,5	0,70
Sevran	51 225	22,3	10,5	7,2	0,2	4,1	0,4	0,75
Aubervilliers	87 572	21,9	14,4	5,1	0,3	1,1	1,0	0,66
Drancy	72 109	21,0	12,5	8,0	0,1	0,0	0,4	0,81
Le Blanc-Mesnil	57 150	17,4	11,6	4,8	0,3	0,4	0,4	0,75
Cayenne	63 652	16,1	12,4	2,7	0,4	0,2	0,4	

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : surligné en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, en orangé, les taux particulièrement faibles.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

Tableau 5 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel dans les villes des Drom en 2020

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020					
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile
Guadeloupe							
Total	**387 629**	**34,9**	**13,8**	**8,2**	**8,2**	**3,0**	**1,7**
Basse-Terre	10 046	78,1	50,2	8,8	1,1	18,0	0,0
Saint-François	12 348	63,2	16,3	23,2	10,4	12,0	1,2
Sainte-Rose	18 650	49,6	28,6	11,5	2,2	6,3	1,0
Le Gosier	26 692	47,9	19,6	14,0	4,8	7,7	1,7
Les Abymes	53 082	45,1	21,8	13,5	1,5	7,7	0,6
Baie-Mahault	31 193	44,2	13,9	20,4	5,2	3,7	0,9
Saint-Claude	10 659	44,2	14,5	14,8	3,9	10,2	0,7
Pointe-à-Pitre	15 410	37,2	24,5	6,6	0,8	5,1	0,2
Lamentin	16 536	35,0	7,7	16,3	2,7	6,3	1,9
Sainte-Anne	23 767	32,2	6,5	14,1	6,4	4,3	0,8
Petit-Bourg	24 522	31,8	2,6	16,1	5,0	5,0	3,1
Morne-à-l'Eau	16 875	26,9	6,5	11,0	0,5	8,6	0,3
Le Moule	22 315	24,4	0,0	9,9	8,3	5,1	1,0
Capesterre-Belle-Eau	18 131	21,7	3,8	6,2	0,8	10,6	0,3
Martinique							
Total	**368 783**	**54,7**	**28,3**	**11,2**	**3,9**	**10,1**	**1,1**
Le Lamentin	40 581	76,9	56,3	11,9	2,6	5,1	0,9
Saint-Joseph	16 152	66,0	26,9	8,1	13,2	16,8	1,0
Le François	16 423	61,9	28,8	16,6	3,9	11,2	1,4
Schœlcher	19 847	59,1	32,6	13,2	1,9	8,3	3,0
Fort-de-France	78 126	58,0	34,9	8,7	1,6	11,8	1,0
La Trinité	12 232	54,3	29,4	11,7	2,4	9,1	1,8
Le Robert	22 429	52,7	25,7	10,4	7,2	8,6	0,9
Ducos	17 270	46,2	5,3	27,5	8,3	3,3	1,8
Rivière-Pilote	11 972	40,9	12,9	9,6	3,9	12,6	1,8
Rivière-Salée	11 857	38,7	0,0	18,6	3,0	17,0	0,0
Sainte-Marie	15 571	38,2	11,1	7,3	7,1	12,2	0,6

Commune	Population 2018	Taux de couverture en 2020					
		Total	EAJE	AM	Micro-crèche Paje	Pré scolarisation	Garde à domicile
Guyane							
Total	**276 128**	**11,1**	**8,1**	**2,0**	**0,1**	**0,5**	**0,4**
Remire-Montjoly	26 143	27,9	19,1	6,6	0,6	0,2	1,4
Kourou	24 959	26,7	18,9	4,0	0,0	2,2	1,6
Matoury	32 942	17,1	15,0	1,9	0,0	0,1	0,1
Cayenne	63 652	16,1	12,4	2,7	0,4	0,2	0,4
Macouria	15 602	9,0	6,4	2,0	0,1	0,2	0,2
St-Laurent-du-Maroni	45 576	4,8	3,1	1,4	0,0	0,0	0,2
Maripasoula	11 994	1,6	0,0	0,0	0,0	1,2	0,4
Mana	11 234	1,4	0,0	0,3	0,0	0,9	0,2
La Réunion							
Total	**844 715**	**34,9**	**13,8**	**8,2**	**8,2**	**3,0**	**1,7**
Sainte-Marie	33 234	56,9	29,2	11,3	13,8	0,9	1,7
L'Étang-Salé	14 108	48,6	10,6	22,7	10,6	0,0	4,6
Saint-Paul	103 492	42,2	11,4	10,4	13,2	5,0	2,1
Sainte-Suzanne	23 718	41,0	20,1	9,2	8,9	1,2	1,7
Saint-Denis	150 535	41,0	21,3	4,8	8,9	4,9	1,2
Saint-Pierre	84 961	40,7	14,7	10,3	11,0	3,0	1,6
Saint-Leu	34 196	40,0	10,9	13,2	10,1	1,8	4,1
Les Avirons	11 246	39,2	0,0	21,7	14,2	0,2	3,0
Bras-Panon	12 768	38,7	9,5	10,4	6,9	11,1	0,7
La Possession	32 633	37,1	10,6	9,1	12,9	2,4	2,1
Petite-Île	12 308	31,8	11,6	9,3	5,2	3,8	1,9
Le Port	33 531	31,0	19,2	4,9	2,3	3,8	0,7
Saint-André	56 747	29,3	15,9	4,9	4,8	3,0	0,9
Saint-Joseph	37 517	25,3	9,2	5,4	7,6	1,8	1,3
Saint-Louis	53 589	25,1	7,8	8,5	3,4	3,0	2,4
Le Tampon	79 385	23,9	5,9	12,2	4,3	0,2	1,5
Saint-Benoît	37 274	22,9	10,0	4,7	5,9	1,2	1,0

Note : le taux de couverture est calculé en divisant le nombre de places dans la commune par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans.
Lecture : surligné en vert les taux sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, en orangé, les taux particulièrement faibles.
Source : données Cnaf - Onape ; calculs HCFEA.

PARTIE IV : PERSPECTIVES POUR LES ANNEES A VENIR : QUELS BESOINS ET QUELLES REPONSES ?

CHAPITRE 1 : ÉVALUATION DES BESOINS D'ACCUEIL ET DU COUT SUPPLEMENTAIRE DE CET ACCUEIL SOUS DIFFERENTS SCENARIOS ET CHIFFRAGE

I. Le développement quantitatif de l'offre de modes d'accueil : quel objectif de création de places ?

Le rapport du HCFEA de 2018 proposait plusieurs approches pour estimer le nombre de places manquantes en 2016 et à l'échéance 2022. À partir des différentes estimations, le HCFEA avait privilégié une approche consistant à éviter le retrait ou la réduction d'activité subie par les mères d'enfants de moins de 3 ans, et avait conclu à un besoin de 230 000 nouvelles places à échéance 2022.

L'objectif avancé en 2022 par le gouvernement se situe assez près de cette évaluation, puisqu'il chiffre le manque à 200 000 places d'accueil : « *Pour réussir, mon gouvernement souhaite bâtir, avec les collectivités, un véritable service public de la petite enfance. Il permettra d'offrir les 200 000 places d'accueil manquantes* » (discours de politique générale de la Première ministre en juillet 2022).

On présente ici une actualisation de l'exercice réalisé en 2018 par le HCFEA, afin d'évaluer le nombre de places d'accueil manquantes en 2022 et à échéance 2027.

A. HYPOTHESES SUR LE NOMBRE D'ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS A L'ECHEANCE 2027

Une première étape consiste à évaluer le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2022 et au 1er janvier 2027. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2022 est estimé comme la somme des naissances ayant eu lieu en 2019 (753 383), 2020 (735 196) et 2021 (741 441), soit environ 2 230 000[295].

Pour déterminer le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2027, deux variantes sont retenues.

[295] On ne prend pas les données du recensement parce qu'elles sous-estiment le nombre des jeunes enfants de moins de 3 ans d'environ 120 000. Pour calculer les taux de scolarisation, la Depp (ministère de l'Éducation nationale) opère une estimation similaire à celle faite dans ce rapport.

La première correspond au scénario central du nouvel exercice de projection de moyen-long terme de l'Insee[296] qui retient un indice conjoncturel de fécondité (ICF) de 1,80, en forte baisse par rapport à l'exercice précédent conduit en 2016. Sous cette hypothèse de long terme, le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2027 serait d'environ 2 130 000 (710 000 naissances par an en moyenne en 2024, 2025 et 2026).

Ce scénario peut sembler exagérément pessimiste au regard des premiers constats : 735 000 et 741 000 naissances respectivement en 2020 et 2021, et possiblement environ 740 000 en 2022[297]. D'où une variante alternative, celle d'une stabilisation des naissances autour de 740 000 naissances par an, ce qui semble être le cas depuis 2020. Sous cette hypothèse, au 1er janvier 2027, le nombre d'enfants de moins de 3 ans serait de 2 220 000.

On peut en outre considérer que les besoins d'accueil concernent uniquement les enfants de 4 à 35 mois, car les mères des enfants âgés de 0 à 3 mois sont encore en congé maternité. Au nombre total d'enfants de moins de 3 ans, on retranche en conséquence les enfants âgés de 0 à 3 mois.

Au 1er janvier 2022, 195 000 enfants ont moins de 4 mois (nombre de naissances d'octobre à décembre 2021), ce qui donne 2 230 000 – 195 000 = 2 035 000 enfants (entre 4 mois et 35 mois) ayant potentiellement un besoin de garde.

Au 1er janvier 2027, sous l'hypothèse de stabilisation du nombre de naissances à 740 000 par an, avec 185 000 enfants de moins de 4 mois, il y aurait 2 220 000 – 185 000 = 2 035 000 enfants (de 4 mois à 35 mois) ayant potentiellement un besoin de garde (soit le même nombre qu'en 2022).

Au 1er janvier 2027, sous l'hypothèse de baisse du nombre de naissances à 710 000 par an, 178 000 enfants environ auraient moins de 4 mois, ce qui signifie qu'il y aurait 2 130 000 – 178 000 = 1 952 000 enfants (de 4 mois à 35 mois) ayant potentiellement un besoin de garde.

Et pour les enfants atteignant les 3 ans en cours d'année ?

Les calculs portent sur les besoins d'accueil au 1er janvier des seuls enfants de moins de 3 ans à cette date et non de ceux atteignant 3 ans en cours d'année. Ne sont ainsi pas pris en compte les besoins des enfants de plus de 3 ans qui atteignent cet âge après le 1er janvier mais ne peuvent encore fréquenter l'école : il s'agit des enfants nés de janvier à août, soit 2/3 d'une classe d'âge, et qui rentrent à l'école en septembre entre 3 ans et 1 mois et 3 ans et 8 mois. Le nombre d'enfants concernés est estimé à 497 000 en 2022 (ceux nés de janvier à août 2019). Au cours de l'année 2027, ils devraient être 473 000 sous l'hypothèse de baisse du nombre de naissances et 493 000 sous l'hypothèse de stabilisation. Ce besoin est concentré sur le premier semestre. Un des moyens pour limiter ce besoin d'accueil pour ces enfants atteignant 3 ans serait d'étendre la pratique des rentrées échelonnées à l'école, notamment en janvier (voir chapitre 4 de la partie II).

[296] Bechichi N., Fabre M., Olivia T., 2022, Projections de la population active à l'horizon 2080, *Documents de travail*, n° 2022-06, juillet, Insee ; Algava E., Blanpain N., 2021, Projections de population 2021-2070, *Insee Résultats*, novembre.

[297] Calcul sur la base des huit premiers mois de 2022 en comparaison des huit premiers mois de 2019 (année non perturbée par le Covid et les confinements). Un décrochage du nombre de naissances (en comparaison des années précédentes) est apparu au mois de septembre 2022, et si la tendance se confirmait, le nombre de naissance pourrait être plus proche de 730 000 en 2022.

B. L'APPROCHE EXTENSIVE N°1 : UNE PLACE A TEMPS PLEIN POUR CHAQUE ENFANT

L'approche la plus extensive consiste à considérer que tous les enfants entre 4 et 35 mois ont besoin d'une place d'accueil à temps plein.

La capacité théorique d'accueil formel (externe à la famille) actuelle est d'environ 1 340 000 places (voir chapitre 1 de la partie II) et nous faisons l'hypothèse que toutes ces places théoriques peuvent être utilisées.

En 2022 ainsi qu'en 2027 sous l'hypothèse de « stabilisation du nombre de naissances », 2 035 000 – 1 340 000 = 695 000 places supplémentaires seraient nécessaires selon cette approche extensive.

En 2027 sous l'hypothèse de « baisse du nombre de naissances », 1 952 000 – 1 340 000 = 612 000 places supplémentaires seraient nécessaires.

Dans le rapport du HCFEA de 2018, les besoins estimés étaient plus élevés[298]. Ils ont fortement diminué, en lien notamment avec la baisse des naissances.

C. L'APPROCHE EXTENSIVE N°2 : UNE PLACE A PLEIN TEMPS POUR CHAQUE ENFANT SAUF POUR CEUX DONT UN DES PARENTS NE TRAVAILLE PAS ET BENEFICIE D'UN CONGE INDEMNISE

On peut considérer que, pour les enfants de moins de 3 ans des familles bénéficiaires de la prestation partagée de l'éducation de l'enfant (Prepare) à taux plein, un mode d'accueil formel à temps plein n'est pas forcément nécessaire (même si une partie des bénéficiaires l'est parce qu'elles n'ont pas pu accéder à un mode d'accueil formel[299]).

Pour évaluer le nombre de places d'accueil manquantes avec cette approche, il faut dénombrer le nombre d'enfants entre 4 et 35 mois dont un des parents bénéficie de la Prepare à taux plein en 2022 et 2027.

Le nombre de familles bénéficiaires de la Prepare à taux plein a fortement baissé de 2010 à 2018, même lorsqu'on la corrige de l'évolution du nombre de naissances ainsi que de la baisse supplémentaire d'un tiers des bénéficiaires environ entre 2016 et 2018 imputable à la réforme de 2015 (voir chapitre 6 de la partie II). La baisse s'est poursuivie ensuite[300]. Elle s'explique en grande partie par la baisse de l'attractivité financière de la prestation, revalorisée sur les prix et non sur les salaires.

Au 30 juin 2020, seules 135 300 familles bénéficiaient de la Prepare à taux plein (131 500 mères et 3 800 pères), représentant 55 % des 246 600 bénéficiaires de la Prepare (taux plein et taux partiel).

---

[298] Le rapport du HCFEA de 2018 évoquait un million de places en 2016. Ce besoin de places se situerait en fait plutôt autour de 840 000 (estimation SG HCFEA 2022).

[299] Une enquête un peu ancienne (couplée à l'enquête Emploi 2002) montrait que la moitié des femmes qui s'arrêtent de travailler après la naissance de leur enfant auraient souhaité continuer à travailler. Un tiers d'entre elles invoquent comme raison des problèmes liés à la garde des enfants (12 % invoquent cette seule raison, 21 % l'invoquent conjointement avec le travail). Méda D., Simon M.-O., Wierink M., 2003, Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ?, *Premières Synthèses*, n° 29.2, Dares.

[300] Elle a été de 5,7 % entre juin 2018 et juin 2019, et de 1,8 % entre juin 2019 et juin 2020 (respectivement – 3,9 % et – 9,8 % pour la prestation à taux partiel, et – 4,8 % et – 5,6 % pour la prestation taux partiel et taux plein confondus).

Néanmoins, entre juin 2020 et juin 2021, le nombre de bénéficiaires (taux partiel et taux plein) a légèrement réaugmenté, de 1,1 %[301]. Il n'est donc pas exclu que, après des années de baisse, le nombre de bénéficiaires à taux plein (corrigé de l'évolution des naissances et/ou du nombre d'enfants de moins de 2 ans) se mette à stagner. Mais il est possible aussi que le nombre de bénéficiaires reprenne son évolution à la baisse, en raison de la détérioration continue de la valeur de la prestation relativement aux salaires[302].

En conséquence, deux variantes sont retenues :

- une variante haute (1) fait l'hypothèse d'une stagnation entre 2021 et 2027 du nombre de bénéficiaires de la Prepare, corrigé de l'évolution des naissances (stabilisation ou baisse). Avec cette variante (1), le nombre de familles bénéficiaires de la Prepare à taux plein serait de 135 000 au 1er janvier 2022, ainsi qu'au 1er janvier 2027 sous l'hypothèse de stabilisation des naissances, et de 130 000 au 1er janvier 2027 sous l'hypothèse de baisse des naissances ;
- une variante basse (2) fait l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires à taux plein va continuer à diminuer au même rythme moyen qu'auparavant (rythme corrigé des effets de la réforme Prepare et de l'évolution des naissances), soit 4 % par an. Avec cette variante (2), ce nombre passerait au 1er janvier 2027 à 110 000 sous l'hypothèse de stabilisation des naissances, et à 106 000 sous l'hypothèse de baisse des naissances.

Comme les familles bénéficiaires de la Prepare (tous taux confondus) ont en moyenne 1,12 enfants de moins de 3 ans[303] (certaines ont deux enfants de moins de 3 ans), le nombre d'enfants n'ayant pas besoin de mode d'accueil formel externe est égal au nombre de familles bénéficiaires de la Prepare à taux plein (135 000, 130 000, 110 000 ou 106 000 selon les scénarios) multiplié par 1,12 (soit respectivement 151 000, 146 000, 123 000 ou 118 000 selon les scénarios).

Dans l'approche « une place pour chaque enfant de moins de 3 ans, à l'exception de ceux dont un parent bénéficie de la Prepare à taux plein », le nombre de places à créer serait ainsi de 544 000 au 1er janvier 2022 et, selon les hypothèses retenues sur l'évolution des naissances et l'évolution du nombre de bénéficiaires de la Prepare, de 466 000 à 572 000 au 1er janvier 2027 (tableau 1)[304].

[301] La distinction entre taux partiel et taux plein n'est encore pas connue pour cette période.
[302] Les dépenses, même exprimées en euros courants, ont continué de fortement diminuer entre 2020 et 2021 (de 880 M€ en 2020 à 770 M€ en 2021, soit – 11,3 %) et devraient continuer à diminuer à 752 M€ en 2022 (– 2,4 %) (commission des comptes de la Sécurité sociale, juillet 2022).
[303] Calcul SG HCFEA à partir des données Cnaf. Ce ratio est stable entre juin 2017 et juin 2020. Dans le rapport HCFEA 2018, le rapport retenu entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et le nombre de familles était de 1,04 en 2016 (270 000 enfants pour 259 700 familles).
[304] L'estimation faite dans le rapport de 2018 était de 730 000.

Tableau 1 : Estimations des besoins manquants ou solutions à créer pour les enfants de moins de 3 ans selon les approches extensives n°1 et n°2 au 1er janvier

	Approche extensive n°2 Une place pour chaque enfant sauf pour ceux dont un parent bénéficie de la Prepare à taux plein	Approche extensive n°1 Une place pour chaque enfant
2022	544 000	695 000
2027 hypothèse stabilisation du nombre de naissances	544 000 à 572 000	695 000
2027 hypothèse baisse du nombre de naissances	466 000 à 494 000	612 000

D. APPROCHE NORMATIVE : PERMETTRE A TOUS LES PARENTS D'ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS DE BENEFICIER D'UNE SOLUTION DE GARDE, A TEMPS PLEIN POUR LES PARENTS ACTIFS, UN OU DEUX JOURS PAR SEMAINE EN MOYENNE POUR LES PARENTS INACTIFS

Dans une autre approche, le HCFEA en 2018 considérait que toutes les familles n'ont pas forcément besoin d'un accueil à temps plein, mais qu'elles devraient pouvoir, dans tous les cas, bénéficier d'au moins une journée dans un mode d'accueil au cours de la semaine, y compris au regard des objectifs portant sur le développement des enfants (socialisation avant l'école, etc.). Les familles dont les parents sont en emploi ou à la recherche d'un emploi devraient, quant à elles, disposer d'une solution pour toute la semaine. Plus particulièrement, si l'un des parents est au chômage, un accueil doit être disponible pour lui permettre d'entreprendre ses recherches et de pouvoir reprendre sereinement un emploi (immédiatement si nécessaire).

Que tous les jeunes enfants puissent bénéficier d'une socialisation hors de la famille avant l'école maternelle s'est vu reconnaître une grande importance pour le bien et le développement de l'enfant par la Commission des 1 000 premiers jours et par le séminaire « Premiers pas »[305], importance à laquelle les politiques d'accueil devraient répondre.

L'enquête Modes de garde 2021 de la Drees permet d'avoir la répartition, pour les familles ayant au moins un enfant de 4 à 35 mois, des ménages et des enfants concernés selon la situation des parents au regard du marché du travail (tableau 2).

[305] Séminaire organisé conjointement par la Cnaf, le HCFEA et France Stratégie.

Tableau 2 : Répartition des ménages et des enfants de moins de 3 ans (hors 0 à 3 mois) en fonction de la situation des parents sur le marché du travail (en %)

Situation des parents d'enfants de 4 à 35 mois	Ménages			Enfants		
	Couples	Parents isolés	Tous	Couples	Parents isolés	Tous
Couples biactifs en emploi et familles monoparentales en emploi	61	43	59	60	41	58
Un parent au chômage et l'autre en emploi	11		9	11		9
Les deux parents sont au chômage (ou familles monoparentales au chômage)	2	25	4	2	26	5
Couples monoactifs	25		23	26		23
Couples ou familles monoparentales avec aucun actif	1	32	4	1	32	5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Lecture : 60 % des enfants de moins de 3 ans (hors 0 à 3 mois) qui vivent avec des parents en couple ont des parents actifs occupés (couples biactifs en emploi).
Champ : France métropolitaine, enfants de plus de 3 mois et de moins de 3 ans
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2021 ; traitements Drees.

72 % des enfants de moins de 3 ans (hors 0 à 3 mois) ont tous leurs parents actifs, c'est-à-dire en emploi ou à la recherche d'un emploi (73 % des enfants des couples et 67 % des enfants des familles monoparentales). Ces enfants doivent pouvoir disposer d'une solution pour toute la semaine.

Les besoins de places à temps plein pour ces enfants ayant des parents actifs (en emploi ou en recherche d'emploi) sont les suivants :

- 1 465 000 places environ en 2022 et en 2027 sous l'hypothèse de « stabilisation des naissances » ;
- 1 405 000 places environ en 2027 sous l'hypothèse de « baisse des naissances ».

28 % des enfants de moins de 3 ans (hors 0 à 3 mois) ont au moins un parent inactif (couples monoactifs et couples ou familles monoparentales avec aucun actif) et devraient disposer d'une place une ou deux journées (en moyenne) par semaine.

Les besoins de places en équivalent temps plein pour les enfants dont au moins un parent est inactif sont les suivants :

- en 2022 et en 2027 sous l'hypothèse de « stabilisation des naissances », sur la base d'une journée d'accueil par semaine en moyenne, le besoin pour ces enfants serait de 114 000 places environ. Sur la base de deux journées d'accueil par semaine en moyenne, il serait de 228 000 places environ.
- en 2027 sous l'hypothèse de « baisse des naissances », les besoins pour ces enfants seraient respectivement de 109 000 environ pour une journée d'accueil par semaine et 219 000 places environ pour deux journées.

Au total, le besoin de places sur la base d'une journée d'accueil par semaine pour les enfants dont les parents ne sont pas actifs serait de 1 579 000 environ en 2022 et en 2027 sous l'hypothèse de « stabilisation des naissances » et de 1 514 000 en 2027 sous l'hypothèse de « baisse des naissances ». Pour deux journées d'accueil par semaine, le besoin s'élèverait à 1 692 000 en 2022

et 2027 sous l'hypothèse de stabilisation des naissances, et 1 624 000 sous l'hypothèse de baisse des naissances.

Compte tenu des places disponibles (capacité théorique) estimées à environ 1 340 000, et en faisant l'hypothèse que toutes ces places théoriques puissent être utilisées, le nombre de places manquantes est présenté dans le tableau 3. Selon les hypothèses retenues, ce nombre varie entre 174 000 et 239 000 dans la variante « accueil un jour par semaine pour les enfants de parents inactifs », et entre 284 000 et 353 000 places dans la variante « deux jours »[306]. Le chiffre de 174 000 places en 2027 est obtenu sous l'hypothèse d'une « baisse des naissances » et avec la variante « accueil un jour par semaine pour les enfants de parents inactifs ». Il est proche des 200 000 places affichées par le gouvernement[307].

Tableau 3 : Nombre de places à créer selon l'approche normative « permettre à tous les parents d'enfants de moins de 3 ans de bénéficier d'une solution de garde, à temps plein pour les parents actifs, un ou deux jours par semaine pour les parents inactifs »

	Variante « Un jour par semaine pour les parents inactifs »	Variante « Deux jours par semaine pour les parents inactifs »
2022 et 2027 hypothèse « stabilisation des naissances »	239 000	353 000
2027 hypothèse « baisse des naissances »	174 000	284 000

E. APPROCHE OBJECTIVE POUR EVITER LE RETRAIT OU LA REDUCTION D'ACTIVITE SUBIE

Une autre approche, dite objective, consiste à évaluer le nombre de places d'accueil qui seraient nécessaires pour qu'aucun parent ne soit contraint de réduire son activité en raison d'une insuffisance de places d'accueil. Parmi les parents qui ne travaillent pas, une partie y est en effet contrainte pour des raisons liées à l'offre d'accueil des jeunes enfants. Ces parents peuvent être inactifs, avec ou sans prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare), ou contraints à occuper un emploi à temps partiel.

Pour estimer le nombre d'enfants concernés par ces situations, le HCFEA se base sur l'enquête Emploi 2020. Sont prises en compte les mères d'enfants de moins de 3 ans inactives, qui le sont pour s'occuper d'un enfant et dont l'inactivité est en lien avec le manque de services de garde ou leurs coûts, ce qui représente 5 % de l'ensemble des mères d'enfants de moins de 3 ans (tableau 4). Sont aussi prises en compte les mères d'enfants de moins de 3 ans en emploi à temps partiel qui invoquent des raisons familiales ou personnelles pour justifier ce choix et dont le retrait partiel est en lien avec le manque de services de garde ou leurs coûts, soit 1,6 % de l'ensemble des mères d'enfants de moins

[306] Dans le rapport du HCFEA de 2018, le nombre de places manquantes sous l'hypothèse de l'attribution d'une journée pour les enfants de parents inactifs était de 330 000 places. Avec l'hypothèse de deux journées pour ces enfants, le besoin était de 460 000 places.

[307] D'autres variantes sont possibles, notamment en distinguant selon l'âge des enfants de moins de 3 ans. Dans l'hypothèse où les enfants de 2 ans dont le ou les parents sont inactifs sont accueillis à temps plein (cinq jours par semaine) mais que les enfants de moins de 2 ans dont le ou les parents sont inactifs ne sont pas du tout accueillis, le nombre de places à créer serait de 264 000 places (hypothèse « baisse des naissances ») à 332 000 (hypothèse « stabilisation des naissances »).

de 3 ans. Ces mères contraintes par le manque de services de garde accessibles soit d'être inactives, soit de travailler à temps partiel correspondent à 139 000 mères d'enfants de moins de 3 ans, soit 6,6 % des mères, 1,6 % travaillant à temps partiel (33 000) et 5 % étant inactives (106 000)[308].

Pour estimer le nombre de places d'accueil nécessaires pour des enfants de moins de 3 ans dont la mère est contrainte à un retrait du marché du travail ou à une baisse d'activité en 2022 et à échéance 2027, on suppose que, en 2022 et en 2027 comme en 2020, 6,6 % des mères de jeunes enfants ne travaillent pas ou seulement à temps partiel à cause du manque de places d'accueil accessibles (enquête Emploi 2020).

Certaines des mères concernées ayant deux enfants de moins de 3 ans, le nombre d'enfants ayant besoin d'une place est estimé en utilisant le nombre moyen d'enfants de moins de 3 ans qu'ont les mères avec au moins un enfant de moins de 3 ans[309]. Pour obtenir ensuite le nombre de places en 2022, ainsi que pour les deux variantes en 2027, une correction est faite pour tenir compte du nombre plus faible d'enfants de moins de 3 ans par rapport à 2020 année de l'enquête[310].

Tableau 4 : Part de femmes et d'hommes déclarant que le manque de services de garde d'enfants ou le coût trop élevé de ceux-ci explique le passage à temps partiel ou l'inactivité en 2020

	Raisons professionnelles, liées à une formation ou un niveau de revenu	Raisons personnelles ou familiales	Pour s'occuper d'un enfant ou d'une personne dépendante	Dont :	
				Manque de services de garde d'enfants ou services trop chers	Autre raison non liée aux services de garde
Femmes					
Temps partiel (19 % des femmes)	29 %	71 %	90 %	13 %	82 %
Inactivité (31 %)			52 %	31 %	60 %
Hommes					
Inactivité			7 %		

Lecture : 19 % des femmes occupent un emploi à temps partiel en 2020. Parmi elles, 71 % justifient cette décision par des raisons familiales. Dans neuf cas sur dix (90 %), ces raisons familiales sont cantonnées au fait de devoir s'occuper d'un enfant ou d'une personne dépendante. Enfin, pour 13 % des femmes à temps partiel pour raisons familiales notamment liées au fait de s'occuper d'un enfant, il s'agit d'une décision liée au manque de services de garde ou à leur coût. Ces femmes représentent environ 1,6 % de l'ensemble des femmes.
Champ : France, population des ménages, personne de référence ou son conjoint entre 20-64 ans, parents d'enfants de moins de 3 ans.
Source : Insee, enquête Emploi 2020 ; exploitation Drees.

Le nombre de places manquantes estimé dans l'approche objective est de 146 000 en 2022 et en 2027 sous l'hypothèse de « stabilisation des naissances » et de 140 000 en 2027 sous l'hypothèse de « baisse des naissances ».

[308] Respectivement 8,2 %, 1,8 % et 6,4 % en 2016 (pourcentages recalculés pour ce rapport).
[309] Selon l'enquête Emploi 2020, le nombre moyen d'enfants de moins de 3 ans pour les mères âgées de 20 à 64 ans avec au moins un enfant de moins de 3 ans est de 1,09.
[310] La correction se fonde sur la comparaison entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans selon l'enquête Emploi 2020 et le nombre d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2022 et au 1er janvier 2027 dans les deux scénarios de stabilisation et de baisse des naissances.

F. Approche a partir des attentes exprimees par les parents (barometre de la Cnaf)

Une autre approche consiste à utiliser les attentes exprimées par les parents. Le rapport 2018 du HCFEA se basait sur le baromètre 2015 de la Cnaf pour approcher les attentes exprimées par les parents. Cette approche a été rééditée à l'aide du baromètre réalisé fin 2021, en utilisant la question « *Quel(s) mode(s) d'accueil avait(aient) votre préférence ?* » (plusieurs réponses possibles) posée à des parents dont l'enfant a entre 6 mois et 1 an. Malgré certaines limites[311], parmi les parents qui répondent à cette question[312], 22 % déclarent souhaiter un accueil exclusif par les parents ou par un membre de famille (25 % en 2015). *A contrario*, 78 % des parents interrogés qui se prononcent souhaitent en 2021 avoir accès à un mode d'accueil formel (75 % en 2015). Il est fait l'hypothèse qu'à ces parents correspond une même proportion des enfants de 4 à 35 mois, soit 78 %, en 2022 et en 2027[313].

En considérant qu'un mode d'accueil formel est souhaité pour 78 % des enfants de 4 à 35 mois, on peut donc estimer pour 2022 et 2027 dans l'hypothèse d'une stabilisation des naissances un besoin d'environ 78 % x 2 035 000 enfants (de 4 à 35 mois), soit 1 587 000 places et de 78 % x 1 952 000 = 1 523 000 en 2027 dans l'hypothèse d'une baisse des naissances.

Compte tenu de la capacité théorique d'accueil existante, estimée à 1 340 000 places, **il manquerait environ 247 000 places d'accueil en 2022 et 2027 sous l'hypothèse d'une stabilisation des naissances et 183 000 en 2027 sous l'hypothèse d'une baisse des naissances**.

G. Synthese : jusqu'a 695 000 places supplementaires necessaires

Le tableau 5 résume les diverses approches mobilisées afin de produire une estimation du nombre de places supplémentaires qu'il conviendrait de créer.

Ces diverses estimations ne disent rien des besoins en termes de durée de recours et de répartition territoriale. De plus, elles ne permettent pas totalement de connaître le besoin effectif de solutions d'accueil car elles se fondent sur la capacité théorique d'accueil, intégrant notamment l'ensemble

311 Comme les parents (en France métropolitaine) déclarent leur préférence alors que leur enfant a déjà entre 6 mois et 1 an, que beaucoup ont déjà un mode d'accueil pour cet enfant, les parents qui n'ont pu ou savaient ne pas pouvoir accéder à un mode d'accueil externe compte tenu des l'insuffisance de places autour de leur lieu de vie ou du coût excessif des modes disponibles tendent à avoir intériorisé cette contrainte et à déclarer comme préférence la garde par eux-mêmes, celle finalement « choisie », en faisant de nécessité vertu. La préférence pour une garde par les parents ou un autre membre de la famille est donc probablement quelque peu surestimée au regard de la préférence qui apparaîtrait si la question avait été posée plus tôt et/ou s'il n'y avait pas (eu) de contrainte pour accéder à un mode d'accueil externe. Ajoutons que, comme il s'agit de réponses faites par des parents de jeunes enfants de 6 à 12 mois, les résultats pourraient être sensiblement différents aux 2 ans de l'enfant.

312 Ils sont quand même 29 % à ne pas y répondre.

313 Cette approche sur les souhaits des parents gagnerait à être affinée à partir du type d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge (en %) et pourrait ainsi permettre d'explorer l'hypothèse de parcours de mode d'accueil. Si près de neuf parents sur dix estiment que l'accueil par les parents est le mode d'accueil idéal quand l'enfant a moins de 6 mois, ils ne sont plus que 45 % quand il a entre 6 et 12 mois, 22 % quand l'enfant a entre 12 et 24 mois, et 19 % quand il a entre 24 et 36 mois. À partir d'1 an environ, huit parents sur dix jugent donc que les modes d'accueil formels (crèche ou assistante maternelle) sont de meilleures options. Voir Crepin A., Boyer D., 2022, Baromètre d'accueil du jeune enfant 2021, *L'e-ssentiel*, n° 202, Cnaf, décembre.

des places disponibles chez les assistantes maternelles pour des enfants de moins de 3 ans dont une part n'est pas occupée.

Ces différentes estimations permettent néanmoins de réaffirmer la nécessité de poursuivre l'effort de création de places dans des modes d'accueil formel afin de satisfaire les besoins et les attentes des familles.

La baisse des besoins d'accueil depuis 2016, que l'on prenne les estimations pour 2022 ou 2027, s'explique pour l'essentiel par la baisse de la natalité (de 2,40 millions d'enfants de moins de 3 ans considérés pour les estimations de 2016 à 2,23 au 1er janvier 2022, puis 2,22 voire 2,13 au 1er janvier 2027).

Tableau 5 : Synthèse des estimations du nombre de places supplémentaires à créer pour les enfants de 4 à 35 mois

Type d'estimation	Nombre de places	
	Intervalle inférieur	Intervalle supérieur
Approche extensive : une place pour chaque enfant	**À l'exclusion des enfants dont un parent bénéficie de la Prepare à taux plein**	**Tous les enfants**
2022	544 000	695 000
2027 hypothèse « stabilisation du nombre de naissances »	544 000 à 572 000	695 000
2027 hypothèse « baisse du nombre de naissances »	466 000 à 494 000	612 000
Approche normative : une place à temps plein pour chaque enfant dont les parents travaillent ou cherchent un emploi, un ou deux jours par semaine pour les autres (à partir de l'enquête Modes de garde 2021)	**Un jour par semaine pour les parents inactifs**	**Deux jour par semaine pour les parents inactifs**
2022 et 2027 hypothèse « stabilisation des naissances »	239 000	353 000
2027 hypothèse « baisse des naissances »	174 000	284 000
Approche objective : éviter le retrait ou la réduction d'activité subie du fait de l'absence de mode d'accueil (à partir de l'enquête Emploi 2020, Insee)		
2022 et 2027hypothèse « stabilisation des naissances »	146 000	
2027 hypothèse « baisse des naissances »	140 000	
Approche à partir des attentes des parents (à partir du baromètre Cnaf 2021)		
2022 et 2027 hypothèse « stabilisation des naissances »	247 000	
2027 hypothèse « baisse des naissances »	183 000	

H. Quel objectif de solutions d'accueil supplementaires fixer a l'horizon 2027 ? Selon quels arguments ?

Les pouvoirs publics ont affiché l'objectif de 200 000 places d'accueil supplémentaires à l'échéance 2027, ce qui situe l'objectif plutôt dans la fourchette basse des estimations présentées ci-dessus.

En 2018, pour décider d'un objectif chiffré à échéance de 2022, le HCFEA avait fait le choix de retenir de façon relativement discrétionnaire, parmi toutes les approches retenues pour estimer les besoins non couverts, celle visant à favoriser l'emploi des parents et calculée à partir de l'enquête Modes de garde 2013. La justification de ce choix se fondait sur le fait que le principal (premier) objectif de l'offre d'accueil formel était de « *faire qu'aucun parent ne soit contraint de limiter son activité professionnelle* ». En 2018, le HCFEA retenait ainsi un besoin immédiat de 175 000 places, auxquelles s'ajoutaient 55 000 places rendues nécessaires par certaines évolutions attendues d'ici 2022 (natalité, réforme de la Prepare, économie), pour aboutir à l'horizon de cinq ans à préconiser la création de 230 000 solutions d'accueils supplémentaires.

Comme ce nombre de places était parmi les plus faibles des différentes estimations, il pouvait aussi être considéré comme plus « réaliste » d'un point de vue politique, d'autant plus que les travaux préparatoires à la COG qui se déroulaient au même moment montraient une volonté des pouvoirs publics de fixer un objectif de création de places très faible (il le sera effectivement dans la COG 2018-2022 conclue ultérieurement).

Toutefois, depuis 2018, l'objectif de socialiser les enfants pour leur bien, ne serait-ce qu'un ou deux jours par semaine avant qu'ils aillent à l'école, a pris de l'ampleur, notamment après la Commission des 1 000 premiers jours et le séminaire « Premiers pas ». Il s'agit d'un autre objectif désormais affiché comme au moins aussi important et venu s'ajouter à l'objectif d'emploi des parents, de fait des femmes. Les estimations des besoins fondées sur l'objectif d'accueil de tous les enfants (l'approche normative) vont de 174 000 à 353 000 places supplémentaires selon les hypothèses retenues (naissances, nombre de jours d'accueil pour les enfants dont les parents sont inactifs).

Même si les contours précis du futur service public de la petite enfance annoncé par le gouvernement ne sont pas connus, il semble que se dessine la volonté d'octroyer un droit à une place pour tout enfant. Cet objectif correspondrait dès lors à l'approche normative avec des besoins de places supplémentaires allant, selon les hypothèses retenues, de 174 000 à 353 000 à l'échéance 2027, voire à l'approche extensive, avec des besoins de places supplémentaires allant, selon les hypothèses retenues, de 466 000 à 695 000 à l'échéance 2027 (soit entre 2,5 et 3,5 fois plus que l'objectif du gouvernement).

En tenant compte de ces différentes approches, et indépendamment de leur réalisme au regard des fortes contraintes externes (dépenses publiques, personnel disponible), les besoins de places d'accueil supplémentaires vont en 2022 de 146 000 (approche objective) à 353 000 (approche normative), voire à 695 000 (approche la plus extensive) ; à échéance 2027, ils varieront (selon les hypothèses retenues sur les naissances et les objectifs) de 140 000 (approche objective) à 174 000 ou 353 000 (approche normative), voire à 489 000 ou 695 000 (approche extensive).

L'objectif fixé par les pouvoirs publics, de 200 000 places supplémentaires d'ici 2027, apparaît ainsi ambitieux au regard des difficultés actuelles, mais plutôt comme un minimum au regard des besoins.

Bien évidemment, cette approche quantitative globale ne règle pas la question de la répartition des places à créer entre les territoires ou entre les types de modes d'accueil (assistante maternelle, EAJE, école maternelle…), ni ne donne de réponses aux obstacles majeurs qui se dressent : problèmes d'attractivité des métiers de la petite enfance et difficultés de recrutement pour créer ces places, coût budgétaire, désengagement de certains acteurs historiques, problèmes de gouvernance, etc.

II. Quels financements supplémentaires pour répondre aux besoins ?

Le niveau de financement public supplémentaire dépend de l'objectif de places supplémentaires fixé qui, comme nous l'avons vu, peut atteindre 695 000 dans l'approche la plus extensive.

Dans un premier temps, on estime ici les besoins financiers qu'impliquerait la création une année donnée de 10 000 places supplémentaires, sous l'hypothèse que les nouvelles places seront créées soit en EAJE, soit chez des assistantes maternelles. On distingue les dépenses de fonctionnement supplémentaires pour ces nouvelles places (II.A) et les dépenses d'investissement liées à leur création (II.B).

À l'aide de ce chiffrage, on évalue ensuite les dépenses publiques nécessaires pour suivre une trajectoire d'augmentation de la capacité d'accueil de 200 000 places supplémentaires d'ici 2027 (II.C). On estime enfin la répartition de ces dépenses entre la branche famille, les collectivités locales et l'État.

A. Les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par 10 000 nouvelles places

Pour évaluer les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par 10 000 nouvelles places d'accueil, on part des dépenses publiques d'accueil de la petite enfance (État, branche famille, collectivités locales) qui s'élèvent à près de 14,0 Md€ en 2019 : 7,5 Md€ pour les EAJE, 5,4 Md€ pour les assistantes maternelles, 0,55 Md€ pour la préscolarisation et 0,50 Md€ pour la garde à domicile (tableau 5 ci-dessous et chapitre 1 de la partie II).

S'agissant des EAJE, cependant, une partie de ces dépenses publiques sont des dépenses d'investissement[314]. En excluant ces dépenses d'investissement, et sous l'hypothèse simplificatrice que les dépenses d'investissement ne concernent que les nouvelles places, en 2019, les dépenses publiques de fonctionnement s'élèvent à environ 6,9 Md€ pour les EAJE[315].

En rapportant ces dépenses de fonctionnement au nombre d'enfants accueillis (ou nombre de places pour les EAJE), on en déduit les dépenses publiques annuelles par enfant accueilli selon le mode d'accueil en 2019 : environ 14 700 € pour une place en EAJE, 9 100 € par enfant accueilli par une

[314] 565 M€ en 2019, 601 M€ en 2022.
[315] La part des dépenses pour les assistantes maternelles correspondant à des dépenses d'investissement est négligeable.

assistante maternelle, 10 400 € pour un enfant gardé à domicile et 6 700 € pour un enfant en préscolarisation (tableau 6).

Tableau 6 : Dépenses publiques d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans par enfant accueilli selon le mode d'accueil en 2019

	Dépenses publiques (en M€)	Dépenses publiques de fonctionnement (en M€)	Nombre d'enfants accueillis	Dépenses annuelles de fonctionnement par enfant accueilli (en €)
Assistante maternelle	5 414	5 414	593 963*	9 100
EAJE	7 490	6 925	471 000**	14 700
Garde à domicile	498	498	47 700	10 400
École préélémentaire	555	555	82 700	6 700

* : effectif moyen sur l'année d'enfants de moins de 3 ans dont les parents emploient un assistant maternel *via* le dispositif Pajemploi (source Acoss).
** : nombre de places offertes en EAJE.
Sources : Cnaf, données tous régimes 2019, Vfdas 2019, Allstat – FR2 et FR6 2019 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFip, Comptes des communes ; Repss famille 2021 ; calculs SG HCFEA.

Ces montants sont ensuite actualisés en tentant compte de l'évolution des prix entre 2019 et 2022[316]. Les dépenses publiques de fonctionnement d'une place en EAJE sont ainsi estimées à environ 15 800 € en 2022 (tableau 7). Les dépenses publiques par enfant accueilli par une assistante maternelle sont estimées à environ 9 800 €.

Tableau 7 : Dépenses publiques de fonctionnement pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans en EAJE et chez les assistantes maternelles par enfant accueilli en 2022

(en €)

	Dépenses annuelles de fonctionnement par enfant accueilli
Assistante maternelle	9 800
EAJE	15 800

Calculs SG HCFEA.

Deux hypothèses alternatives sont faites quant à la répartition des nouvelles places créées entre EAJE[317] et assistantes maternelles (AM) :

- la première hypothèse est que la répartition des nouvelles places est conforme à la répartition observée en 2019[318] entre EAJE et assistantes maternelles : 39 % des places offertes en EAJE et 61 % chez des assistantes maternelles. Sous cette hypothèse, les dépenses publiques supplémentaires de fonctionnement pour 10 000 nouvelles places

316 L'inflation entre juin 2019 et juin 2022 est de 7,8 %.
317 Il est fait l'hypothèse que toutes les nouvelles places EAJE sont des places PSU et que le nombre de micro-crèches est maintenu à son niveau actuel. Il serait possible d'effectuer d'autres estimations en faisant d'autres hypothèses sur l'évolution future des micro-crèches Paje (croissance au même rythme que les places EAJE, croissance au même rythme que celui des dernières années, etc.).
318 L'année 2019 est retenue pour ce calcul (744 000 places chez une AM, 471 000 places de crèches). 2020 est une année trop exceptionnelle compte tenu des confinements et le nombre d'enfants accueillis par une AM en 2021 n'est pas encore connu.

créées atteindraient environ 120 M€ en 2022 : un peu plus de 60 M€ pour les EAJE et un peu moins de 60 Md€ pour les AM (tableau 8) ;.

- la deuxième hypothèse est que les nouvelles places sont réparties en fonction des souhaits des parents en matière d'accueil de leur jeune enfant entre EAJE et AM, soit respectivement 60 % et 40 %[319]. Sous cette hypothèse, les dépenses publiques supplémentaires de fonctionnement seraient de 134 M€ pour 10 000 nouvelles places créées : environ 95 M€ pour les EAJE et environ 39 M€ pour les AM.

Tableau 8 : Dépenses publiques de fonctionnement supplémentaires pour 10 000 places créées

(en M€ 2022)

Hypothèses sur la répartition des places nouvelles entre EAJE et AM	Hypothèse de maintien de la structure actuelle (39 % en EAJE, 61 % chez les AM)	Hypothèse de respect des souhaits des parents (60 % en EAJE, 40 % chez les AM)
EAJE	62	95
Assistante maternelle	60	39
Total	121	134

Calculs SG HCFEA.

Connaissant la répartition des dépenses de fonctionnement par financeurs de chacun de ces deux modes d'accueil (tableau 9), il est possible d'estimer le coût supplémentaire que cela représenterait pour les principaux financeurs, la branche famille, les collectivités et l'État (tableau 10)[320].

Tableau 9 : Répartition entre les financeurs des dépenses publiques de fonctionnement pour l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans selon le mode d'accueil en 2021

(en %)

	Part financée par		
	la branche famille	**les collectivités territoriales**	**l'État**
Assistante maternelle	82	0	18
EAJE	54	38	8

Sources : Cnaf, données tous régimes 2021, Vfdas 2021, Allstat – FR2 et FR6 2021 ; CCMSA ; Depp ; direction du budget, Voies et moyens ; DGFip, Comptes des communes ; Repss famille 2023 ; calculs SG HCFEA.

[319] Sur la base des parents ayant donné une réponse à la question dans le baromètre 2021 de la Cnaf, et en retenant d'un côté ceux exprimant leur préférence pour une crèche (tout type de crèche) et ceux donnant leur préférence pour une AM ou une MAM.

[320] Il n'est pas tenu compte ici du PLF pour 2023 qui augmente le plafond de dépenses pour le crédit d'impôt permettant une prise en charge de 50 % des dépenses de crèches ou d'AM (le crédit d'impôt maximum va passer de 1 150 à 1 750 €).

Tableau 10 : Dépenses publiques de fonctionnement supplémentaires pour 10 000 nouvelles places selon les financeurs (en M€ 2022)

		Hypothèse de respect des souhaits des parents (60 % en EAJE, 40 % chez les AM)	Hypothèse de maintien de la structure actuelle (39 % en EAJE, 61 % chez les AM)
EAJE	Branche famille	33	51
	Collectivités territoriales	23	36
	État	5	8
	Total	**62**	**95**
Assistante maternelle	Branche famille	49	32
	Collectivités territoriales	0	0
	État	11	7
	Total	**60**	**39**
Total	Branche famille	82	83
	Collectivités territoriales	23	36
	État	16	15
	Total	**121**	**134**

Calculs SG HCFEA – sur la méthode et les hypothèses retenues, voir le texte.

Dans la première hypothèse (39 % des places nouvelles en EAJE, 61 % chez des AM), le coût de 10 000 places supplémentaires, de 121 M€, se répartit en 82 M€ pour la branche famille, 23 M€ pour les collectivités et 16 M€ pour l'État. Pour la branche famille, les 82 M€ supplémentaires se répartissent en 33 M€ de dépenses d'action sociale pour les EAJE (Fnas) et 49 M€ de dépenses supplémentaires pour le CMG assistantes maternelles (FNPF).

Dans la seconde hypothèse (60 % des places nouvelles en EAJE, 40 % chez des AM), le coût de 10 000 places supplémentaires, de 134 M€, se répartit en 83 M€ pour la branche famille, 36 M€ pour les collectivités et 15 M€ pour l'État. Pour la branche famille, les 83 M€ supplémentaires se répartissent en 51 M€ de dépenses d'action sociale pour les EAJE (Fnas) et 32 M€ de dépenses supplémentaires pour le CMG assistantes maternelles (FNPF).

S'agissant des dépenses d'action sociale de la branche famille (Fnas), la charge supplémentaire à prévoir serait donc de l'ordre de 30 à 50 M€ pour un objectif de 10 000 places supplémentaires (EAJE et AM). À ces dépenses de fonctionnement, il faut ajouter les dépenses d'investissement lors de la création des places d'accueil.

B. Les dépenses d'investissement pour la création de 10 000 nouvelles places

Des dépenses d'investissement sont nécessaires pour créer des places de crèches. Selon la Cnaf, le coût hypothétique de création d'une place en EAJE, en incluant tous les coûts possibles, du foncier au gros œuvre en passant par les aménagements, les équipements, les frais de conception et d'honoraires, serait de l'ordre de 55 000 € par place créée. En réalité, cependant, les dépenses d'investissement de nouvelles places sont beaucoup moins élevées, en moyenne de l'ordre de 30 000 € par place, de nombreux coûts n'ayant pas à être assumés dans la plupart des cas (notamment s'agissant du foncier).

La répartition des dépenses totales d'investissement entre Caf et collectivités locales a évolué au cours du temps, mais elle est, ces dernières années, de l'ordre de 60 % pour les Caf et de 40 % pour les collectivités locales.

Dans la première hypothèse (répartition des nouvelles places entre EAJE et assistantes maternelles conforme à la répartition observée en 2019[321], soit respectivement 39 % et 61 %), la création de 10 000 nouvelles places nécessiterait de créer 3 900 places supplémentaires en EAJE. Le coût serait alors de 117 M€, à répartir entre la branche famille (70 M€) et les collectivités (47 M€).

Dans la seconde hypothèse (répartition des nouvelles places en fonction des souhaits des parents en matière d'accueil de leur jeune enfant entre EAJE et AM, soit respectivement 60 % et 40 %), la création de 10 000 places d'accueil nouvelles nécessiterait de créer 6 000 places supplémentaires en EAJE. Le coût serait alors de 180 M€, à répartir entre la branche famille (108 M€) et les collectivités (72 M€).

C. QUELS BUDGETS PREVOIR POUR LA CREATION DE 200 000 NOUVELLES PLACES D'ICI 2027 ?

À partir des chiffrages précédents des dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires pour créer 10 000 places, on évalue le budget qu'il faudrait prévoir pour créer 40 000 places supplémentaires chaque année à partir de 2023, pour aboutir d'ici 2027 à 200 000 places nouvelles.

Le nombre de 200 000 places supplémentaires correspond à l'objectif affiché par le gouvernement. Retenir ce nombre dans cet exercice de chiffrage n'implique pas que les besoins seraient pour autant tous couverts (voir I). Mais parvenir à 200 000 places nouvelles d'ici 2027 serait déjà remarquable et témoignerait d'une réelle volonté des pouvoirs publics, compte tenu des difficultés déjà rencontrées entre 2017 et 2022 et des obstacles d'ordres variés qui demeurent. Dans cet exercice de chiffrage, le choix de retenir 200 000 places supplémentaires d'ici 2027 doit donc être considéré comme une étape intermédiaire, l'effort pour créer des places supplémentaires devant se poursuivre au-delà de 2027.

1. Dépenses publiques supplémentaires (de fonctionnement et d'investissement) l'année de la création pour créer 40 000 places

Selon les hypothèses retenues sur la répartition entre places en EAJE et places auprès d'une assistante maternelle, **pour créer 40 000 places, les dépenses publiques supplémentaires devraient être augmentées de l'ordre de 950 à 1 260 M€ (2022) l'année de la création** (tableau 11).

[321] L'année 2019 est retenue pour ce calcul (744 000 places offertes chez les AM, 471 000 places de crèches). 2020 est une année trop exceptionnelle compte tenu des confinements et le nombre d'enfants accueillis par une AM en 2021 n'est pas encore connu.

Tableau 11 : Dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement supplémentaires pour créer 40 000 places supplémentaires l'année de la création (en M€ 2022)

	Hypothèse de maintien de la structure actuelle (39 % en EAJE, 61 % chez les AM)	Hypothèse de respect des souhaits des parents (60 % en EAJE, 40 % chez les AM)
Action sociale branche famille (Fnas) – fonctionnement	*133*	*205*
Action sociale branche famille (Fnas) – investissement	*281*	*432*
Action sociale branche famille (Fnas) – total	**414**	**637**
CMG – branche famille (FNPF)	**196**	**129**
Total branche famille (Fnas + FNPF)	**610**	**765**
Collectivités locales – fonctionnement	*94*	*144*
Collectivités locales – investissement	*187*	*288*
Collectivités locales – total	**281**	**432**
État	**63**	**59**
Total des dépenses publiques	**954**	**1 256**

Calculs SG HCFEA – sur les méthodes et hypothèses retenues, voir II.A (dépenses de fonctionnement) et II.B (dépenses d'investissement).

La part pour la branche famille varierait entre 61 % et 64 %, celle pour les collectivités locales de 29 % à 34 % et celle pour l'État de 5 % à 7 %. Le coût supplémentaire serait assez faible pour le budget de l'État, de l'ordre de 60 M€[322]. Pour les collectivités locales, le coût supplémentaire serait, selon les hypothèses sur la répartition des places entre EAJE et AM, de l'ordre de 280 à 430 M€. Un tiers correspondrait à des dépenses de fonctionnement supplémentaires, deux tiers à des dépenses d'investissement.

Pour la branche famille, le coût supplémentaire de la création de 40 000 places serait de l'ordre de 610 à 770 M€ :

- 130 à 200 M€ supplémentaires pour le FNPF (complément mode de garde pour les enfants supplémentaires accueillis auprès d'une AM) ;
- 410 à 640 M€ supplémentaires pour le Fnas (EAJE), un tiers pour les dépenses de fonctionnement supplémentaires, deux tiers pour les dépenses d'investissement.

2. 200 000 places nouvelles à l'échéance 2027 : quelles implications sur les dépenses ?

Pour obtenir les dépenses supplémentaires sur la période 2022-2027 et parvenir à 200 000 places supplémentaires, il ne faut pas multiplier les résultats présentés ci-dessus par cinq. Les dépenses d'investissement sont ponctuelles alors que les dépenses de fonctionnement supplémentaires s'additionnent lorsqu'on passe d'une année sur l'autre de 40 000 la première année pour atteindre 80 000 places la deuxième année et jusqu'à 200 000 places supplémentaires au bout de cinq ans.

[322] Sans doute un peu plus compte tenu de l'augmentation du crédit d'impôt maximum de 1 150 à 1 750 € des dépenses de crèches ou d'AM (50 % des dépenses dans la limite d'un plafond) adoptée dans le PLF pour 2023.

Pour créer 200 000 places supplémentaires d'ici 2027, les dépenses d'investissements, à répartir sur les cinq années (40 000 places nouvelles par an), seront de 2,3 à 3,6 Md€ constants 2022, soit 470 à 720 M€ constants 2022 chaque année pendant cinq ans (la répartition de cette charge entre Fnas et collectivités est en moyenne ces dernières années de l'ordre de 60 % / 40 %). Compte tenu des actuelles dépenses annuelles publiques d'investissement (Fnas et collectivités locales de plus de 10 000 habitants) qui sont de l'ordre de 600 M€[323], l'objectif, du seul point de vue financier, paraît réalisable.

Les dépenses publiques de fonctionnement supplémentaires seront de l'ordre de 0,5 Md€ la première année (correspondant à 40 000 places supplémentaires) pour atteindre 2,4 à 2,7 Md€ constants 2022 en 2027 (la cinquième année lorsque 200 000 places supplémentaires auront été créées).

Les collectivités locales supporteraient à cette échéance 470 à 720 M€ 2022 de dépenses de fonctionnement supplémentaires. Compte tenu de leurs dépenses de fonctionnement actuelles (de l'ordre de 2,6 M€ en 2021), et en maintenant la répartition actuelle du financement entre la branche famille, l'État et les collectivités, l'augmentation de leur budget de fonctionnement devrait être de 18 à 28 %.

Pour la branche famille, les dépenses de fonctionnement supplémentaires à cette échéance seraient de 1,6 à 1,7 Md€ 2022[324]. Compte tenu des dépenses de fonctionnement actuelles du Fnas pour les EAJE (de l'ordre de 3,7 Md€), l'augmentation à prévoir pour ces dépenses de fonctionnement (et dans l'hypothèse d'un maintien de la répartition avec les autres financeurs) serait également de 18 à 28 %. Dans l'hypothèse où la branche famille prendrait en charge les dépenses de fonctionnement supplémentaires des collectivités liées aux nouvelles places, l'augmentation des dépenses de fonctionnement du Fnas pour les EAJE serait alors de 1,1 à 1,7 Md€, soit une augmentation de 31 à 47 %.

Pour l'Etat, à échéance 2027, la dépense publique supplémentaire serait de 300 M€.

Recommandation

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

Pour créer ces 200 000 places supplémentaires à l'horizon 2027, des moyens suffisants doivent être prévus, tant du côté des collectivités que du côté de la branche famille. Chaque année, de l'ordre de 470 à 720 M€ devront être dégagés pour l'investissement (selon les hypothèses retenues sur la répartition des nouvelles places entre assistantes maternelles et

[323] Intégrant cependant des dépenses d'investissements qui ne correspondent pas à la création de nouvelles places.
[324] 640 à 980 M€ pour le CMG assistantes maternelles et 660 à 1 020 M€ 2022 pour le Fnas pour les EAJE.

EAJE). Les budgets destinés aux dépenses de fonctionnement devront avoir augmenté de l'ordre de 2,4 à 2,7 Md€.

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

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

CHAPITRE 2 : COMMENT TRADUIRE LES BESOINS D'ACCUEIL EN PLACES D'ACCUEIL : VERS UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE ?

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)[325].

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 plus jeunes, et reposant sur le bloc communal[326]. 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* »[327].

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).

[325] 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.

[326] 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.

[327] Blanc M.-A., Coton P., 2022, Vers un service public d'accueil de la petite enfance, *avis du Cese*, mars.

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.

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.

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[328], 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[329] :

- **permettre aux parents de continuer à travailler ou de reprendre rapidement un emploi** après une naissance, de se former ou de chercher un emploi[330], 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.

[328] À caractéristiques des familles données.
[329] 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.
[330] Et également de pouvoir réaliser des démarches et profiter de moments de répit, notamment pour des parents isolés en situation de pauvreté.

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[331].

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 maternelle du coût de l'accueil en EAJE PSU. Quand elle entrera en vigueur[332], 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[333], 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 (voir chapitre 1 de la partie IV) et, d'autre part, une meilleure solvabilisation des familles qui recourent à l'accueil individuel (voir chapitre 3 de la partie I). 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),

[331] 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.
[332] Au plus tard en juillet 2025 d'après la LFSS 2023.
[333] Aide à l'investissement, CMG - structure, crédit d'impôt pour frais de garde, crédit d'impôt famille, réduction d'impôt sur les sociétés.

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)[334] ;
  - l'école préélémentaire (ainsi que le périscolaire associé) pour les enfants de 2 ans et les dispositifs passerelles ;
  - 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, et qui ne respectent pas toutes les conditions d'un service public (égalité d'accès, tarif), même si leur financement est également en partie public ; ils font partie de l'offre d'accueil sans faire partie du SPPE placé sous la responsabilité des autorités locales[335] :
  - 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.

B. Quelles fonctions doit remplir le SPPE ?

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

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

[334] 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.

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

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

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[336].

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[337], 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 capables, s'ils y sont bien accompagnés, d'attachements multiples et différentiés* »[338] ; 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[339]. La majorité des parents (54 %) considère donc que le mode d'accueil

[336] Collombet C., 2022, *op. cit*.
[337] Certaines mères, en particulier des indépendantes et professions libérales, ne peuvent pas se permettre d'interrompre leur activité plus de trois mois.
[338] Rapport de la commission des 1 000 premiers jours, septembre 2020, p. 97.
[339] Boyer D., Crépin A., 2022, Baromètre de l'accueil du jeune enfant 2021, *L'e-ssentiel*, n° 209, Cnaf.

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 (voir chapitre 2 de la partie I).

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[340] (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[341] 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[342].

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[343]. 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 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 ;

---

[340] 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

[341] La rémunération pourrait être basée sur le salaire antérieur avec un plafond.

[342] Voir le chapitre 6 de la partie II de ce rapport ; voir également *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.

[343] Collombet C., 2022, *op. cit*.

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 (cf. partie III du rapport).

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 %[344], 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[345].

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

[344] 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 AM.

[345] Le taux cible moyen est de 75,5 % dans le scénario de référence et de 66,7 % dans la variante à ce scénario.

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 ;
- 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 par 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 apparaît important de freiner sa décroissance et d'appuyer son développement, notamment dans les territoires où elle est susceptible de répondre le mieux aux besoins. Le HCFEA a déjà indiqué néanmoins qu'il est 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 (voir chapitre 4 de la partie II) ;
- 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[346].

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

[346] *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.

temps complet entre leur quatrième mois[347] 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 (voir chapitre 1 de la partie IV « Evaluation des besoins d'accueil et du coût supplémentaire de cet accueil sous différents scénarios »). Parmi les différentes approches passées en revue pour l'évaluation au niveau national, on retient pour l'analyse au niveau local la variante « un jour d'accueil par semaine pour les enfants dont au moins un parent est inactif » de l'approche normative (une place à temps plein pour chaque enfant dont les parents sont actifs, un accueil à temps partiel pour les autres) [348].

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[349].

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 :

---

[347] Correspondant à la fin du congé de maternité.

[348] 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.

[349] Cf. chapitre 1 de la partie I « Comment sont gardés les enfants de moins de 3 ans » ; Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février 2023.

- pour une partie des communes, l'offre existante[350] 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[351] ;
- 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[352].

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

[350] 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.

[351] 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.

[352] 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 chapitre 1 de la partie IV). 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 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.

- 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.

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)
Offre actuelle > besoins estimés	7 550	– 64 450	9 400	– 104 700	75	– 2 400	290	– 22 150
Offre actuelle < besoins estimés	26 200	445 750	24 400	289 350	1 190	383 500	975	206 600
Pas d'enfant de 0 à 2 ans	1 250	– 200	1 200	– 200				
Total / solde apparent (2)	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 lesquel(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.

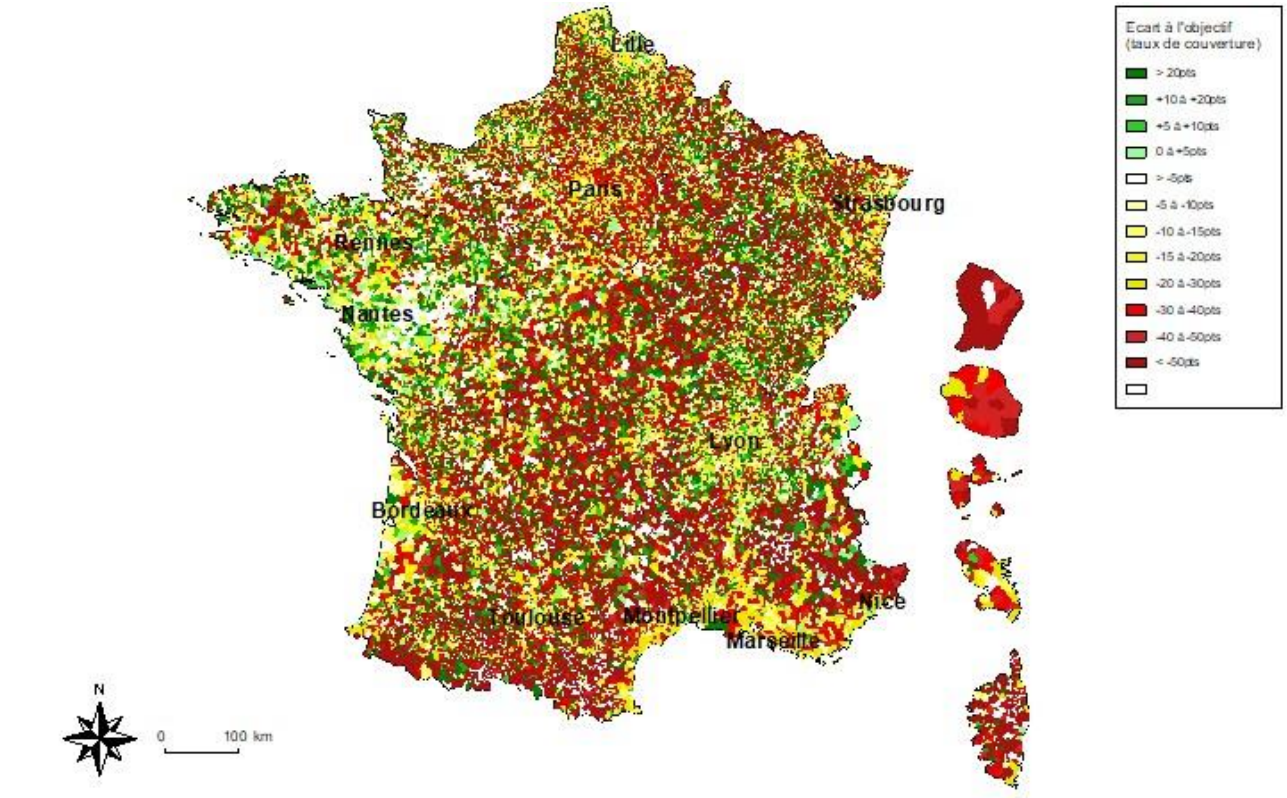
B. UNE ILLUSTRATION CARTOGRAPHIQUE DE L'AMPLEUR DES ECARTS D'OFFRE D'ACCUEIL A COMBLER PAR TERRITOIRE, DANS UNE OPTIQUE DE SPPE

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[353], 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[354], 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.

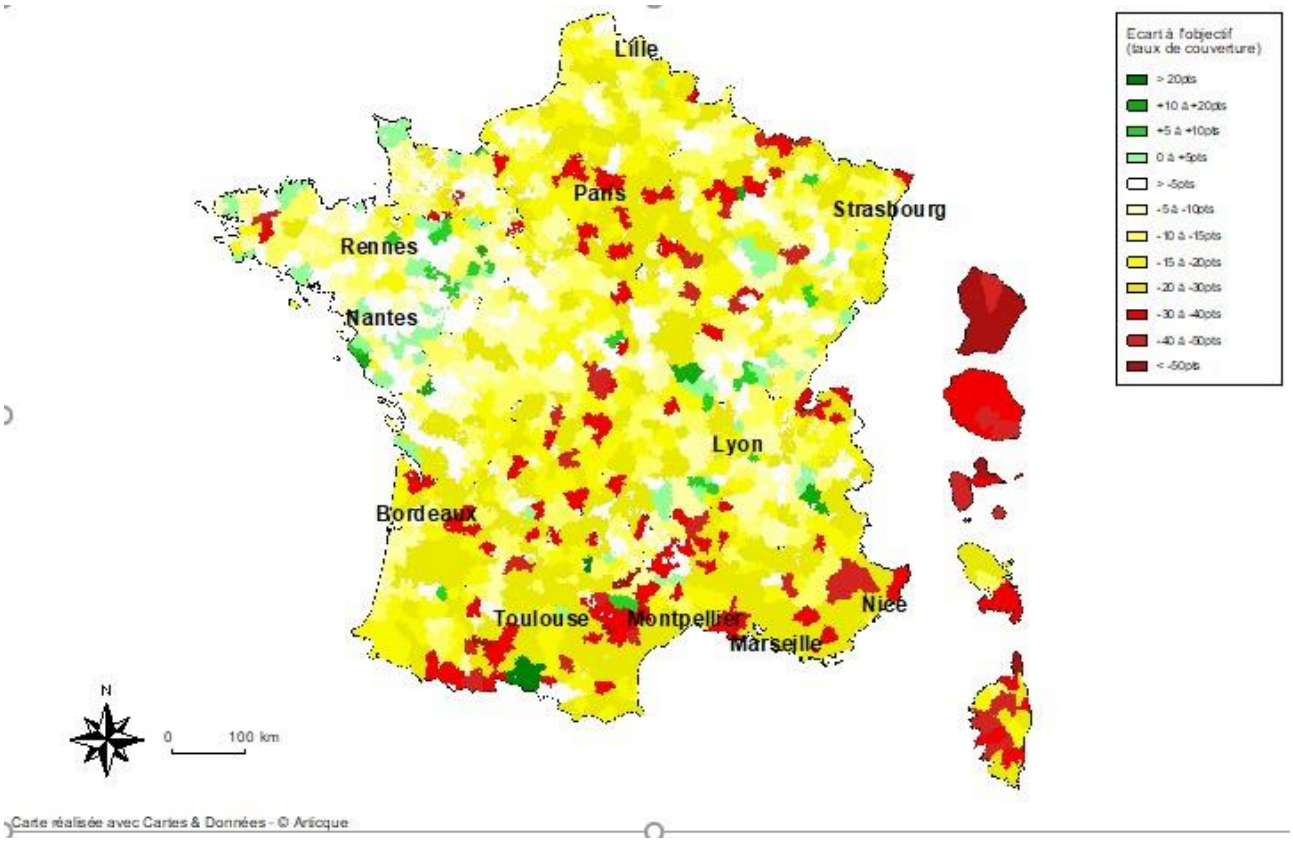
[353] Cette situation plus favorable en apparence peut tenir à l'importance particulière de l'offre de places par des assistantes maternelles, dont on a indiqué qu'elle n'est utilisée qu'à 75 % (moyenne nationale).
[354] La différence entre les deux cartes rend compte de l'importance relative du chômage 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

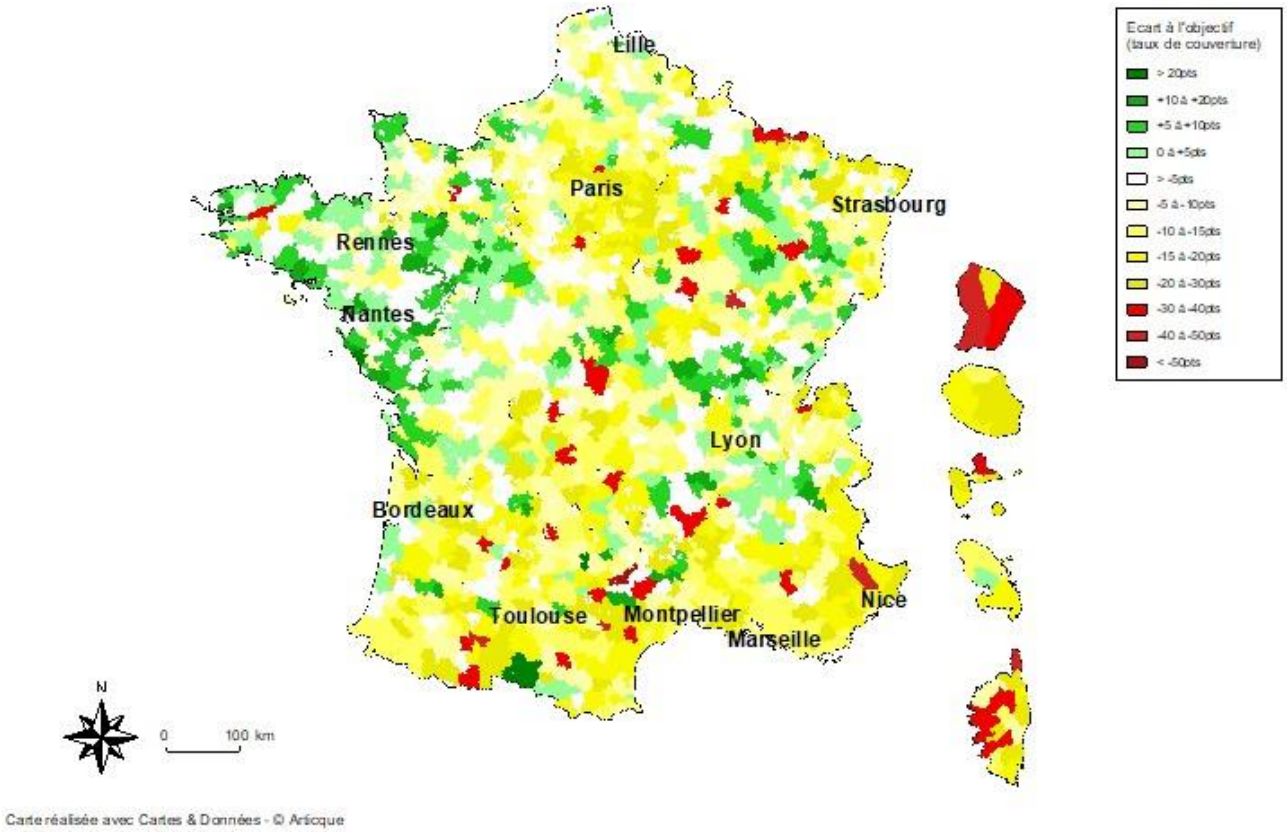


Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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 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



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 APPARAIT PROBLEMATIQUE

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'EVALUATION DES BESOINS DE CREATIONS 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 :

A. 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 ;
B. 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 ;
C. 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 ;
    - 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[355], 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,
    - en raison de la pénurie actuelle de professionnels et des besoins importants que génèrera 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 ;

[355] En particulier ceux qui souhaitent se délocaliser hors des grandes métropoles, et ceux qui souhaitent pouvoir « rester vivre au pays ».

- 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 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 de la tendance continue à la baisse du nombre d'assistantes maternelles (1er mode d'accueil).

Au-delà d'un effort important à engager en matière de développement de l'offre, dès la COG 2023-2027 entre l'État et la Cnaf, sept sujets apparaissent essentiels à ce niveau :

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

L'essentiel de ces points a déjà été évoqué dans ce rapport, notamment dans les parties relatives aux EAJE, aux assistantes maternelles, au congé parental et aux financements à prévoir. Seront abordées ici les questions de la gouvernance, de l'égalité d'accès des enfants, des financements à prévoir et de l'évolution des systèmes d'information.

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[356]. 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.

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 »[357] 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.

---

[356] En notant qu'il s'agirait là d'une modalité nouvelle dans les relations de délégation entre communes et EPCI, la règlementation actuelle prévoyant plutôt la possibilité pour les communes de déléguer certaines de leurs compétences à l'EPCI.

[357] 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.

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 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 (voir chapitre 2 de la partie II « L'accueil par les assistantes maternelles »).

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. 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 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[358]. 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'avions 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.

---

[358] *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.

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.

C. 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[359]. 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 la création de MAM à la place de places d'assistantes maternelles classiques (aides à l'investissement et au fonctionnement).

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.

D. 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,

[359] Cf. chapitre 1 de la partie IV « Évaluation des besoins d'accueil et du coût supplémentaire de cet accueil sous différents scénarios ».

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).

Recommandation

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).

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[360]. 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 complétement leur activité.

En cas de mise en place à terme[361] d'un tel droit opposable en France[362], 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

[360] Collombet C., 2022, *op. cit*.
[361] Une fois que l'offre d'accueil aura suffisamment progressé, en particulier dans les zones les moins bien dotées.
[362] 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[363]. 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.

[363] 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 prochaine COG devrait *a minima* prévoir les éléments suivants :

- un budget global (Fnas et FNPF) permettant *a minima* de créer 100 000 places (déduction faite des éventuelles 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 Île-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.

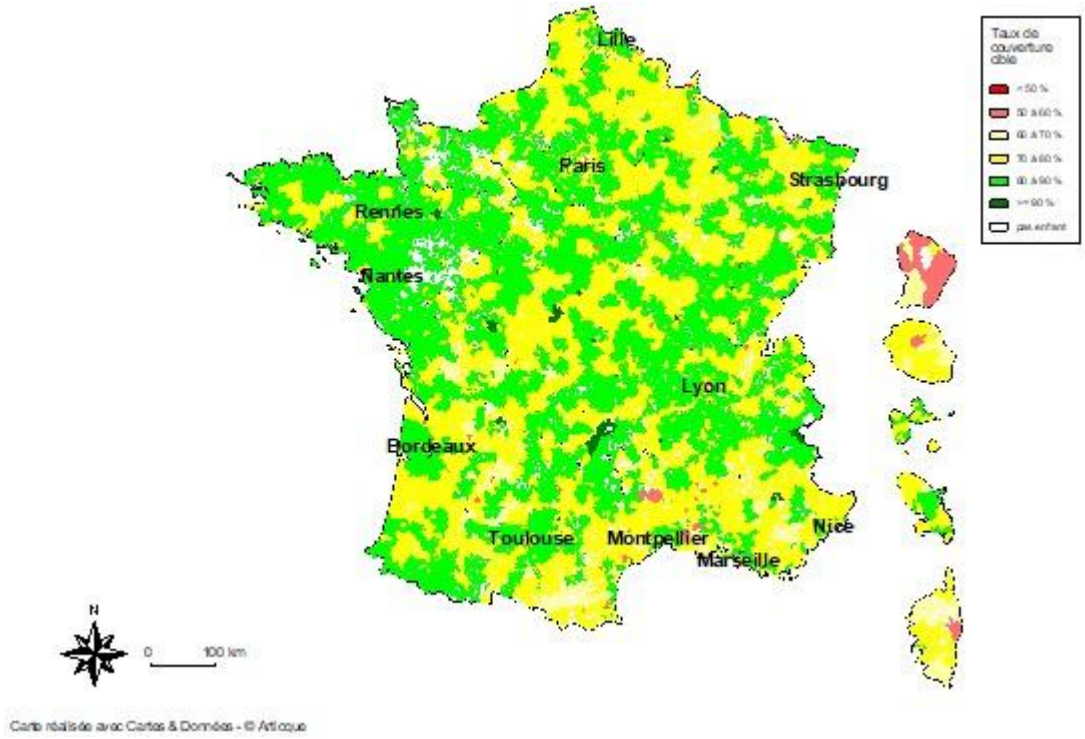
Par ailleurs, les chantiers qui concernent les systèmes d'informations et l'analyse détaillée des besoins au niveau régional et départemental pourraient être lancés à assez court terme.

Annexe

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

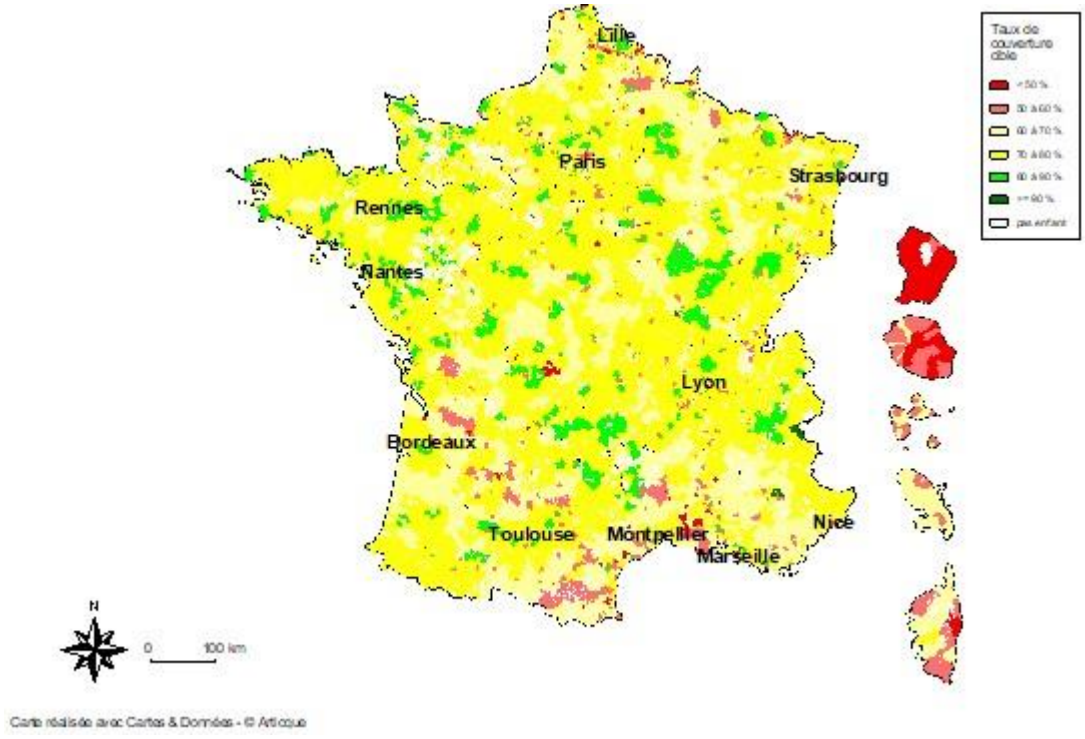
	Département	Région	EPCI	Population 2018	Enfants de 0 à 2 ans 2020	Taux de couverture 2020	Taux cible scénario référence	Taux cible variante	Potentiel financier par habitant 2021	Taux écart cible scénario référence	Taux écart cible variante	Offre en 2020 (nombre de places)	Besoin en nombre de places (référence)	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 Raspes 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
2B	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
2B	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-Millesources	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 Villefranchois	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'Armance	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



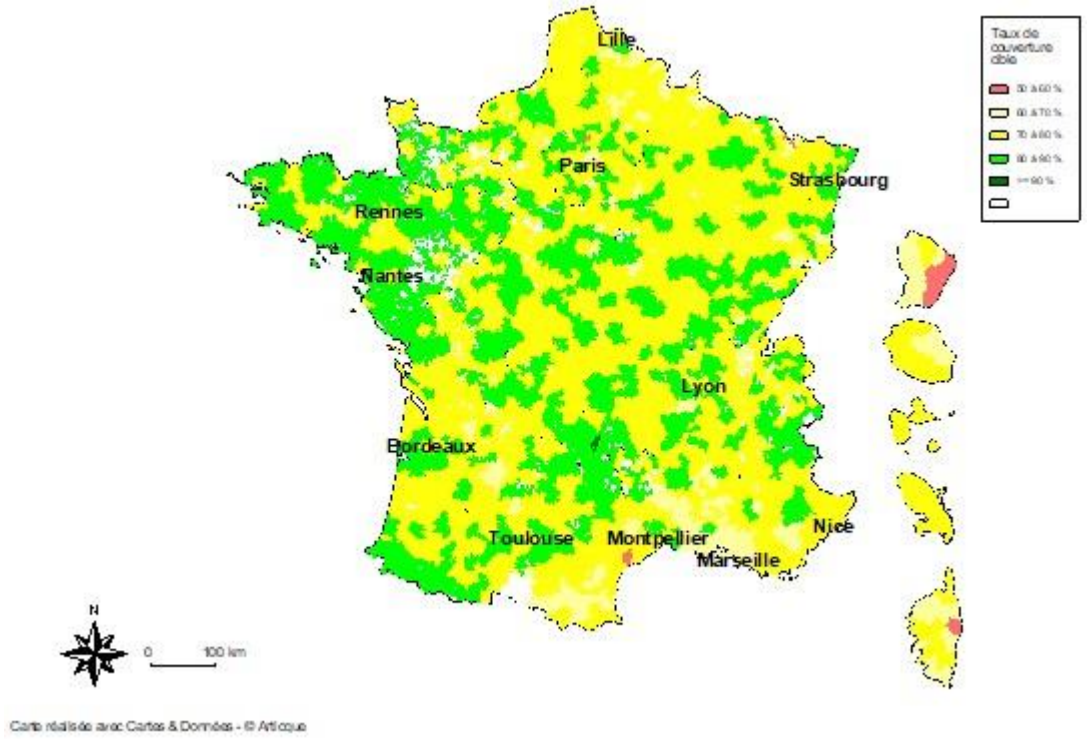
Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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



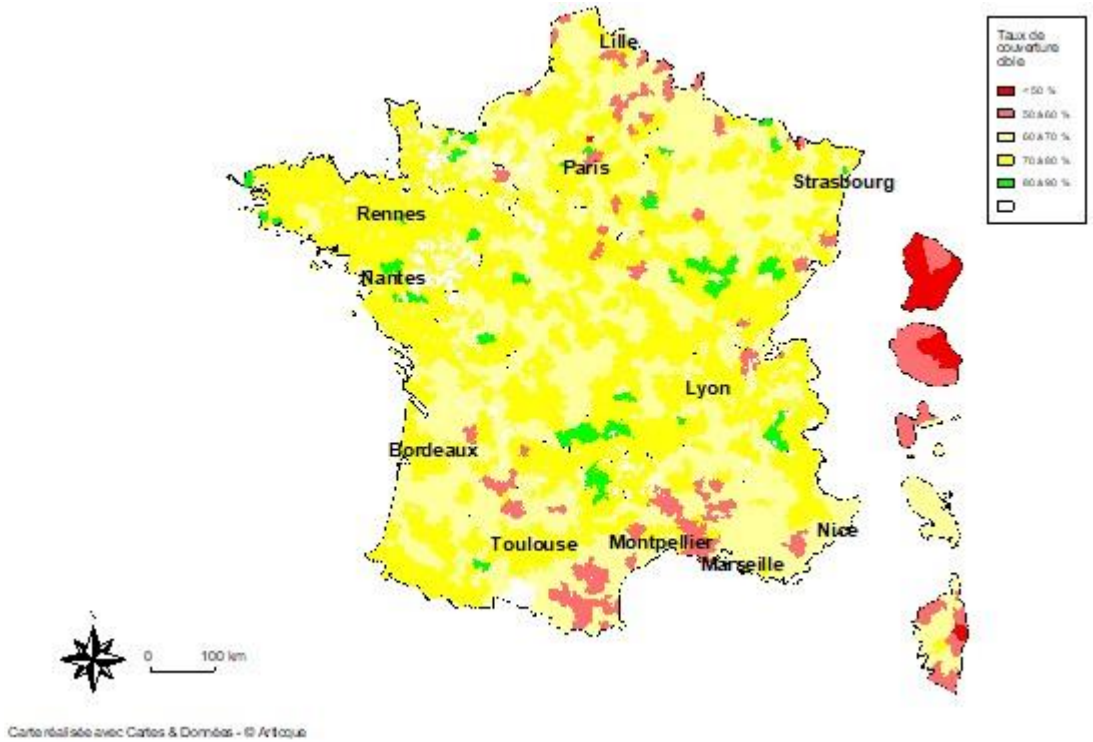
Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

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

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

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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

HCFEA

CONSEIL DE LA FAMILLE

ANNEXES

SOMMAIRE

Annexe 1 Les normes applicables aux modes d'accueil du jeune enfant

I. Le cadre commun aux modes d'accueils collectif et individuel 5

A. Un régime semblable d'autorisation et de contrôle par le département 5
B. Les innovations issues de l'ordonnance du 19 mai 2021 : missions communes et charte d'accueil 6

II. Les normes applicables aux EAJE 6

A. Les normes sanitaires, d'hygiène, de sécurité et d'accessibilité en EAJE 7
1. Normes sanitaires 7
2. Règles de sécurité applicables aux EAJE en tant qu'établissements recevant du public 7
3. Règles applicables en matière d'hygiène alimentaire 7
4. Accessibilité aux personnes en situation de handicap 7

B. Les normes liées au bâti, aménagements et matériels dans les EAJE 7
C. Règles de capacité et surnombre 8
D. Les normes d'encadrement 8
E. Les qualifications des professionnels 9
1. La fonction de direction 9
2. Référent « Santé et Accueil inclusif » 9
3. Les autres personnels 10

F. Projet d'établissement et règlement de fonctionnement 11
G. Temps d'analyse de la pratique 11

III. Les normes applicables aux assistantes maternelles 11

A. Les exigences de formation obligatoire 11
B. La règlementation concernant le nombre d'enfants accueillis autorisé par l'agrément 11
C. La règlementation spécifique aux MAM 12

IV. Tableau récapitulatif 13

Annexe 2 Cartes

Les aires d'attraction des villes 15

Profils régionaux concernant le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans 17
Île-de-France 17
Nouvelle-Aquitaine 20
Auvergne-Rhône-Alpes 22
Bourgogne-Franche-Comté 24
Bretagne, Pays de la Loire 26
Centre-Val de Loire 28
Grand-Est 30
Hauts-de-France 32
Normandie 34
Occitanie 36
Provence-Alpes-Côte d'Azur 38

Corse 40
DROM : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion 42

Annexe 3 L'offre de places en EAJE PSU : Une analyse des différences entre communes

I. L'offre de places de crèche en 2020 : de très grandes inégalités entre communes 46

A. Un enfant de moins de 3 ans sur quatre vit dans une commune sans EAJE 46
B. Les communes qui ont le potentiel financier le plus important sont celles qui proposent le plus de places en EAJE 47
C. Une offre plus importante pour les communes où le niveau de vie est le plus élevé, même si celles ayant des niveaux de vie faibles peuvent disposer d'une offre d'un niveau intermédiaire 48
D. Une forte prépondérance du centre des métropoles et des grandes aires urbaines 49
E. Pour les communes rurales, un gradient de centralité très important 51
F. Les territoires qui concentrent les fractions les plus aisées de la population ont une offre de places de crèches nettement supérieure aux autres 52

II. Une évolution limitée de l'offre entre 2017 et 2020, qui ne rééquilibre pas les profondes inégalités relevées ci-dessus 55

A. Une augmentation de l'offre dans les territoires déjà les mieux dotés 55
B. Une croissance de l'offre qui reste très limitée dans les communes ayant les ressources les plus faibles (en termes de potentiel financier) 56
C. Une poursuite de la tendance antérieure à la croissance de l'offre pour les communes dont les habitants sont les plus aisés, mais qui s'accompagne en parallèle d'augmentations dans les territoires qui ont le niveau de vie le plus bas 57
D. Une augmentation de l'offre concentrée dans le centre des grandes agglomérations, et principalement des grandes métropoles 59
E. La poursuite de la croissance de l'offre dans les communes où vivent les classes aisées, accompagnée par un développement dans les quartiers populaires, notamment les QPV 60
F. Entre 2017 et 2020, une poursuite des tendances d'évolution observées entre 2013 et 2017 62

III. Des différences très importantes entre communes de taille comparable 63

A. Paris, Marseille, Lyon : des situations très contrastées 63
B. Des écarts modérés entre les autres grandes métropoles de province 63
C. Des écarts très importants entre les communes de 100 000 à 200 000 habitants… 64
D. … de même que pour celles entre 50 000 et 100 000 habitants 64

Annexe 3.1 – L'offre d'EAJE dans les communes de plus de 50 000 habitants 65

Annexe 3.2 – Cinq grands types de territoires 70

ANNEXE 1
LES NORMES APPLICABLES AUX MODES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Le cadre règlementaire applicable aux modes d'accueil du jeune enfant a été fortement impacté par la réforme des modes d'accueil menée en 2021 (ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles et décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants notamment).

On peut identifier deux grands axes dans les réformes :

- un renforcement de la qualité des modes d'accueil avec : l'extension à l'ensemble des modes d'accueil de l'application de la charte d'accueil du jeune enfant à qui une valeur législative est conférée ; la définition d'un référentiel bâtimentaire national visant à harmoniser les pratiques ; l'introduction d'un temps d'analyse de la pratique ; l'introduction de la notion d'équipe pluridisciplinaire en crèche, etc. ;
- des assouplissements de façon à élargir les capacités d'accueil avec : le changement du mode de calcul du ratio d'encadrement applicable en crèche collective ; la modification de la règle d'accueil en surnombre ; l'introduction de dérogations à titre exceptionnel concernant les personnels obligatoires de la seconde catégorie en cas de pénurie pour ce qui concerne les crèches collectives ; l'extension à douze places de la capacité maximale des micro-crèches ; l'élargissement du nombre d'enfants dont l'accueil peut être autorisé dans le cadre de l'agrément des assistantes maternelles ; l'extension à six professionnelles, et à une seule, la possibilité d'exercer au sein d'une MAM.

Si la réforme a donné plus de consistance à un cadre commun aux différents modes d'accueil, en termes de grands objectifs et de respect d'une charte de qualité définissant de grands principes clés, elle a maintenu l'essentiel des différences entre les normes de qualité. Cette note présente les éléments de ce cadre commun avant d'aborder les règles applicables par catégorie de modes d'accueil.

I. Le cadre commun aux modes d'accueils collectif et individuel

A. Un regime semblable d'autorisation et de controle par le departement

Tant les EAJE que les assistantes maternelles sont soumis à un régime d'autorisation par le président du conseil départemental :

- La création d'un EAJE est soumise à autorisation du président du conseil départemental, après avis du maire de la commune d'implantation (article L. 2324-1 du code de la santé publique). Lorsque l'EAJE est géré par une personne publique, le président du conseil départemental donne seulement un avis. Le dossier de demande d'autorisation ou d'avis doit comporter obligatoirement le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement (article R. 2324-18). Dans le cadre de la procédure d'autorisation ou d'avis, le médecin responsable du service de protection maternelle et infantile (PMI) du département ou un personnel qu'il délègue effectue une visite sur place (article R. 2324-23).
- De même, l'agrément d'une assistante maternelle est instruit par le service départemental de PMI et accordé par le président du conseil départemental (article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles). Selon l'article R. 421-3 du CASF, pour obtenir l'agrément d'assistant maternel ou d'assistant familial, le candidat doit notamment « *présenter les*

garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif » et « *disposer d'un logement dont l'état, les dimensions, les conditions d'accès et l'environnement permettent d'assurer le bien-être et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre et* (…) *de l'âge de ceux pour lesquels l'agrément est demandé* ». La procédure d'agrément comporte au moins un entretien et une ou plusieurs visites au domicile ou dans la maison d'assistants maternels, en fonction du mode d'exercice.

Le président du conseil départemental, qui s'appuie sur son service de PMI, dispose de pouvoirs de contrôle sur les EAJE et les assistants maternels, qu'il partage parfois avec le préfet :

- le médecin responsable du service de PMI est en charge de vérifier le respect par les établissements de l'ensemble des conditions fixées par la réglementation (article L. 2324 2). En cas de menace pour la santé physique ou mentale des enfants, le président du conseil départemental ou le préfet de département peuvent adresser des injonctions aux EAJE. Le non-respect de ces injonctions entraîne la fermeture de l'établissement, prononcée par le préfet de département, et le retrait de l'autorisation (article L. 2324-3) ;
- s'agissant des assistantes maternelles, le président du conseil départemental peut retirer l'agrément lorsque les conditions cessent d'en être remplies, notamment s'agissant de la sécurité des enfants accueillis (article L. 421-6 du CASF). La décision est prise après avis d'une commission consultative paritaire départementale où les assistantes maternelles sont représentées.

B. Les innovations issues de l'ordonnance du 19 mai 2021 : missions communes et charte d'accueil

L'ordonnance du 19 mai 2021 a défini pour la première fois les missions communes à l'ensemble des modes d'accueil, qui sont énumérées à l'article L. 214-1-1 du CASF. Elles consistent notamment à veiller à la sécurité, à la santé et au bien-être de l'enfant ainsi qu'à son développement, à contribuer à son éducation, à contribuer à l'inclusion des familles et à favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Adoptée en 2017 à la suite du rapport de la commission présidée par Sylviane Giampino sur le développement du jeune enfant, la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant énonce un certain nombre de principes applicables à l'ensemble des modes d'accueil : accueil de tous les enfants quelle que soit leur situation ou celle de leur famille, prise en compte du rythme de développement des capacités de l'enfant, bienveillance des professionnels, etc. L'ordonnance du 19 mai 2021 a consacré son existence sur le plan juridique et le contenu de la charte a été repris par un arrêté du 23 septembre 2021 du ministre chargé de la famille.

II. Les normes applicables aux EAJE

Les EAJE sont répartis désormais en trois catégories par l'article R2324-17 du code de la santé publique (CSP) : crèches collectives (les haltes-garderies et les micro-crèches, qui étaient auparavant distinguées des crèches collectives, en font désormais partie), jardins d'enfants et crèches familiales. Ils ont une mission commune définie par l'article R. 2324-17 du code de la santé

publique : ils « *veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés* ».

A. Les normes sanitaires, d'hygiene, de securite et d'accessibilite en EAJE

Les EAJE sont soumis à des normes sanitaires, d'hygiène, de sécurité et d'accessibilité qui leur sont communes.

1. Normes sanitaires

L'article R. 2324-28-I énonce un principe général de sécurité et d'hygiène, tant pour les personnels que pour les enfants, en prévoyant que « *les personnels des établissements y accomplissent leurs tâches dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort* » et portent aux enfants « *une attention constante* », en organisant « *de manière adaptée à leurs besoins les repas, le sommeil, le repos, les soins corporels et les activités de jeu et d'éveil* ».

2. Règles de sécurité applicables aux EAJE en tant qu'établissements recevant du public

Les EAJE sont des établissements recevant du public (ERP). De ce fait, ils sont soumis aux exigences propres à ces établissements. Les ERP sont classés par type et par catégorie qui définissent les exigences réglementaires applicables (type d'autorisation de travaux ou règles de sécurité par exemple) en fonction des risques identifiés.

3. Règles applicables en matière d'hygiène alimentaire

Un EAJE est considéré comme un établissement de restauration collective dans le sens où il sert des repas aux jeunes enfants. De ce fait, il doit répondre à une réglementation spécifique à cette catégorie d'établissements.

4. Accessibilité aux personnes en situation de handicap

La réglementation prévoit de permettre l'accessibilité aux personnes en situation de handicap qu'il s'agisse des enfants (mise en place d'aménagements utiles pour leurs prises en charge) ou de leurs parents (aménagement des espaces d'accueil pour accompagner et récupérer leur enfant). Selon l'article R. 2324-28 du CSP, « *l'aménagement intérieur et extérieur des établissements permet de mettre en œuvre l'accueil inclusif des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique* ».

B. Les normes liees au bati, amenagements et materiels dans les EAJE

L'article R. 2324-28 du CSP énonce certains principes relatifs aux locaux et aux aménagements. Ceux-ci doivent permettre la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service. Est également prévue la possibilité de diviser les locaux en unités d'accueil, celles-ci constituant « *un espace aménagé pour offrir de façon autonome aux enfants qui y sont accueillis l'ensemble des prestations et des activités prévues par le projet d'établissement* ».

L'essentiel des règles est toutefois renvoyé à un référentiel fixé par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doit porter sur l'accès et la sécurité de l'établissement, l'espace intérieur, les espaces spécifiques et le matériel et l'équipement. Ce référentiel bâtimentaire constitue une innovation du

décret du 30 août 2021, ces sujets relevant auparavant des règlements départementaux préparés par les services de protection maternelle et infantile (PMI). L'article R. 2324-28 prévoit désormais une exclusivité de la réglementation nationale, puisque selon ses termes, « *les seules exigences applicables aux locaux et à l'aménagement intérieur de l'établissement sont celles figurant* » dans ce référentiel. L'arrêté ministériel a été adopté le 31 août 2021.

S'agissant des jeux et jouets et du matériel de puériculture, le référentiel renvoie aux normes françaises de sécurité en vigueur.

C. Regles de capacite et surnombre

L'autorisation délivrée par le président du conseil départemental, permettant le fonctionnement de l'EAJE, définit une capacité d'accueil en termes de nombre d'enfants accueillis :

1. Les micro-crèches : établissements d'une capacité d'accueil inférieure ou égale à 12 places (les capacités des micro-crèches ont été portées de 10 à 12 par l'ordonnance de mai 2021) ;
2. Les petites crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 13 et 24 places ;
3. Les crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 25 et 39 places ;
4. Les grandes crèches : établissements d'une capacité d'accueil comprise entre 40 et 59 places ;
5. Les très grandes crèches : établissements d'une capacité d'accueil supérieure ou égale à 60 places.

La réglementation autorise toutefois dans une certaine mesure un accueil en surnombre. Selon l'article R. 2324-27, pour les crèches collectives (y compris les micro-crèches) et les jardins d'enfant, le nombre maximal d'enfants simultanément accueillis peut atteindre 115 % de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation, sous réserve que « *le taux d'occupation hebdomadaire de l'établissement n'excède pas 100 % de la capacité horaire hebdomadaire d'accueil calculée selon le nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire* ». L'accueil en surnombre doit donc rester ponctuel et ne pas conduire à dépasser la capacité d'accueil en moyenne hebdomadaire. Aucune possibilité d'accueil en surnombre n'est en revanche prévue pour les crèches familiales.

D. Les normes d'encadrement

Les normes d'encadrement des enfants par le personnel adulte combinent un ratio d'encadrement et, pour certains établissements, un nombre minimal de personnel présent.

Le ratio d'encadrement est défini pour les crèches collectives (y compris les micro-crèches) par l'article R. 2324-46-4 du CSP. Chaque établissement a le choix entre deux modes de calcul : soit un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un professionnel pour huit enfants qui marchent, soit un professionnel pour six enfants. Ce choix doit être indiqué dans son règlement de fonctionnement et communiqué au président du conseil départemental. Dans le système antérieur, le seul ratio possible était celui d'un professionnel pour cinq enfants non marcheurs et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent.

Des règles dérogatoires sont prévues pour les jardins d'éveil (1 professionnel pour 12 enfants), ces structures n'accueillant que des enfants de 2 ans ou plus. Pour les jardins d'enfant, le ratio est d'un

professionnel pour six enfants de moins de 3 ans (ce qui correspond à l'un des ratios possibles pour les crèches collectives) et d'un professionnel pour quinze enfants de 3 ans et plus. Aucun ratio d'encadrement n'est prévu pour les crèches familiales, ce qui s'explique par le fait que les enfants y sont toujours accueillis avec leur assistante maternelle qui est elle-même soumise à une limitation du nombre d'enfants pris en charge dans le cadre de la législation propre aux assistantes maternelles.

En outre, dans l'ensemble des EAJE d'une capacité d'accueil d'au moins 24 places, l'effectif du personnel doit toujours être au moins de deux, quel que soit le nombre d'enfants présents (article R 2324-43-1). L'un de ces deux professionnels doit relever d'une des catégories suivantes : titulaires du diplôme d'État de puéricultrice, éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, auxiliaires de puériculture diplômés, infirmiers diplômés d'État ou psychomotriciens diplômés d'État. Dans les micro-crèches, cette exigence ne s'applique qu'à partir de quatre enfants présents.

E. Les qualifications des professionnels

La réglementation des EAJE est très détaillée sur les qualifications attendues des professionnels. Certaines des règles applicables en la matière sont différenciées selon les types d'établissement.

1. La fonction de direction

Pour l'ensemble des EAJE, le directeur de l'établissement doit être titulaire d'un diplôme de docteur en médecine, de puériculture ou d'éducateur de jeunes enfants, ou justifier d'une expérience de trois ans dans des fonctions de directeur, directeur adjoint, responsable technique ou référent technique. D'autres qualifications (infirmier, assistant de service social, éducateur spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, psychomotricien, psychologue ou professeur des écoles) peuvent donner accès à la fonction de directeur, à condition de disposer d'une certification au moins de niveau 6 enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction. La présence d'un adjoint est obligatoire pour les établissements d'une capacité supérieure à 60 places.

Seules les micro-crèches, dont la capacité d'accueil est limitée à douze places, sont dispensées de l'obligation d'avoir un directeur. Elles doivent seulement désigner un référent technique, qui peut être une personne distincte de celles assurant l'encadrement des enfants accueillis et exercer ces fonctions pour plusieurs micro-crèches. Aucune exigence de qualification n'est prévue pour le référent technique, mais s'il n'est pas titulaire d'une des qualifications requises pour être directeur d'EAJE ou adjoint, le gestionnaire de la micro-crèche doit s'assurer du concours régulier d'une personne disposant de ces qualifications (article R. 2324-46-5).

2. Référent « Santé et Accueil inclusif »

Cette fonction nouvelle, plus large que celle de médecin coordinateur qui existait dans la réglementation antérieure, a été créée par le décret du 30 août 2021. Tout EAJE doit bénéficier de l'intervention d'un de ces référents. Leurs missions sont multiples et vont du conseil à l'établissement en ce qui concerne l'accueil d'enfants en situation de handicap ou malades chroniques à la réalisation d'actions de promotion de la santé auprès des professionnels (article R. 2324-39). Ces fonctions peuvent être assurées par un médecin, un puériculteur ou un infirmier ayant une expérience d'au moins trois ans auprès des jeunes enfants. Les temps d'intervention minimaux du référent sont définis par l'article R. 2324-46-2 en fonction de la taille de l'établissement.

3. Les autres personnels

Le décret du 30 août 2021 a introduit la notion d'équipe pluridisciplinaire. Chaque établissement doit s'assurer du concours d'une telle équipe « *composée de professionnels qualifiés, notamment dans les domaines psychologique, psychomoteur, social, sanitaire, éducatif et culturel* » (article R. 2324-48). Dans ce cadre, chaque établissement doit s'assurer de la présence d'un ou plusieurs professionnels titulaires d'un diplôme d'État de puéricultrice ou d'infirmier (article R. 2323-40) et d'un ou plusieurs éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État (article R. 2323-41), selon des quotités minimales définies en fonction de la taille de l'établissement. Les micro-crèches sont dispensées de l'obligation de s'assurer de la présence d'éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État (article R. 2324-46-3).

Par ailleurs, s'agissant de l'ensemble de l'effectif encadrant les enfants, l'article R. 2324-42 fixe une règle selon laquelle l'effectif moyen annuel du personnel de l'établissement chargé de l'encadrement des enfants doit être constitué de manière à respecter les proportions suivantes en équivalent temps plein : au minimum 40 % de puériculteurs, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens ; au maximum 60 % de personnels ayant une autre qualification définie par arrêté (il s'agit notamment de titulaires d'un CAP petite enfance, d'un BEP option sanitaire et sociale ou de techniciens de l'intervention sociale et familiale). Cette règle très structurante pour le fonctionnement des établissements n'a pas été modifiée par le décret du 30 août 2021. La proportion actuelle est issue du décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans qui avait ramené le pourcentage de personnels de la première catégorie de 50 % à 40 %.

Dans les micro-crèches, cette exigence est assouplie grâce à la possibilité de décompter dans les 40 % d'autres personnels, à savoir des personnes qui justifient d'une certification au moins de niveau 3 dans le domaine de la petite enfance ou de trois années d'expérience comme assistant maternel.

En outre, afin de faire face à des problèmes de pénurie de personnels dans les EAJE, un arrêté du 29 juillet 2022 est venu modifier la définition des personnels de la seconde catégorie. Certains assouplissements présentent un caractère permanent : ainsi, l'expérience antérieure requise en qualité d'assistant maternel est ramenée de cinq à trois ans, et celle pour les personnes ayant validé les blocs 1 et 2 du CAP petite enfance de cinq à un an. En outre, à titre exceptionnel et dans un contexte local de pénurie, des dérogations peuvent être accordées en faveur d'autres personnes, en considération de leur formation, leurs expériences professionnelles passées, notamment auprès d'enfants, leur motivation à participer au développement de l'enfant au sein d'une équipe de professionnels de la petite enfance et de leur capacité à s'adapter à un nouvel environnement professionnel. Les dérogations sont accordées par le président du conseil départemental pour les EAJE privés et par la collectivité gestionnaire pour les EAJE publics. Le contexte local de pénurie de professionnels doit être justifié. Toute personne faisant l'objet d'une dérogation ou d'un avis favorable bénéficie d'un accompagnement dans l'emploi, appelé parcours d'intégration, pendant les premières 120 heures d'exercice professionnel. Ce parcours d'intégration, permettant un accompagnement de la pratique professionnelle auprès de jeunes enfants, est supervisé par le référent technique de la micro-crèche, le responsable technique ou le directeur de l'établissement ou du service, à l'aide d'une fiche de suivi conservée dans le dossier du professionnel, dont une proposition est annexée à l'arrêté.

F. Projet d'etablissement et reglement de fonctionnement

Tous les établissements doivent élaborer un projet d'établissement ou de service qui met en œuvre la charte nationale de l'accueil du jeune enfant (article R. 2324-29 du CSP). Ce projet d'établissement ou de service comprend un projet d'accueil, un projet éducatif et un projet social et de développement durable.

Tous les établissements doivent en outre élaborer un règlement de fonctionnement qui précise les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service (article R. 2324-30 du CSP).

G. Temps d'analyse de la pratique

Le décret du 30 août 2021 a créé l'obligation pour tout EAJE d'organiser des temps d'analyse de pratiques professionnelles pour les membres de l'équipe de l'établissement chargés de l'encadrement des enfants (article R. 2324-37 du CSP). Ces temps d'analyse, qui contribuent à la qualité de l'accueil, doivent être pour chaque professionnel d'au moins 6 heures par an, se dérouler en dehors de la présence des enfants et être animés par une personne n'appartenant pas à l'équipe d'encadrement.

III. Les normes applicables aux assistantes maternelles

A. Les exigences de formation obligatoire

La loi n'exige aucune qualification particulière pour être assistante maternelle. Elle prévoit en revanche que celles-ci sont contraintes de suivre une formation obligatoire (article L. 421-14 du CASF). Celle-ci a été réformée en 2018 (décret n° 2018-903 du 23 octobre 2018). La durée de la formation reste de 120 heures, mais se répartit différemment : elle ne se répartit plus en deux fois 60 heures mais en une formation de 80 heures devant être obligatoirement effectuée avant d'accueillir un premier enfant et dans un délai de six mois à compter de la réception du dossier complet de demande d'agrément et en une formation de 40 heures devant se dérouler dans les trois ans suivant le début d'exercice de l'assistante maternelle. Cette formation est sanctionnée désormais, à son issue, par une évaluation des acquis. L'attestation de validation des 80 premières heures est requise pour être autorisé à accueillir un enfant (article D. 421-45 du CASF) et le renouvellement d'agrément est conditionné au suivi de la deuxième partie de formation de 40 heures (article D. 421-21 du CASF).

B. La reglementation concernant le nombre d'enfants accueillis autorise par l'agrement

L'agrément des assistants maternels est délivré pour un nombre d'enfants accueillis simultanément. La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux (nouvel article L. 421-4 du CASF) avait fixé ce plafond à trois enfants accueillis simultanément (un seul lors du premier agrément), y compris l'éventuel enfant de l'assistant maternel lorsqu'il est âgé de moins de 3 ans, et sauf dérogation accordée par le président du conseil général et pouvant porter le nombre d'enfants à six.

Le nombre d'enfants dont l'accueil peut être autorisé dans le cadre de l'agrément a ensuite été porté à quatre (article 108 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la Sécurité sociale pour 2009), ce nombre pouvant être porté à six par dérogation.

La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a ensuite prévu que l'agrément était d'emblée délivré pour deux enfants (au lieu d'un seul) si les conditions d'accueil le permettaient.

L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 supprime la mention de l'éventuelle présence d'un enfant de moins de 3 ans de l'assistante maternelle ainsi que la mention de l'âge des enfants accueillis de la décision d'agrément. Le nombre maximal d'enfants présents au domicile de l'assistant maternel, placés sous sa responsabilité exclusive, incluant ses propres enfants, est désormais de six enfants de moins de 11 ans, dont au maximum quatre enfants de moins de 3 ans. Elle précise les cas possibles d'extension ponctuelle de l'agrément : à titre exceptionnel et de manière limitée dans le temps, pour répondre à un besoin imprévisible ou temporaire (I de l'article D. 421-17 du CASF) ; de manière ponctuelle pour assurer la continuité de l'accueil des enfants confiés, notamment pour remplacer un autre assistant maternel momentanément indisponible ou pour l'accueil occasionnel d'enfants de parents demandeurs d'emploi ou en parcours d'insertion sociale et professionnelle (III de l'article D. 421-17 du CASF) .

Les limites concernant le nombre d'enfants accueillis sont identiques pour les assistants maternels exerçant de façon individuelle ou choisissant d'exercer dans les maisons d'assistants maternels.

C. La reglementation specifique aux MAM

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a ouvert la possibilité, pour quatre assistantes maternelles au maximum, d'exercer leur profession en dehors de leur domicile au sein d'un même local, les maisons d'assistantes maternelles (MAM).

Ce mode d'exercice était initialement conditionné à la signature, par chaque assistante maternelle, d'une convention avec la Caf et le président du Conseil général. Une convention type avait été élaborée par la Cnaf. La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels a supprimé le caractère obligatoire de la signature de la convention type et a instauré un système de délégation entre les assistantes maternelles pour assurer la garde des enfants. Elle prévoit ainsi que chaque parent peut autoriser l'assistante maternelle qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à une ou plusieurs assistantes maternelles exerçant dans la même MAM. La règlementation prévoit deux limites à la délégation d'accueil (art. L. 424-3 du CASF) : l'assistant maternel ne peut pas accueillir un nombre d'enfants supérieur à celui prévu par son agrément ; chaque assistant maternel doit assurer le nombre d'heures d'accueil mensuel prévu par son ou ses contrats de travail.

L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles a étendu à six professionnelles maximum, dont au maximum quatre simultanément, la possibilité d'exercer au sein d'une même MAM et a permis à une seule professionnelle de le faire. Elle a fixé à vingt maximum le nombre d'enfants pouvant être simultanément présents au sein d'une MAM.

IV. Tableau récapitulatif

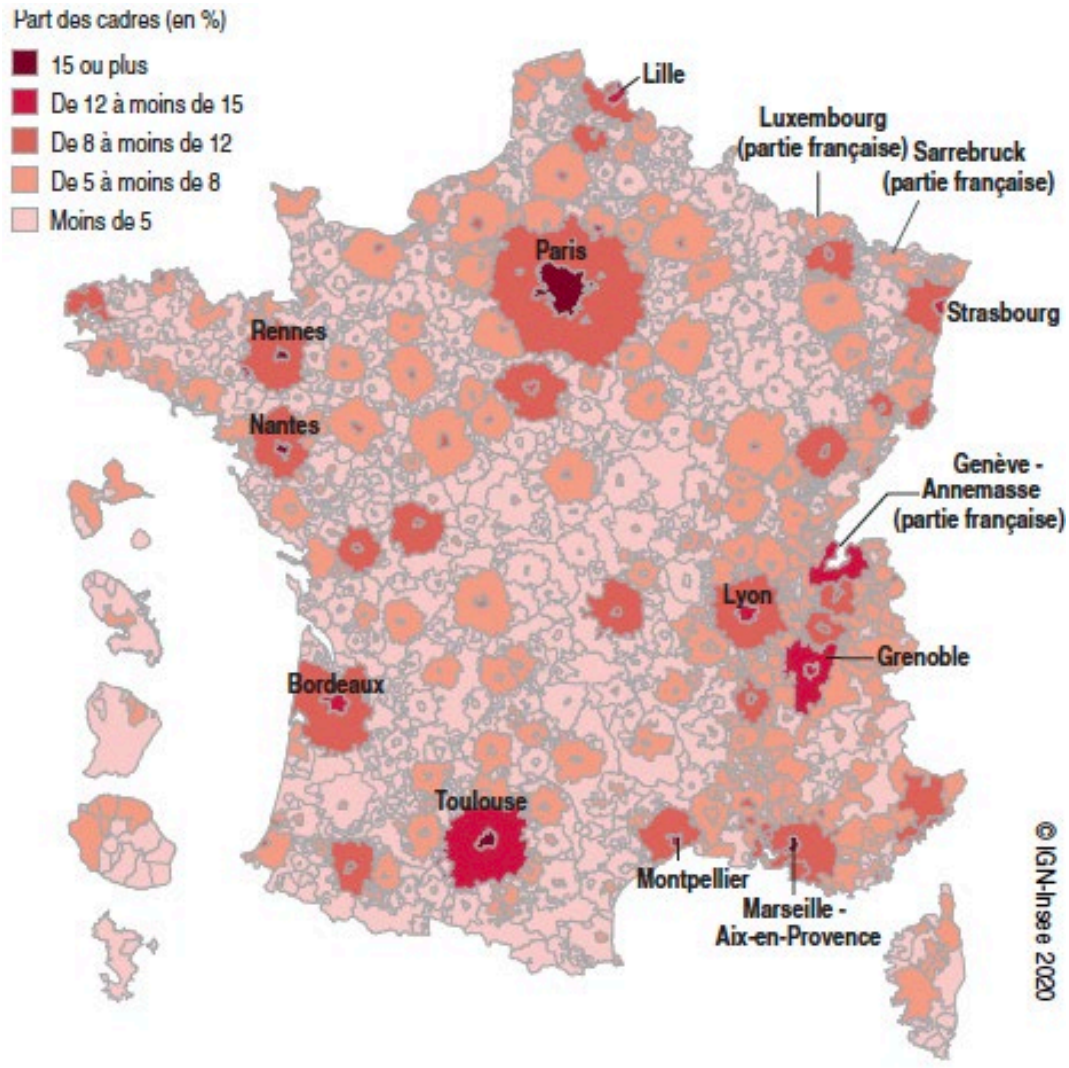
Tableau récapitulatif des normes de qualité par catégorie de modes d'accueil

	Crèches collectives (hors micro-crèches)	Micro-crèches	Maison d'assistants maternels
Missions	Article L. 214-1-1 du CASF : santé, sécurité, éducation, inclusion, conciliation, etc.		
Principes d'accueil	Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant		
Direction	1 directeur titulaire de certains diplômes (puéricultrice, EJE, médecin, etc.). 1 directeur adjoint à partir de 60 places, titulaire de certains diplômes (diplômes permettant d'être directeur ou infirmier, travailleur social, etc.).	1 référent technique, sans exigence de qualification	Pas de direction
Exigences de qualification	- 40 % du personnel composés de puériculteurs, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens ; 60 % autres qualification fixées par arrêté - Quotités minimales de temps de travail d'EJE en fonction de la taille de la crèche	- Les personnels de la première catégorie peuvent être remplacés par des personnes qui justifient d'une certification au moins de niveau 3 dans le domaine de la petite enfance ou de trois années d'expérience comme assistant maternel - Pas d'obligation d'avoir 1 EJE	Pas d'exigence de qualification. Formation obligatoire de 80 heures avant le début d'exercice de l'activité et 40 heures dans les trois ans
Encadrement des enfants	1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 pour 8 qui marchent ou 1 professionnel pour 6 enfants		Maximum de 20 enfants accueillis pour 4 assistants maternels

ANNEXE 2
CARTES

Les aires d'attraction des villes

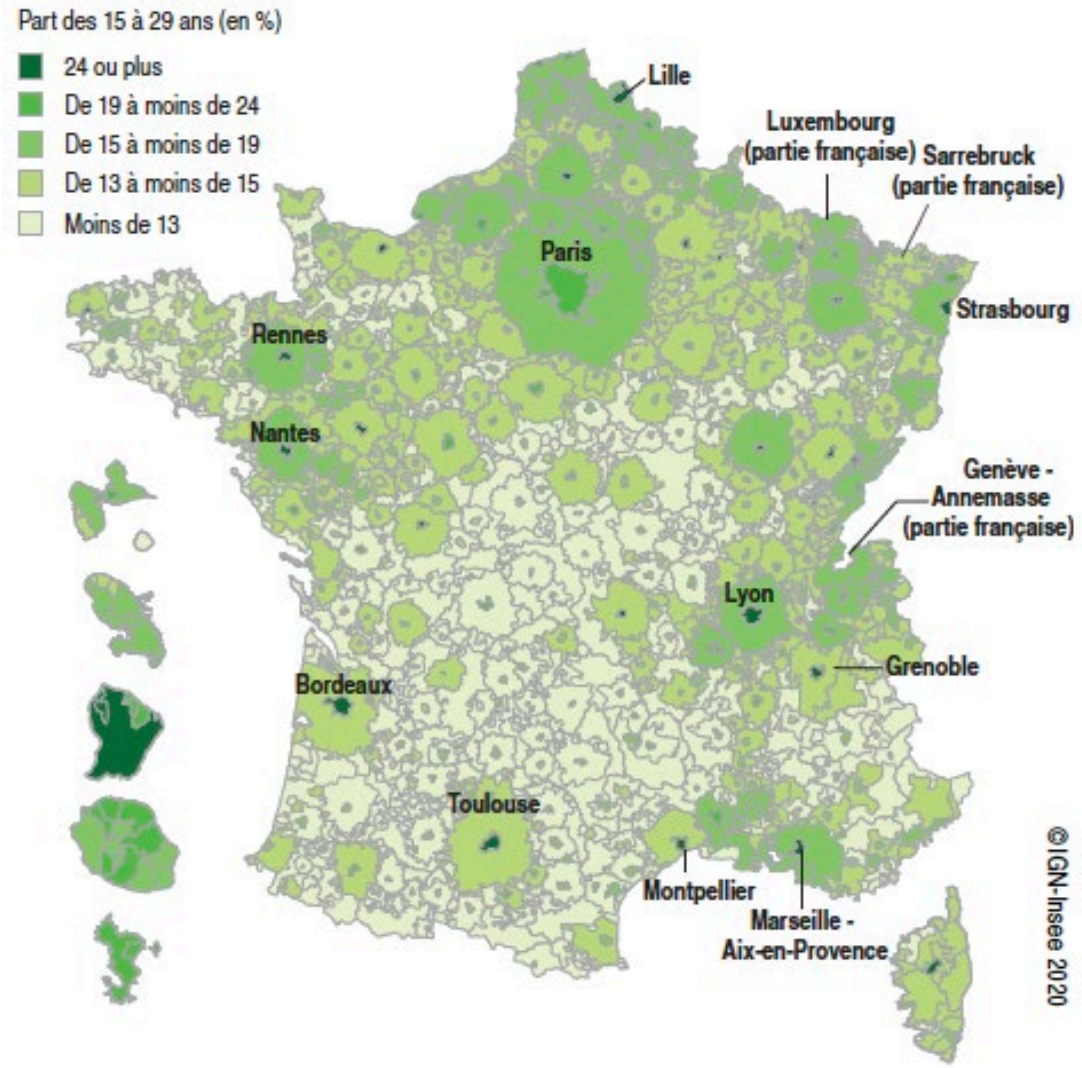
Carte A-1 : Part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans les aires d'attraction des villes[1]



Note : pour les communes hors attraction des villes, la part est calculée par département.
Lecture : en 2017, 14 % des habitants du pôle de l'aire de Bordeaux âgés de 15 ans ou plus sont cadres ou exercent une profession intellectuelle supérieure.
Champ : France, limites territoriales en vigueur au 1er janvier 2020, population âgée de 15 ans ou plus.
Source : Insee, recensement de la population 2017, exploitation complémentaire.

[1] Source : *Insee Première*, n° 1827 : Aires d'attraction des villes : plus de 15-29 ans et de cadres dans les pôles et les grandes aires.

Carte A-2 : Part des personnes âgées de 15 à 29 ans dans les aires d'attraction des villes[2]



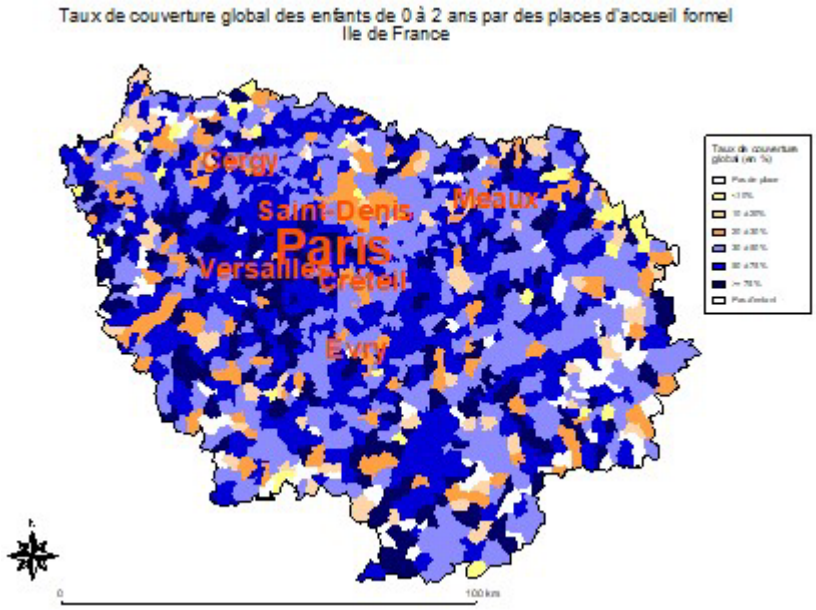
Note : pour les communes hors attraction des villes, la part est calculée par département.
Lecture : en 2017, 27 % des habitants du pôle de l'aire de Toulouse sont âgés de 15 ans à 29 ans.
Champ : France, limites territoriales en vigueur au 1er janvier 2020.
Source : Insee, recensement de la population 2017.

[2] Source : *Insee Première,* n° 1827, *op. cit.*

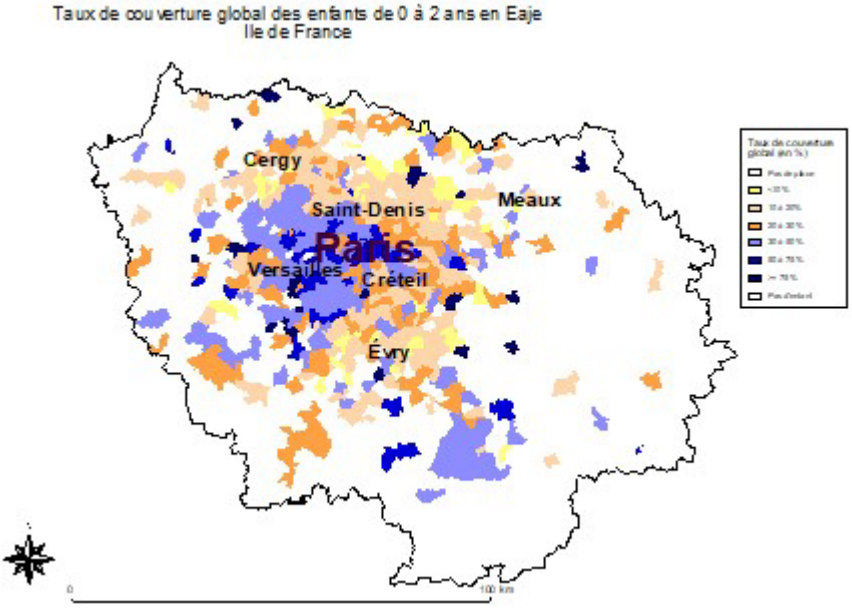
Profils régionaux concernant le taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans[3]

Île-de-France

Tous modes d'accueil



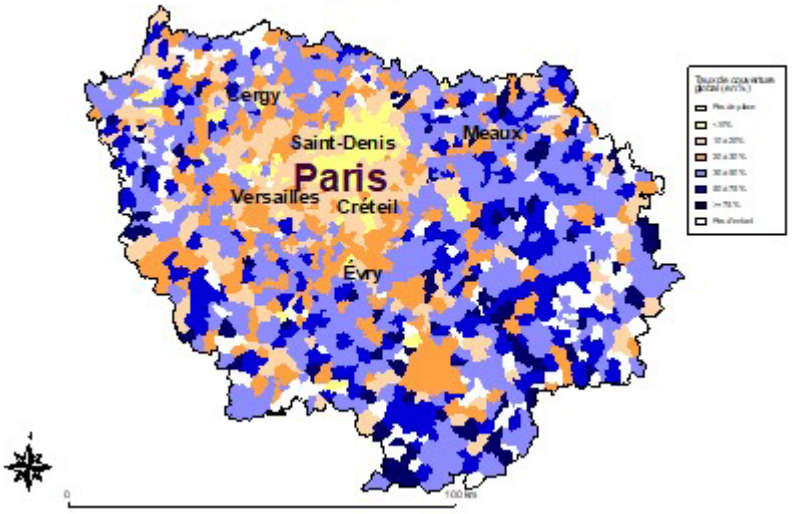
EAJE



[3] Cartes réalisées avec Cartes et Données - © Articque.

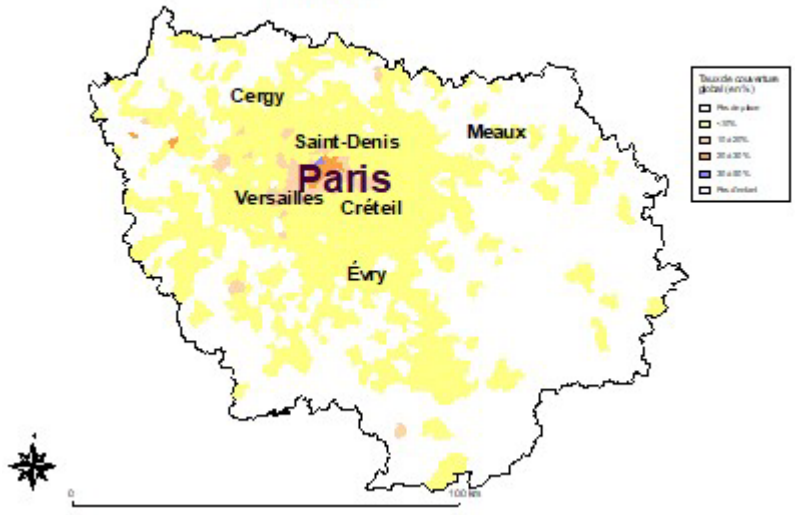
Assistantes maternelles

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des assistantes maternelles
Ile de France

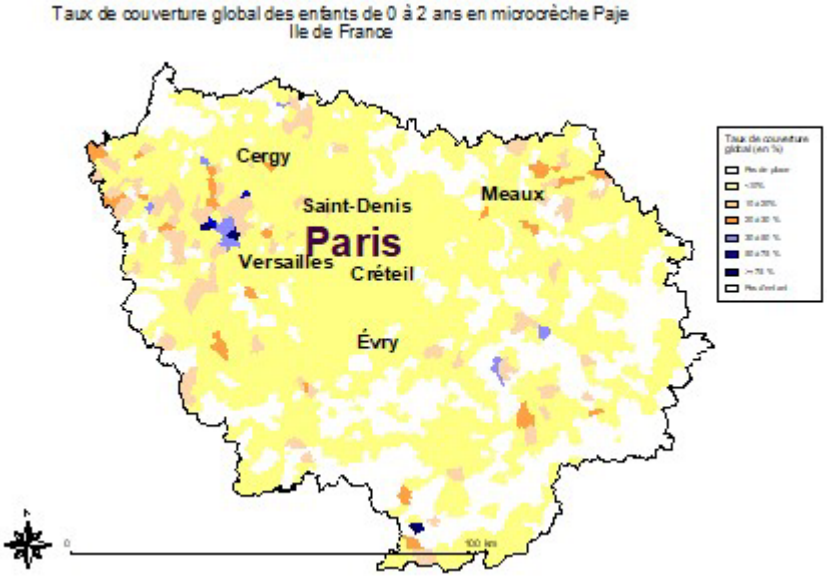


Garde à domicile

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans en garde à domicile
Ile de France



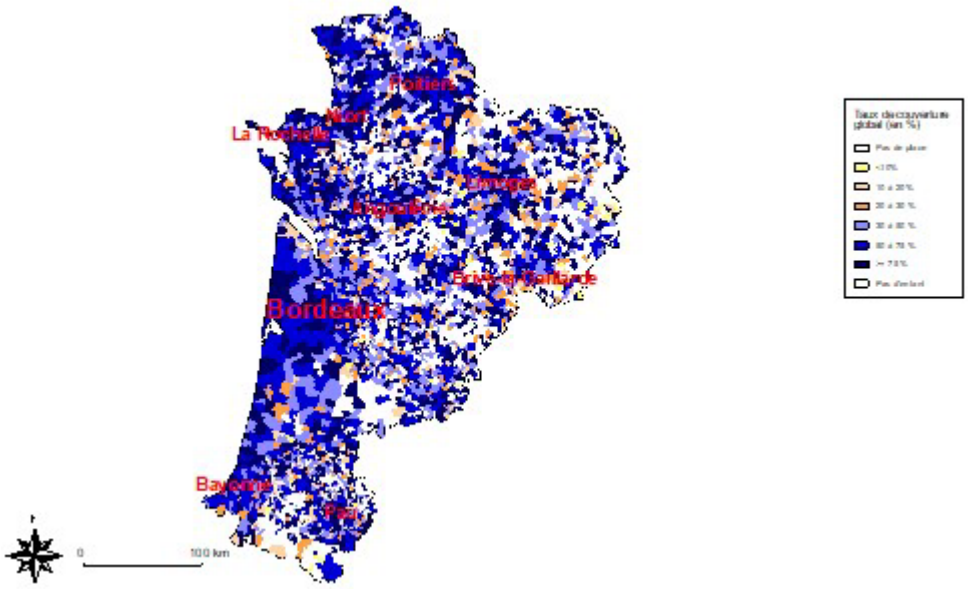
Micro-crèches Paje



Nouvelle-Aquitaine

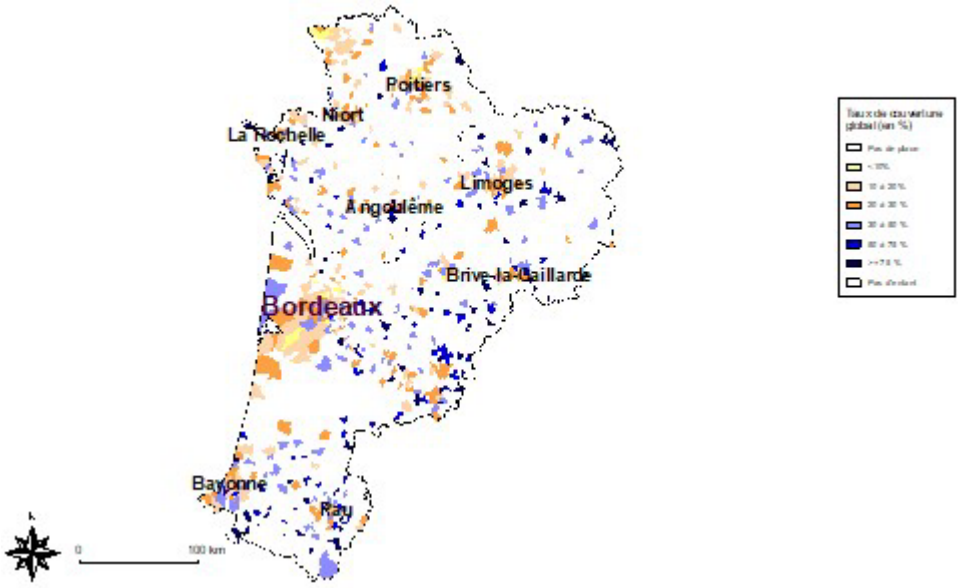
Tous modes d'accueil

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'accueil formel
Nouvelle Aquitaine



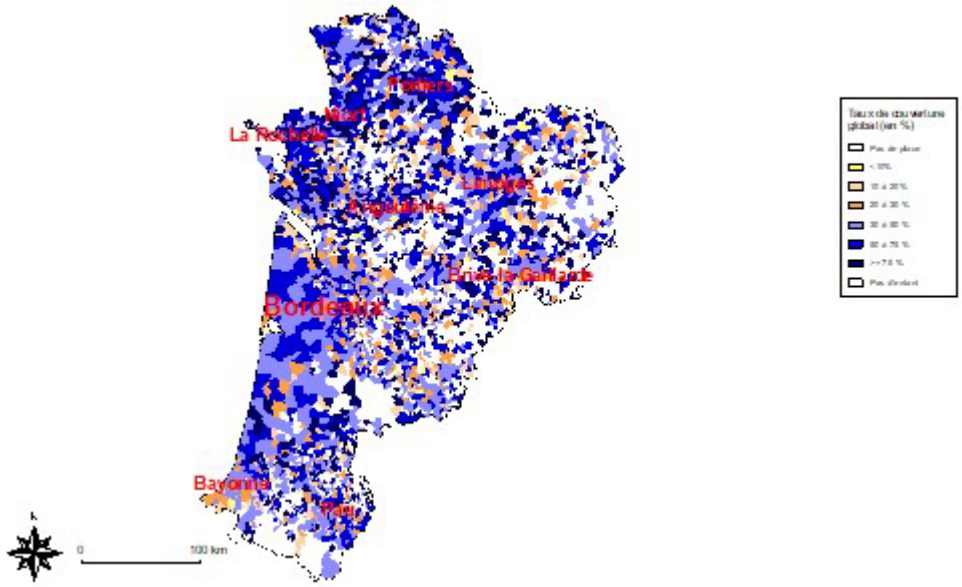
EAJE

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'Eaje
Nouvelle Aquitaine



Assistantes maternelles

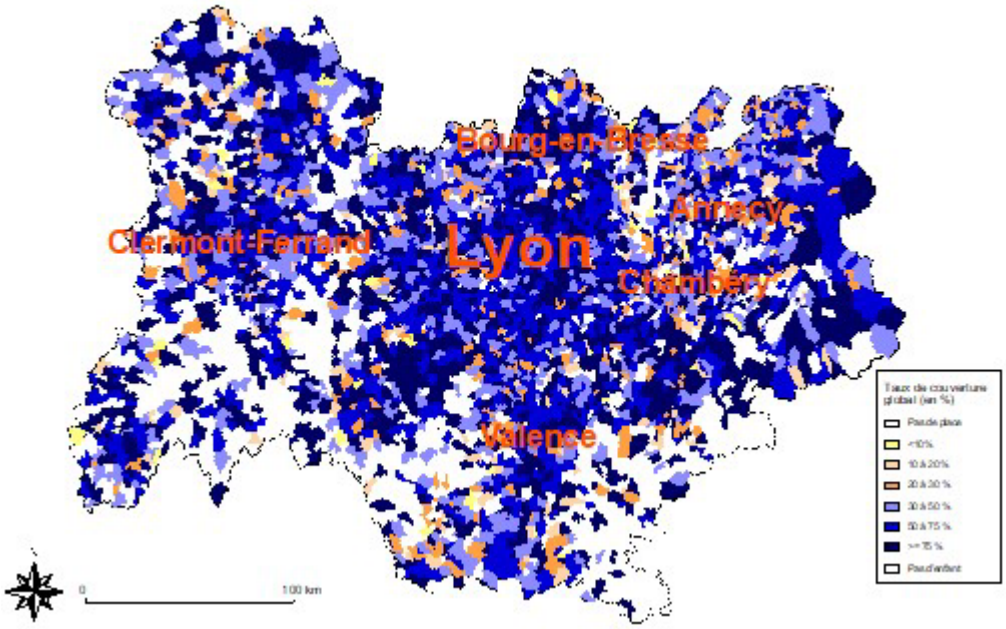
Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'assistantes maternelles
Nouvelle Aquitaine



Auvergne-Rhône-Alpes

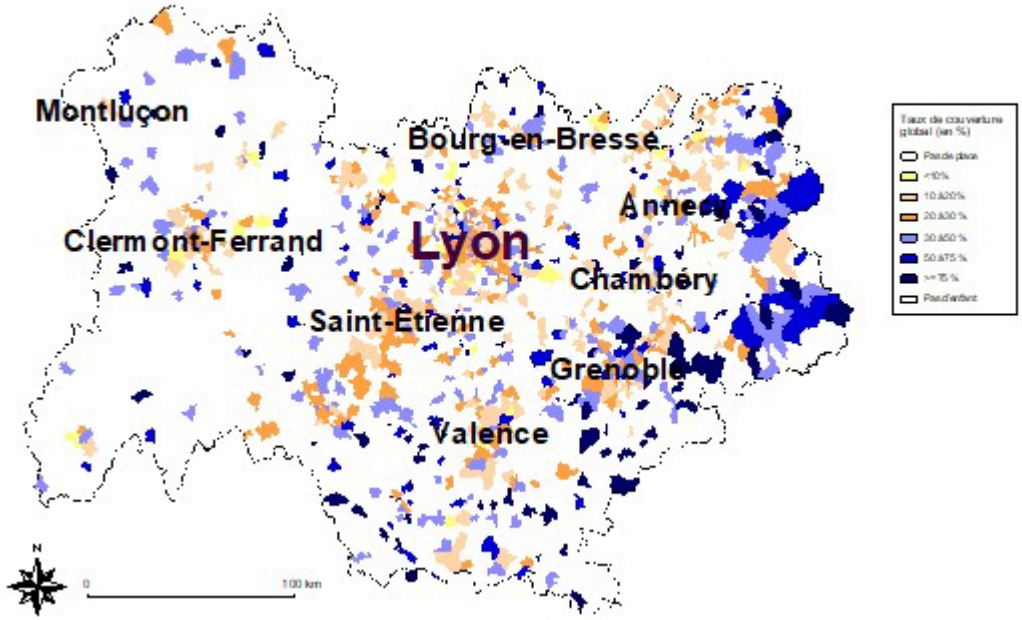
Tous modes d'accueil

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'accueil formel
Auvergne, Rhône - Alpes

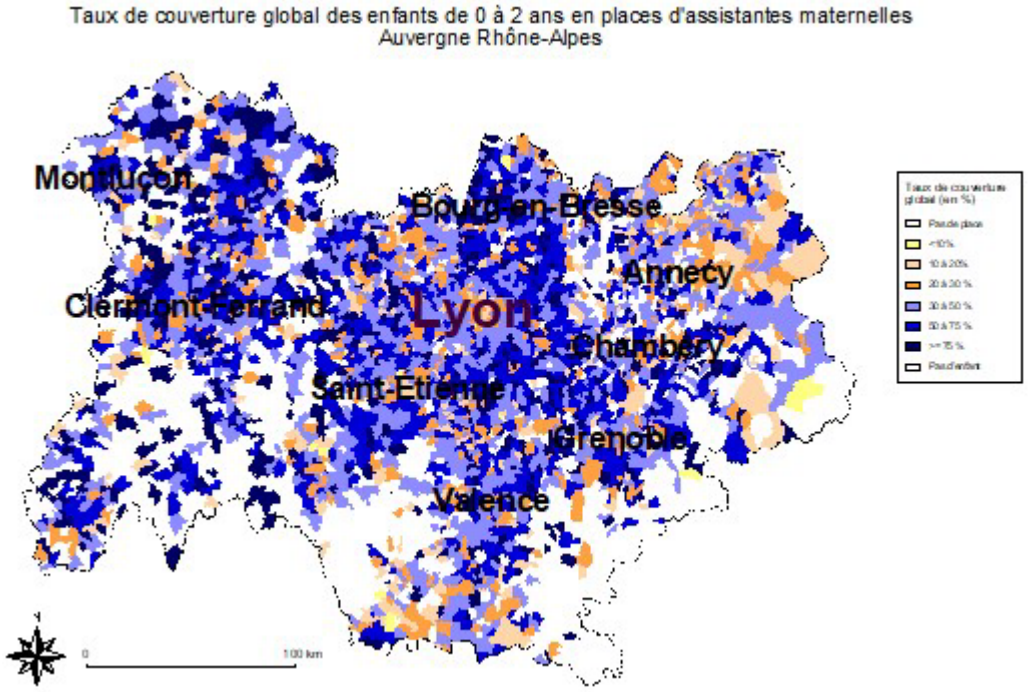


EAJE

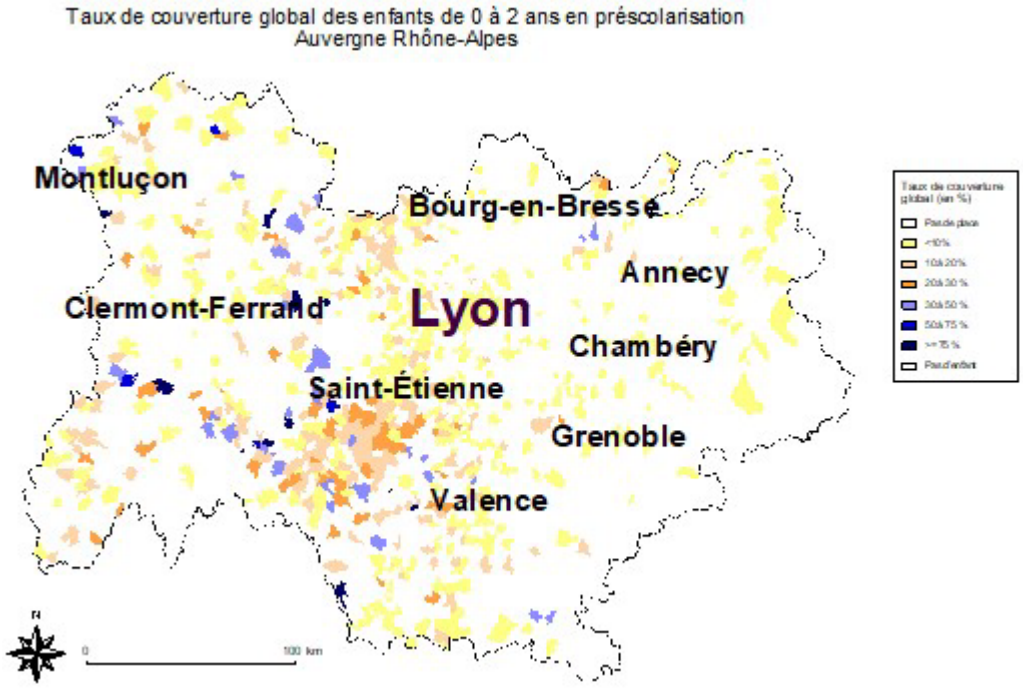
Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans en places d'EAJE
Auvergne Rhône-Alpes



Assistantes maternelles

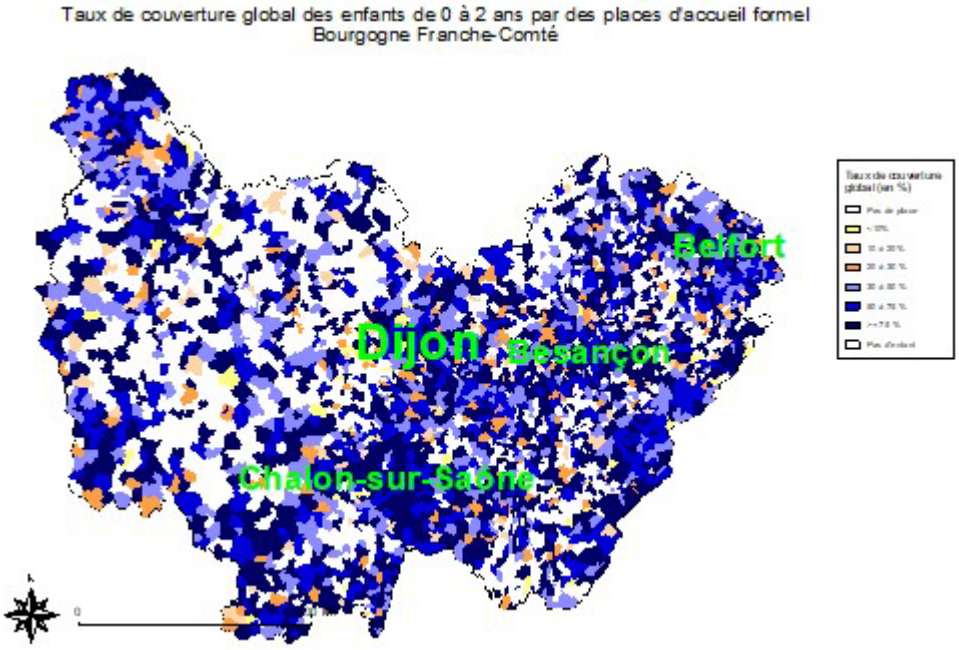


Préscolarisation

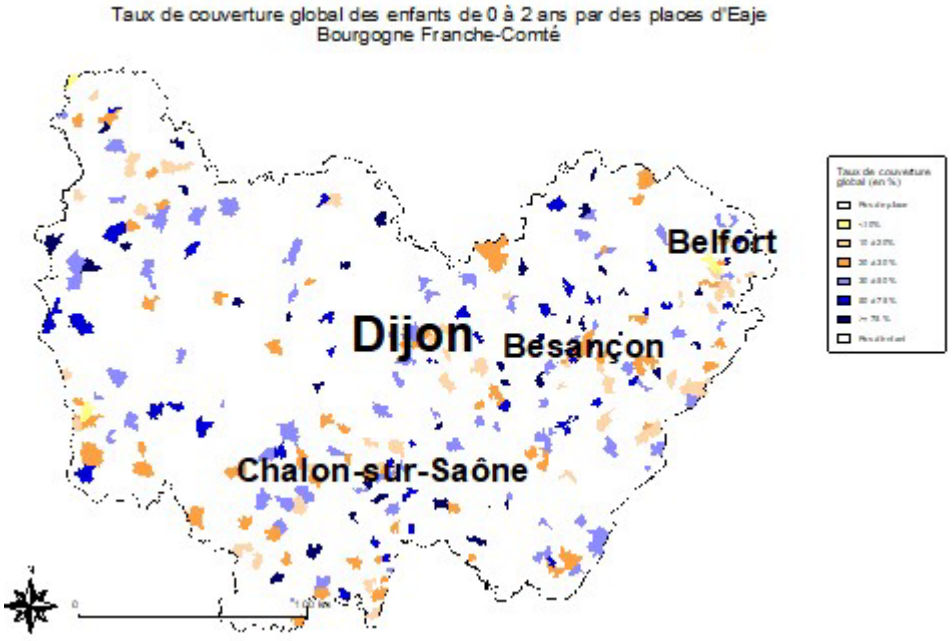


Bourgogne-Franche-Comté

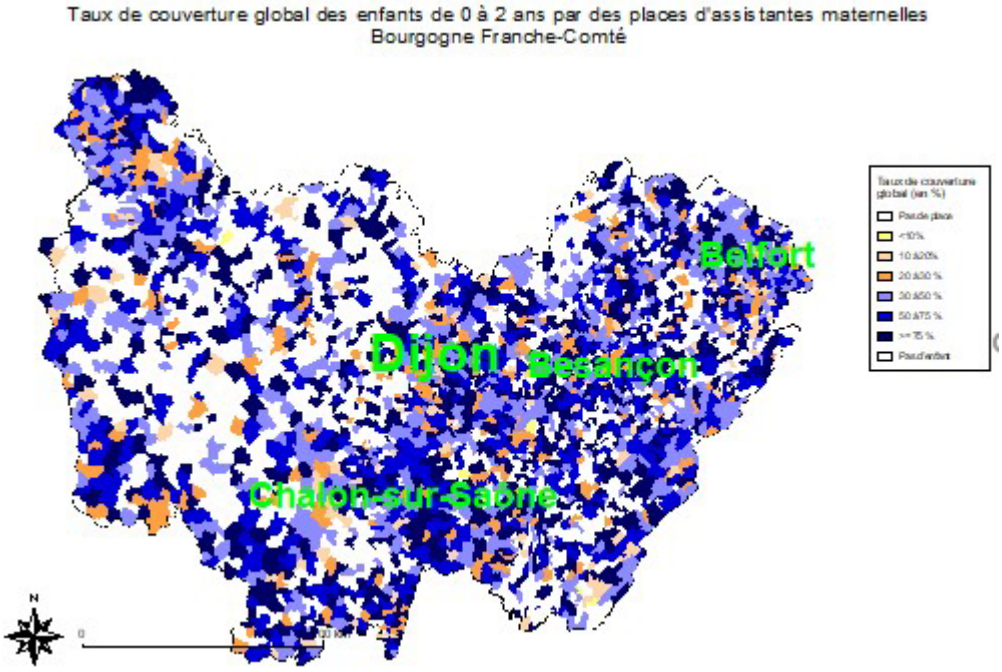
Tous modes d'accueil



EAJE



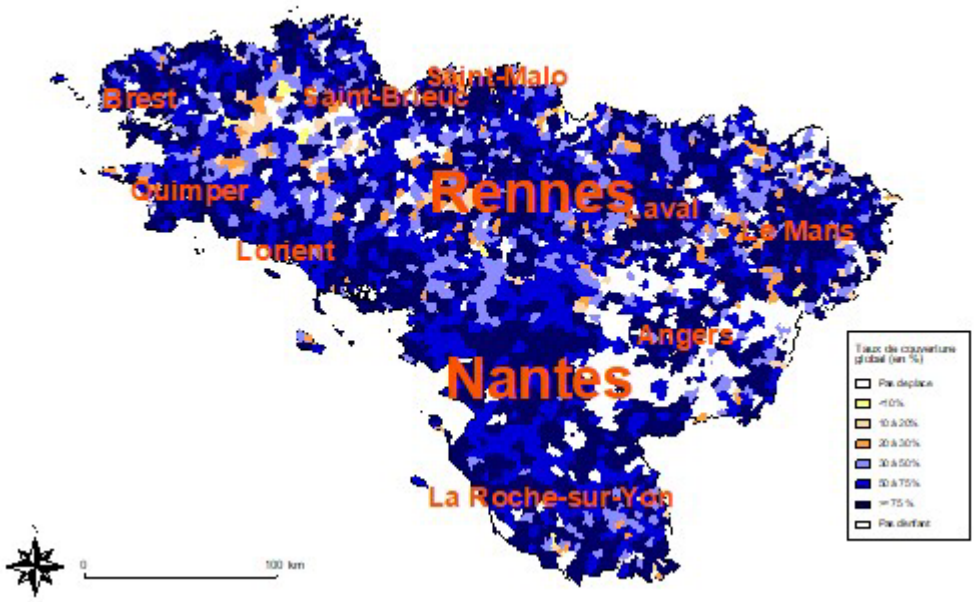
Assistantes maternelles



Bretagne, Pays de la Loire

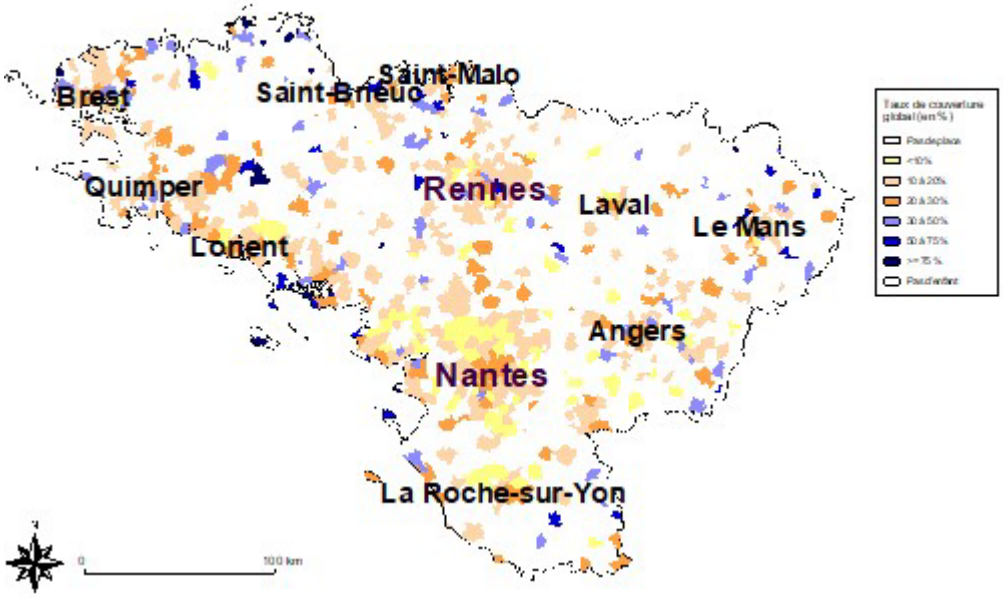
Tous modes d'accueil

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'accueil formel
Bretagne, Pays de la Loire



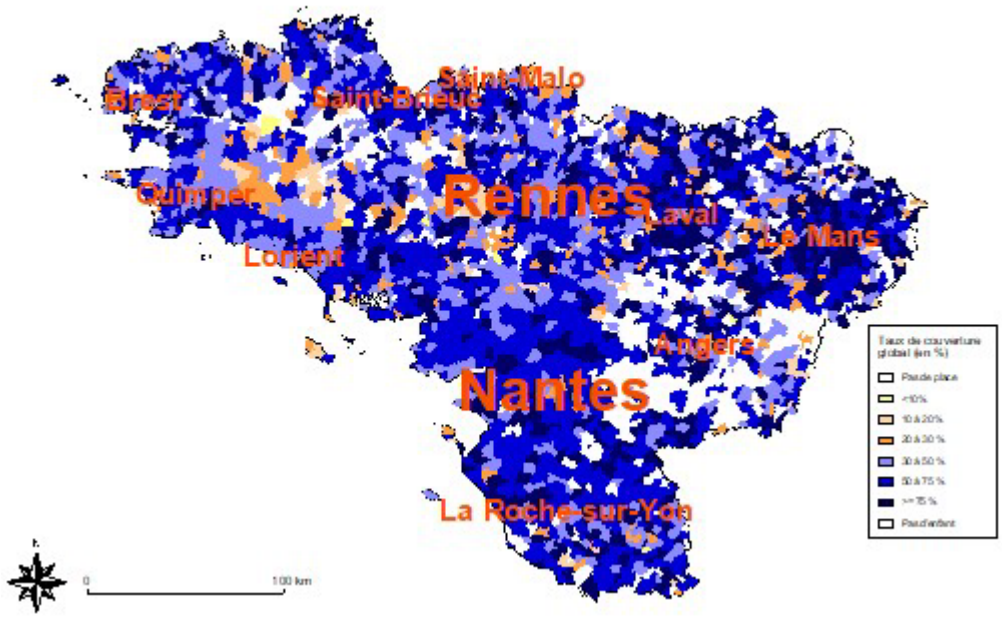
EAJE

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans en places d'EAJE
Bretagne, Pays de la Loire



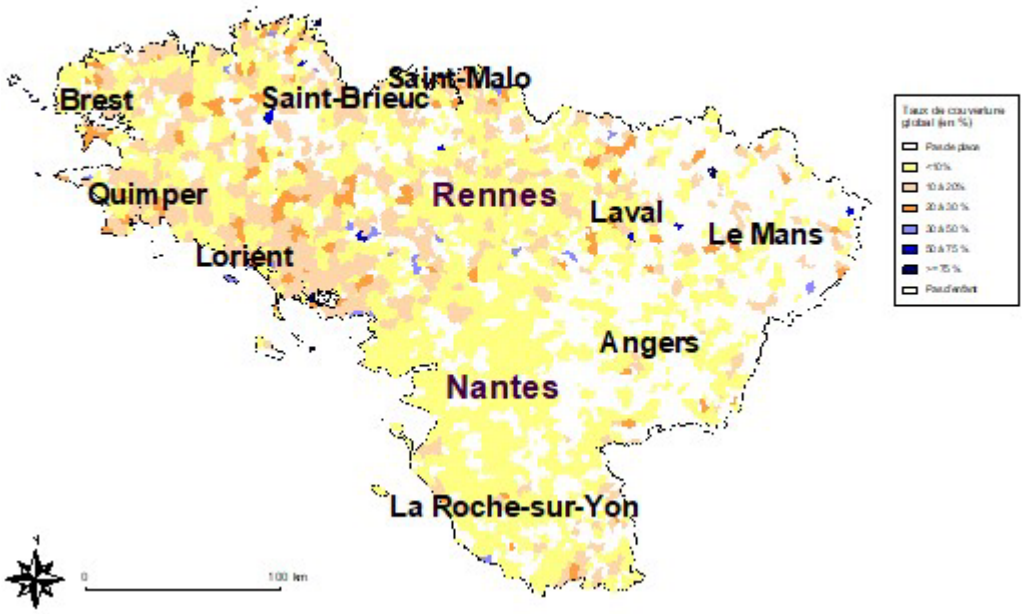
Assistantes maternelles

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des assistantes maternelles
Bretagne, Pays de la Loire



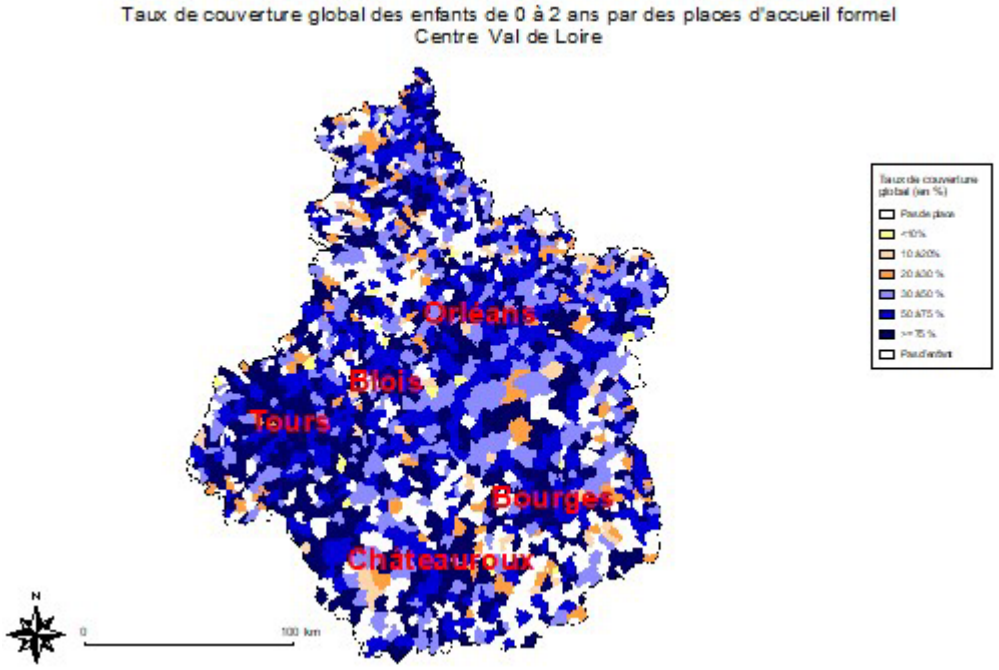
Préscolarisation

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans en préscolarisation
Bretagne, Pays de la Loire

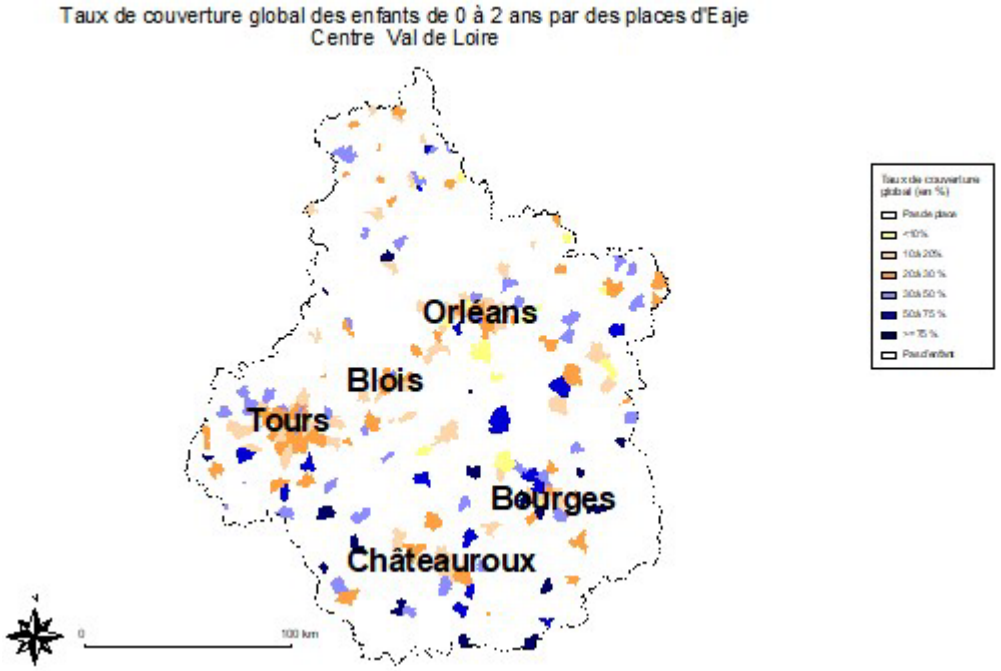


Centre-Val de Loire

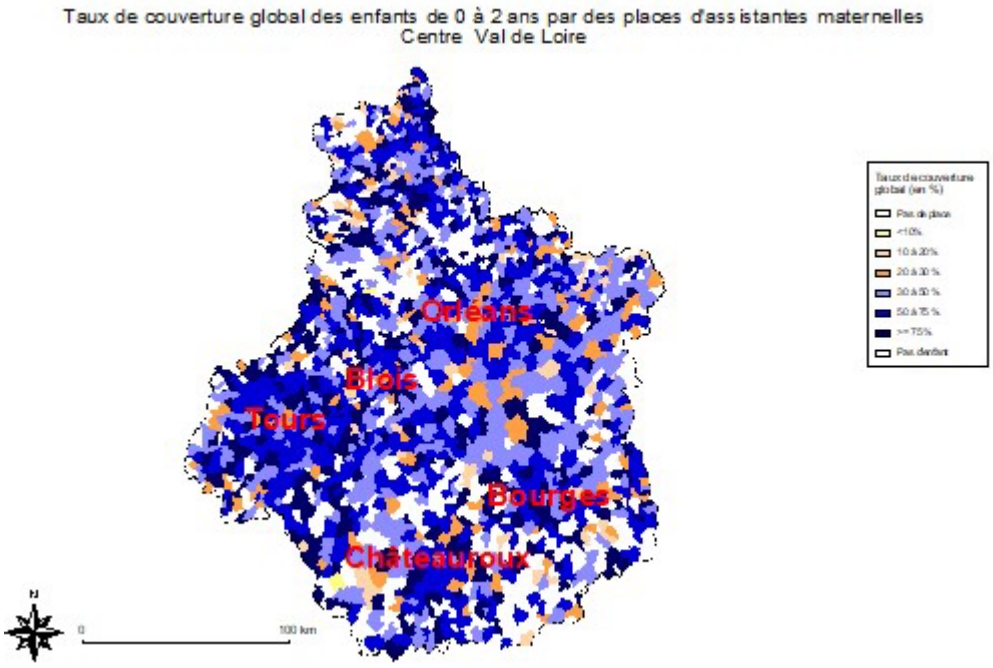
Tous modes d'accueil



EAJE

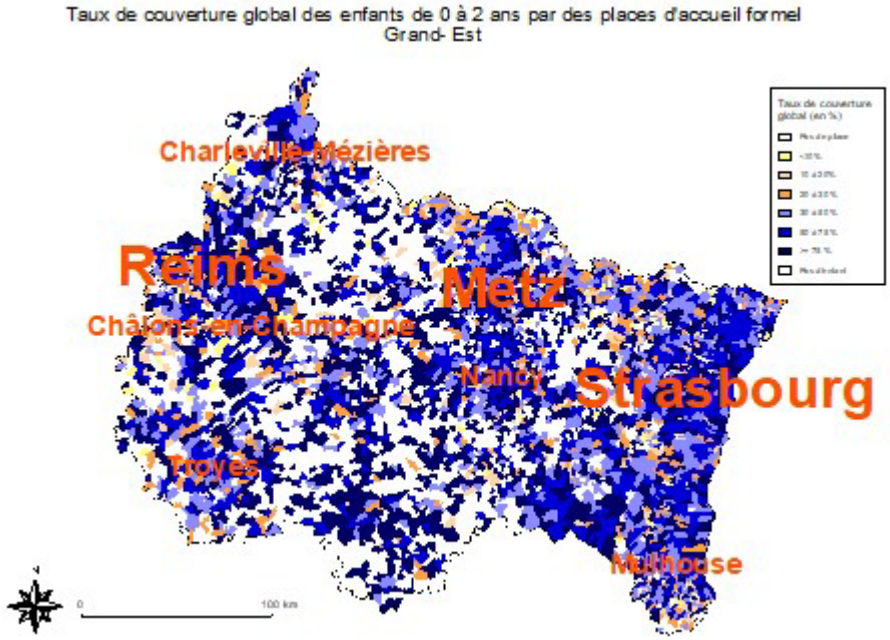


Assistantes maternelles

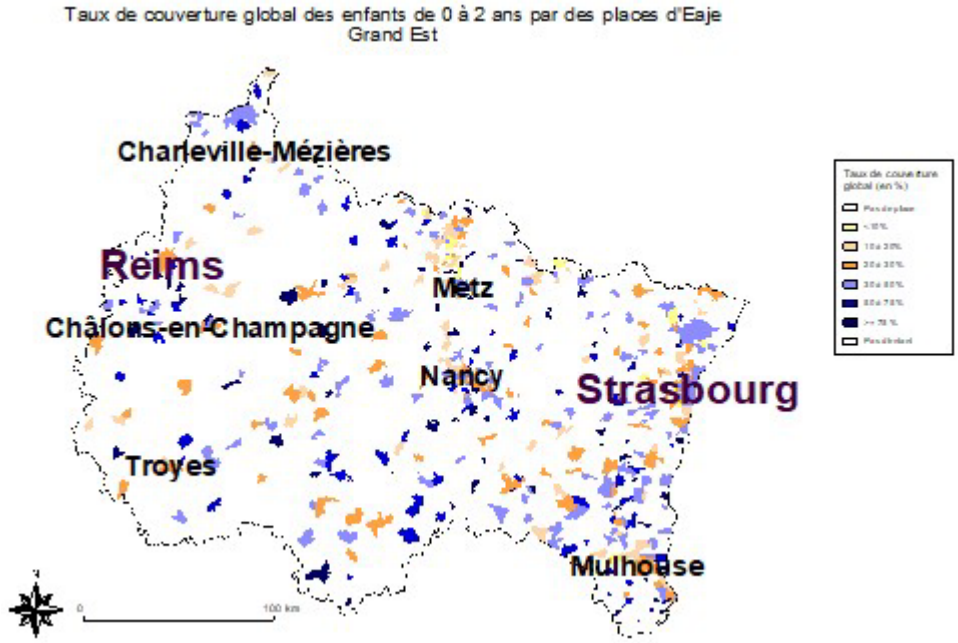


Grand-Est

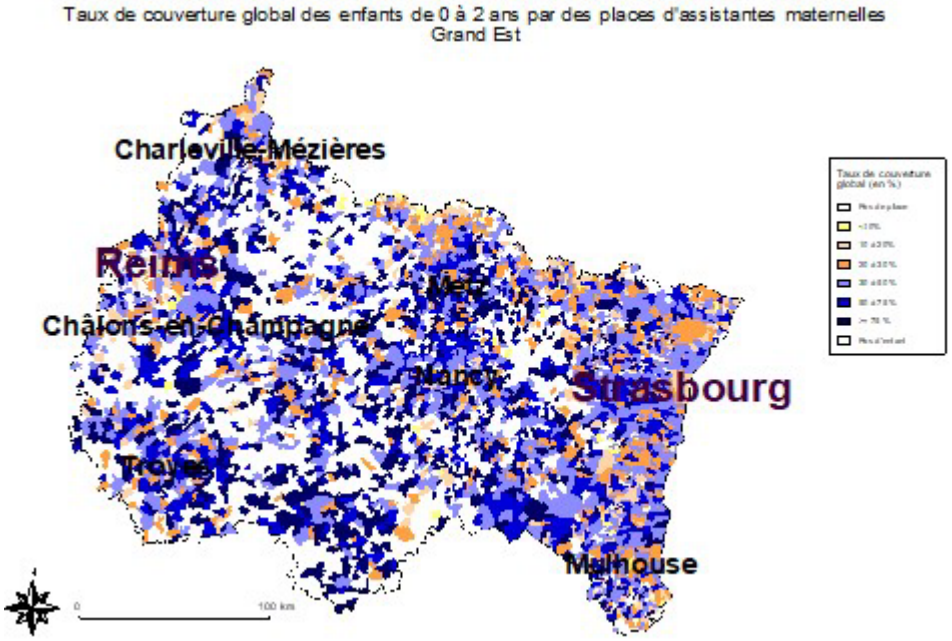
Tous modes d'accueil



EAJE



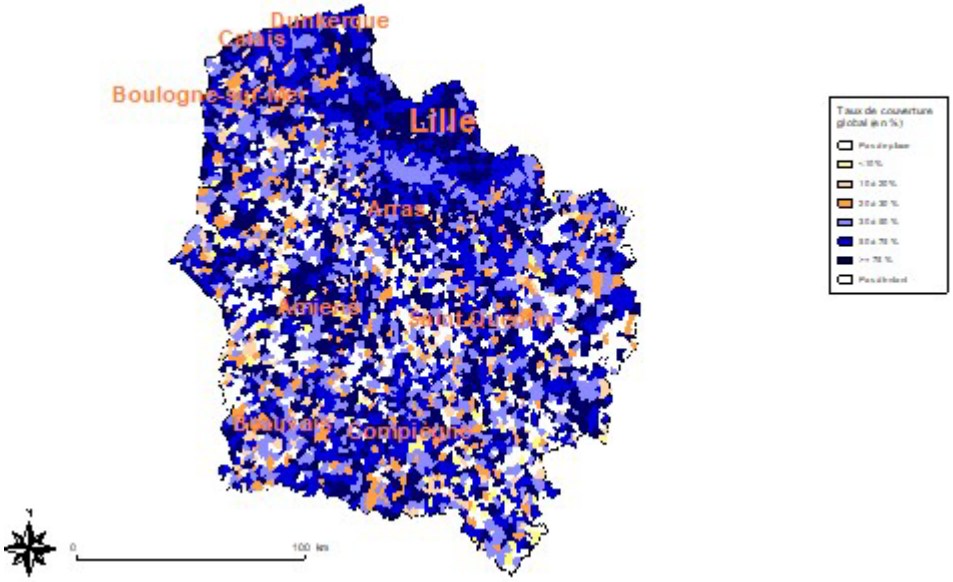
Assistantes maternelles



Hauts-de-France

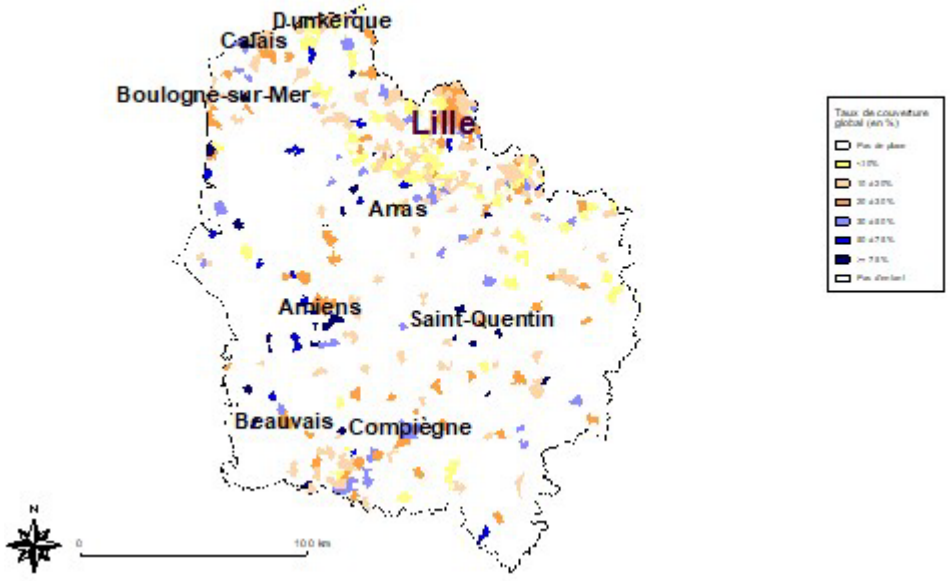
Tous modes d'accueil

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des modes d'accueil formel
Hauts de France



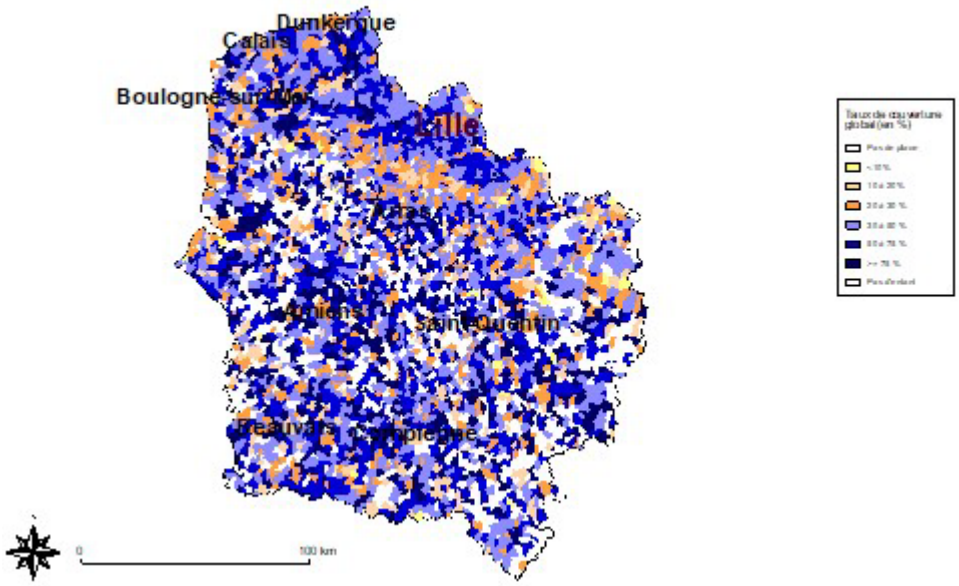
EAJE

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'Eaje
Hauts de France



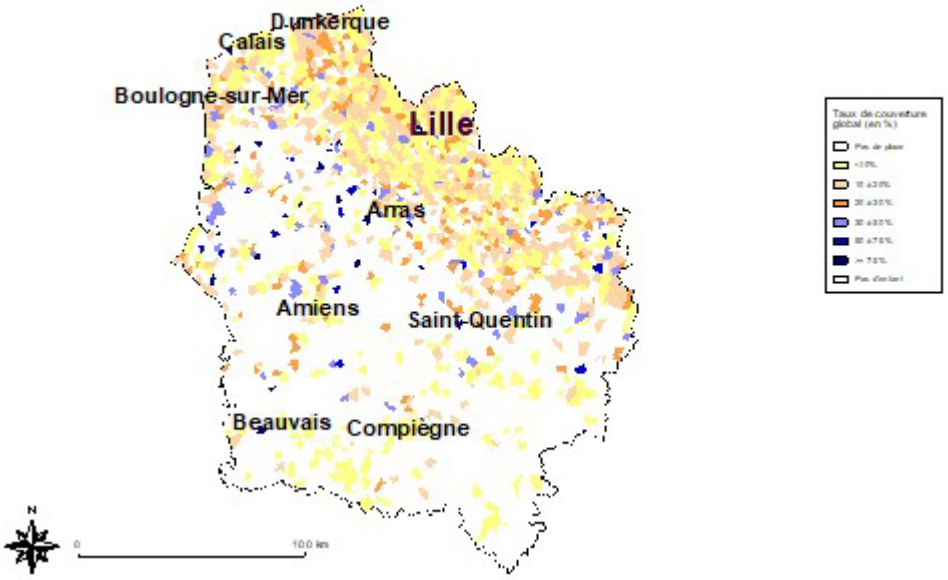
Assistantes maternelles

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'assistantes maternelles
Hauts de France



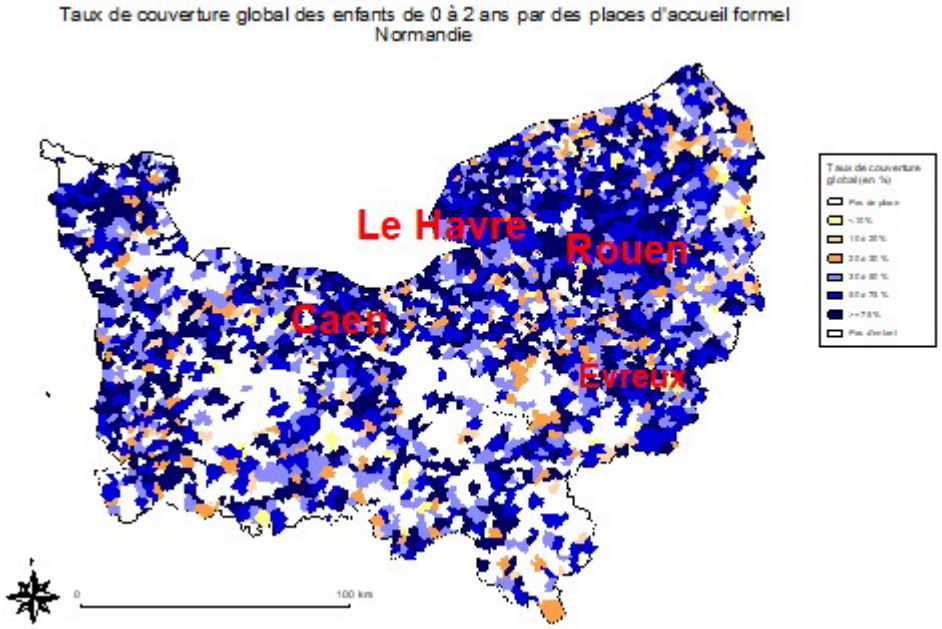
Préscolarisation

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places en préscolarisation
Hauts de France

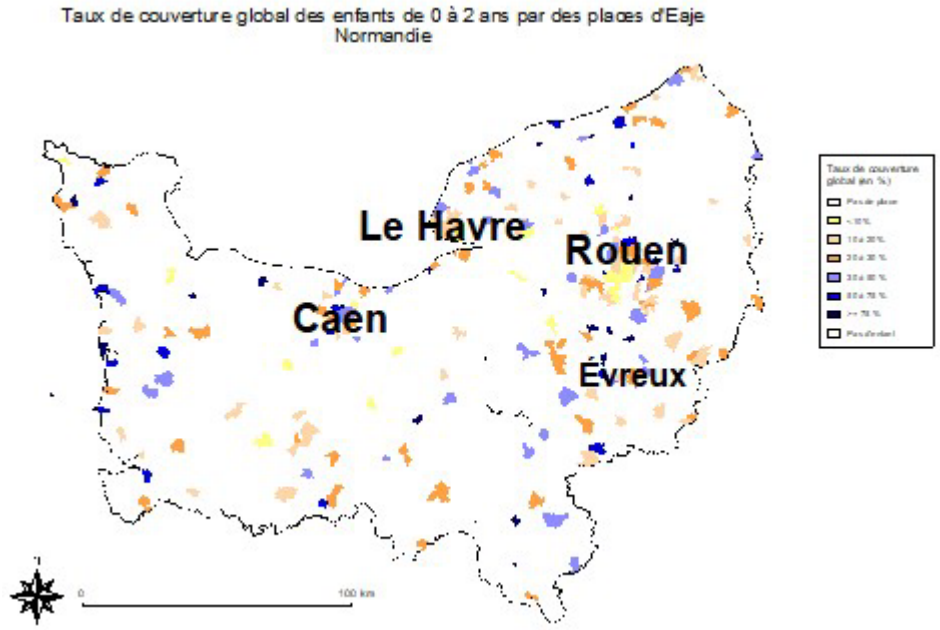


Normandie

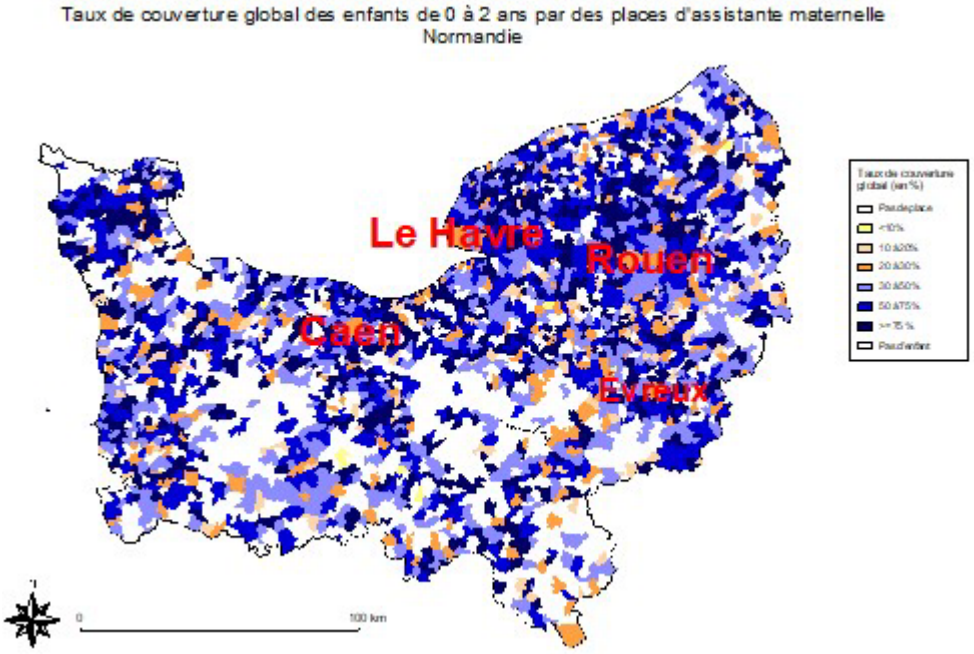
Tous modes d'accueil



EAJE

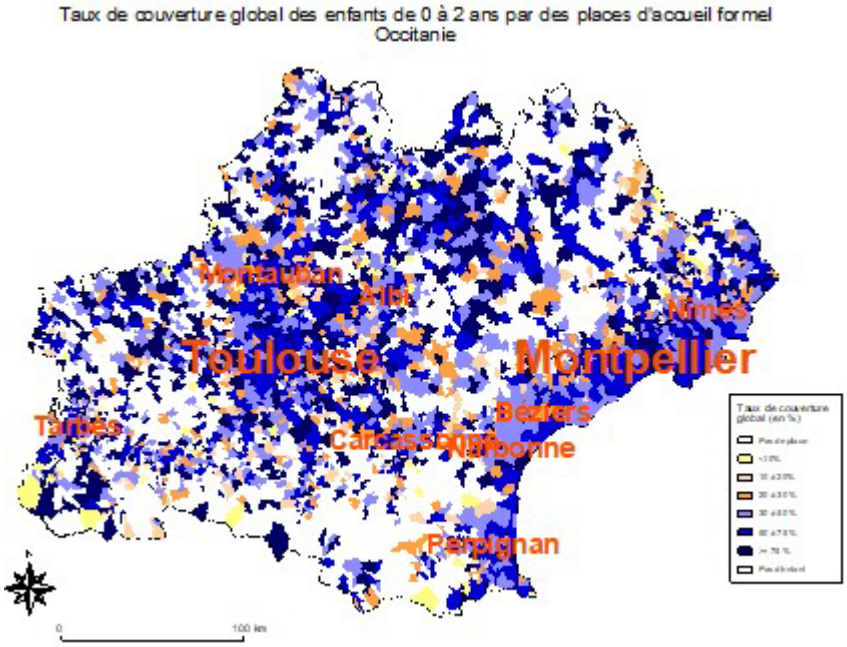


Assistantes maternelles

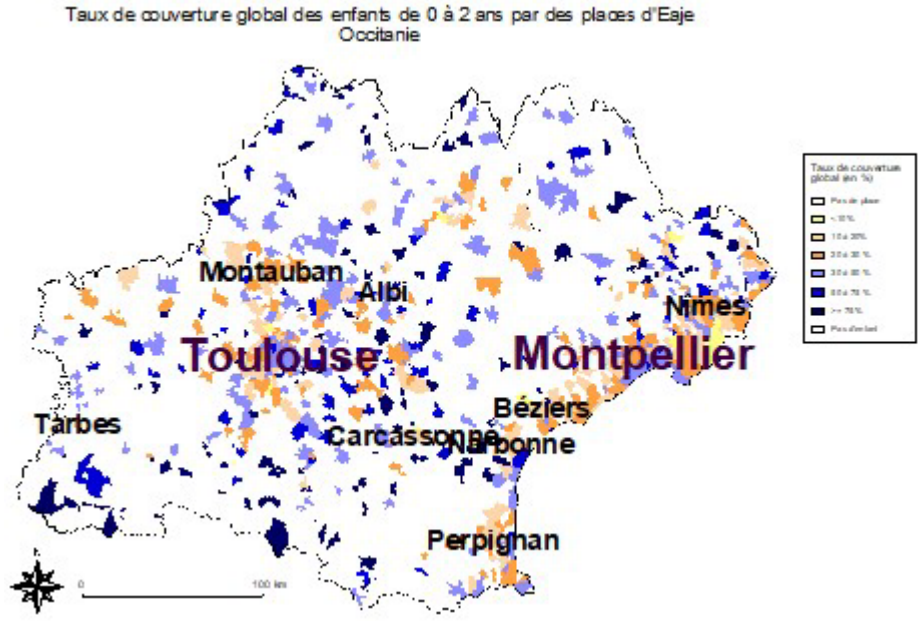


Occitanie

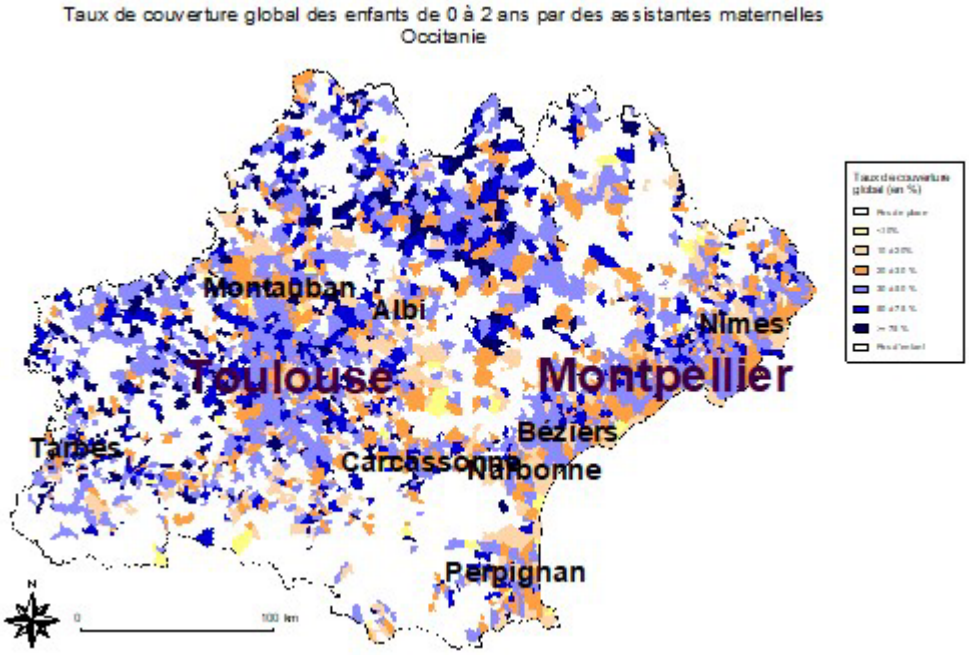
Tous modes d'accueil



EAJE

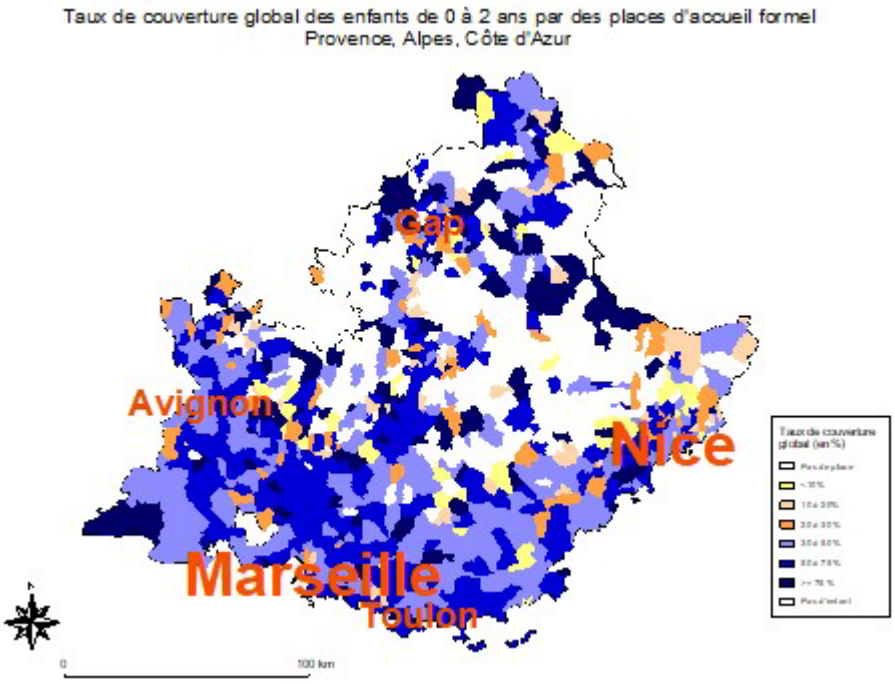


Assistantes maternelles

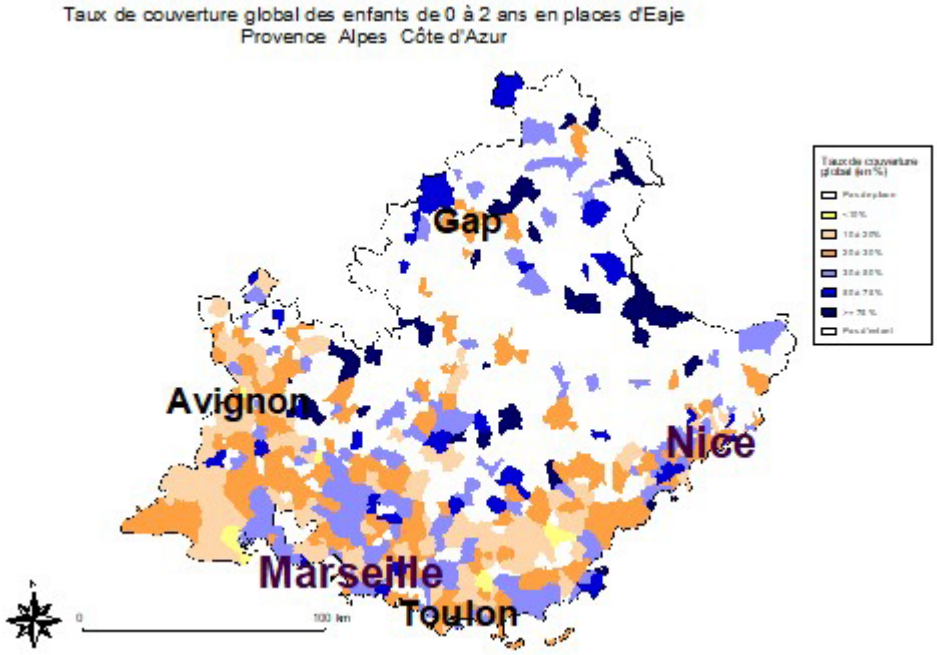


Provence-Alpes-Côte d'Azur

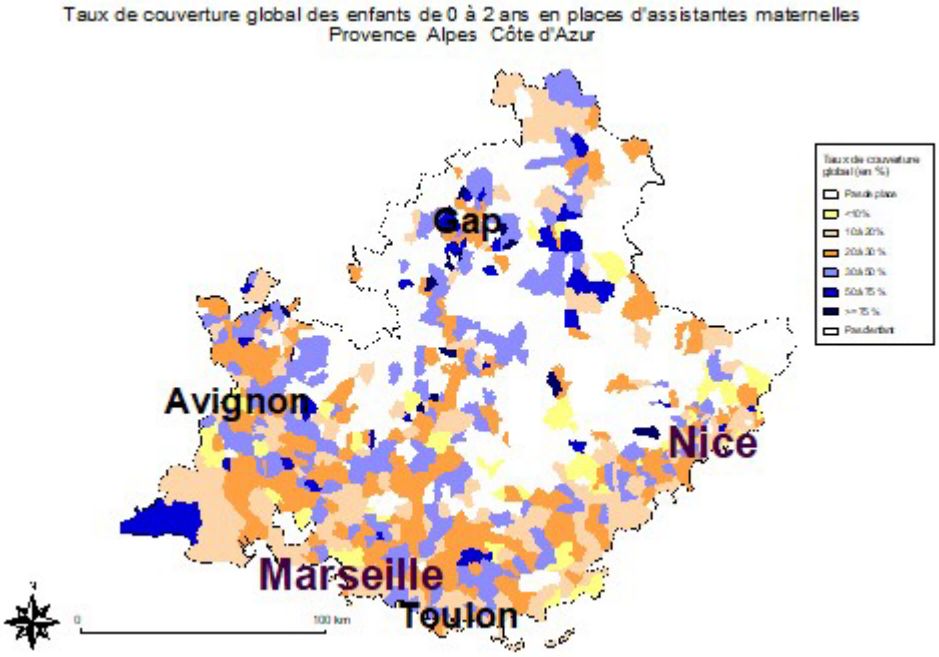
Tous modes d'accueil



EAJE



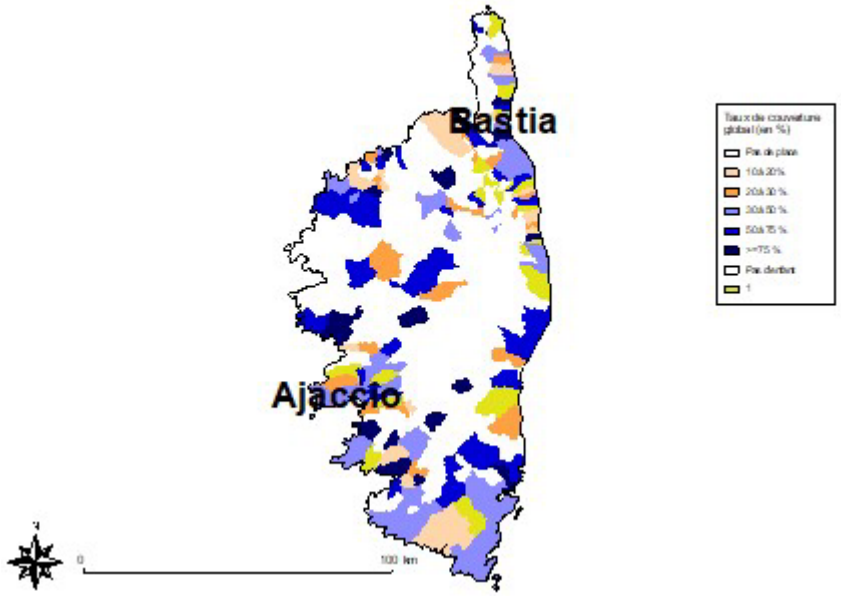
Assistantes maternelles



Corse

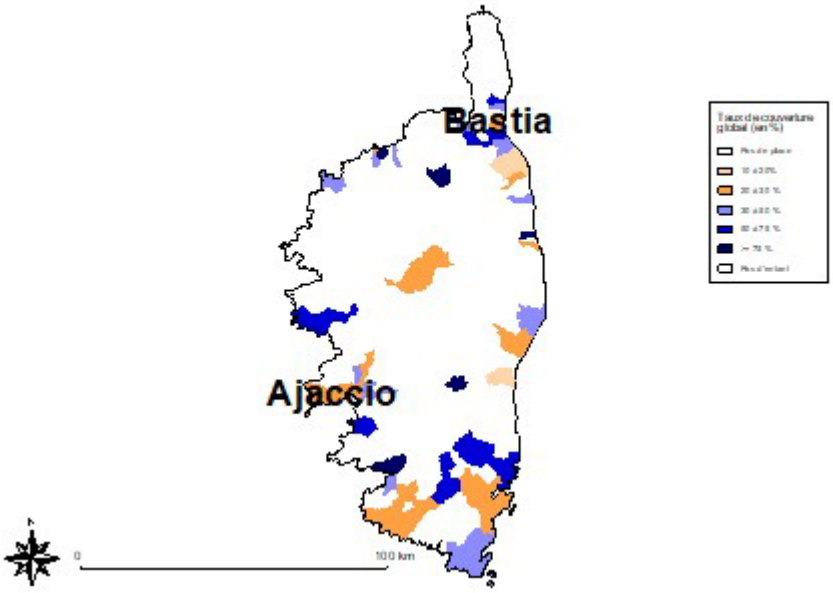
Tous modes d'accueil

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'accueil formel
Corse

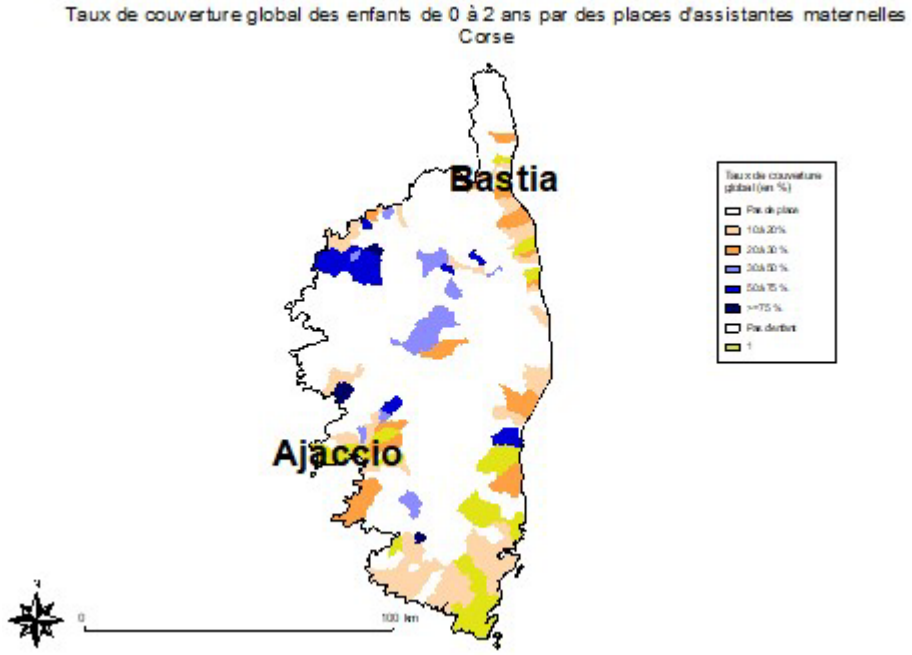


EAJE

Taux de couverture global des enfants de 0 à 2 ans par des places d'Eaje
Corse

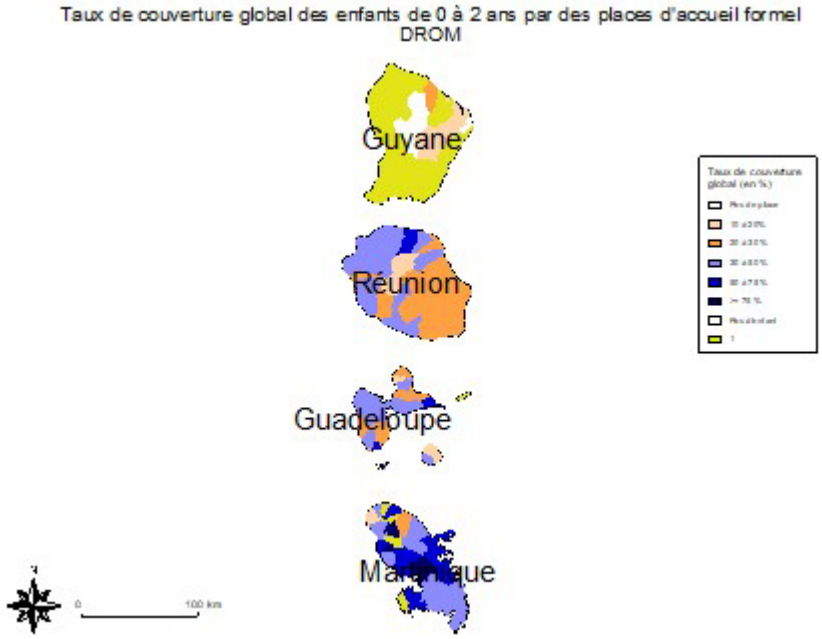


Assistantes maternelles

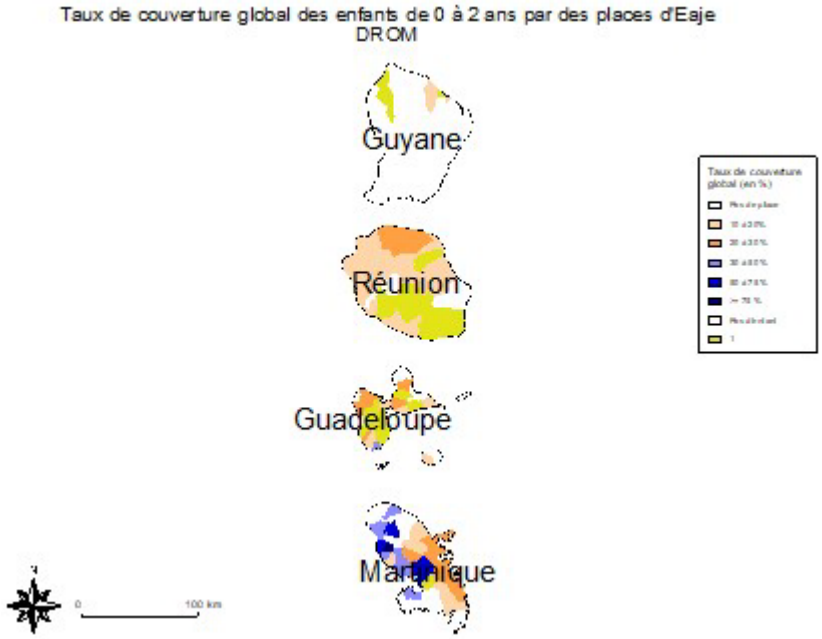


DROM : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion

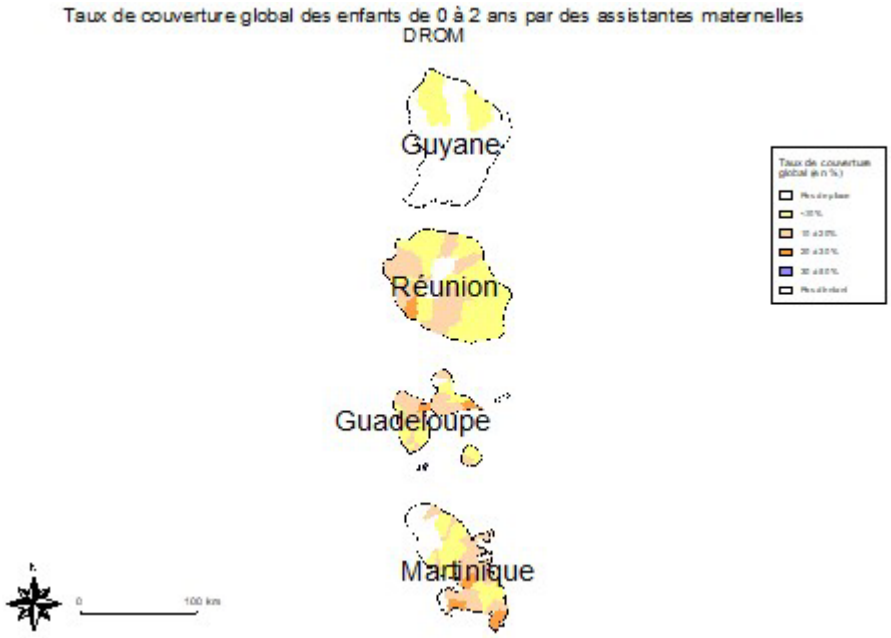
Tous modes d'accueil



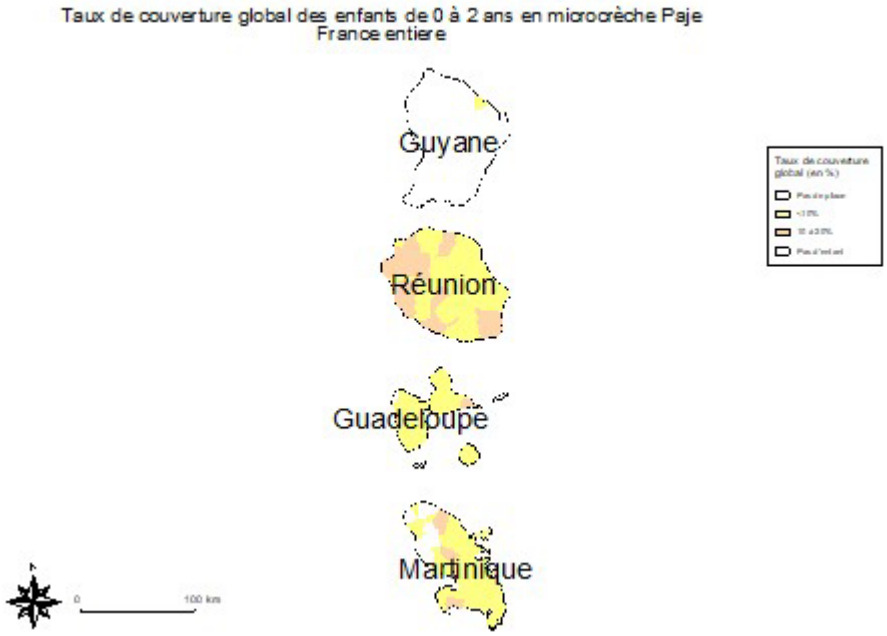
EAJE



Assistantes maternelles



Microcrèches Paje



ANNEXE 3
L'OFFRE DE PLACES EN EAJE PSU : UNE ANALYSE DES DIFFERENCES ENTRE COMMUNES

Cette note s'intéresse aux places en EAJE concernées par la PSU, qui sont celles par rapport auxquelles les Caf peuvent avoir une capacité d'incitation, au travers des différents types d'aides en investissement ou en fonctionnement qu'elles peuvent mobiliser. Les « microcrèches PAJE », couvertes par un autre mode de financement ne sont pas prises en compte ici. Cette note a été rédigée à partir d'une exploitation de fichiers annuels couvrant les années 2013 à 2020 pour l'ensemble des EAJE financés par la PSU ; ces fichiers ont été transmis par la Cnaf.

De manière générale, les données mobilisées ici continuent à montrer de grandes inégalités entre communes concernant l'offre de places en EAJE pour les enfants de moins de 3 ans. Quatre constats principaux ressortent de l'analyse présentée ci-dessous, effectuée au niveau des communes :

- *l'offre n'existe pas dans les petites communes, 28 600 des 35 000 communes analysées, des communes rurales pour l'essentiel ne comptent aucun EAJE, et cela peut se comprendre compte tenu du faible nombre d'enfants concernés pour chacune d'entre elles, même si* in fine *cela concerne un peu plus du quart des jeunes enfants ; bien sûr, le constat est différent lorsqu'on regarde la situation au niveau des EPCI, mais les EPCI peuvent être de taille très variable et l'essentiel des investissements reste au niveau communal, ne rendant pas simple le fait d'accueillir des enfants de communes voisines ;*
- *l'offre de places de crèches est, et reste concentrée dans les centres des métropoles ou grandes aires urbaines, dans les communes ayant les ressources les plus élevées, celles dont la population a les niveaux de vie les plus élevés et où se concentrent les catégories sociales les plus aisées ; on enregistre néanmoins une offre de niveau intermédiaire dans certains quartiers populaires d'habitat social ;*
- *les évolutions observées jusqu'à présent montrent plutôt une tendance persistante à l'accroissement des écarts, les créations de places nouvelles ayant tendance à se concentrer dans les territoires déjà bien couverts ; si les orientations de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022 visaient à réduire certains de ces écarts, on n'en voit pas la trace dans la période considérée ici, qui s'arrête en 2020, un certain nombre des mesures prévues n'ayant été mis en place qu'en 2020 ;*
- *lorsqu'on compare l'offre de places en EAJE dans des communes de taille comparable, on peut observer des différences très importantes, au-delà des constats généraux présentés ci-dessus, qui ne peuvent s'expliquer que par des différences importantes dans les orientations en matière d'accueil des jeunes enfants retenues par les exécutifs des différentes municipalités ; cela ne peut qu'interroger si la perspective est d'aller vers un service public de la petite enfance.*

I. L'offre de places de crèche en 2020 : de très grandes inégalités entre communes

A. Un enfant de moins de 3 ans sur quatre vit dans une commune sans EAJE

En 2020, 560 000 enfants de moins de 3 ans, soit un peu plus du quart d'entre eux, vivent dans une commune qui n'offre aucune place de crèche (tableau 1). *A contrario*, pour un sur cinq (453 000), l'offre dépasse les 30 %[4]. Si l'on considère que l'unité territoriale pertinente est l'EPCI, en raison des possibilités de mutualisation entre communes qu'il permet, ils ne sont plus que 28 000 à ne pouvoir disposer d'aucune offre dans leur environnement immédiat ou proche. Pour 606 000 enfants (27,7 % de l'ensemble) par contre, l'offre dépasse les 30 % dans la commune ou l'EPCI.

Tableau 1 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche (commune et EPCI) en 2020

(en %)

En places EAJE (commune)	En places EAJE (EPCI)									Nombre d'enfants
	aucune place	0 à 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 40 %	40 à 50 %	⩾ 50 %	Ensemble	⩾ *30 %*	
aucune place	**1,3**	**11,1**	**10,9**	**2,1**	**0,2**	**0**	**0**	**25,7**	**0,2**	**561 255**
0 à 10 %	0	2,5	2,4	0,4	0,1	0	0	5,3	0,1	116 997
10 à 20 %	0	3,6	13,6	5,6	3,4	0	0	26,2	3,4	572 393
20 à 30 %	0	1	8,1	9,7	3,2	0,1	0	22,1	3,2	483 144
30 à 40 %	0	0,4	2	4,6	4,5	0,4	0	11,8	4,9	258 141
40 à 50 %	0	0,2	0,6	1,3	1,2	0	0	3,4	1,3	73 779
⩾ 50 %	0	0,2	0,8	0,7	3,7	0,2	0	5,6	3,9	121 809
Total	**1,3**	**18,9**	**38,4**	**24,4**	**16,2**	**0,8**	**0**	**100**	**17**	**2 187 519**
⩾ *30 %*	0	0,7	3,4	6,6	9,4	0,7	0	20,7	10,1	
Nombre d'enfants	**28 387**	**412 367**	**839 606**	**534 775**	**354 948**	**16 601**	**834**	**2 187 519**		

[4] On a défini ici un taux de couverture rapportant le nombre de places en EAJE PSU de la commune (pour les années 2013 à 2020) au nombre d'enfants de 0 à 2 ans recensés dans la commune en 2018. Ce faisant, on ne prend pas en compte l'évolution du nombre de naissances sur la période couverte (qui améliorerait mécaniquement les taux de couverture à offre inchangée compte tenu de la baisse du nombre de naissances). Ce choix résulte de deux considérations : avoir d'abord un indicateur normé qui évolue comme le nombre de places offertes ; ensuite, compte tenu du mode de collecte du recensement (rotation sur cinq ans des territoires enquêtés), l'évolution du nombre d'enfants d'une année à l'autre dépend fortement de l'année de collecte sur le territoire concerné.

B. Les communes qui ont le potentiel financier le plus important sont celles qui proposent le plus de places en EAJE

Si l'on différencie les communes selon leur potentiel financier par habitant[5], qui est un indicateur de leur capacité financière potentielle et est pris en compte dans l'attribution de bonus territoriaux par les Caf, on constate de grandes différences entre communes en matière d'offre de places en EAJE (tableau 2) : l'offre de places en EAJE est fortement corrélée au niveau du potentiel financier dont peut disposer la commune.

Tableau 2 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon le potentiel financier par habitant de la commune en 2020 (en %)

En places EAJE (commune)	Potentiel financier par habitant								Nombre d'enfants
	< 750 €	750 à 1 000 €	1 000 à 1 250 €	1 250 à 1 500 €	1 500 à 2 000 €	⩾ 2 000 €	Non disponible	Ensemble	
Aucune place	72,8	30,4	7,3	4,3	5,8	3,0	24,3	**25,7**	**561 255**
0 à 10 %	5,4	7,9	3,6	3,6	4,5	0,6	13,3	**5,3**	**116 997**
10 à 20 %	10,8	34,9	35,5	21,2	31,9	3,2	33,2	**26,2**	**572 393**
20 à 30 %	5,0	17,4	35,7	32,8	25,8	5,71	21,8	**22,1**	**483 144**
30 à 40 %	2,4	5,2	14,2	28,6	19,7	14,9	3,7	**11,8**	**258 141**
40 à 50 %	1,4	1,8	2,2	5,7	8,6	12,4	1,6	**3,4**	**73 779**
⩾ 50 %	2,3	2,4	1,6	3,8	3,6	60,0	1,9	**5,6**	**121 809**
Dont < 10 %	*78,2*	*38,3*	*10,9*	*7,94*	*10,3*	*3,7*	*37,6*	*31,0*	
⩾ 30 %	*6,0%*	*9,4 %*	*18,0 %*	*38,1 %*	*32,0 %*	*87,4 %*	*7,3 %*	***20,7 %***	
Ensemble	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**2 187 519**
Nb d'enfants	**437 846**	**479 430**	**572 305**	**330 469**	**123 543**	**119 999**	**123 927**	**2 187 519**	

Ainsi, pour les 440 000 enfants de moins de 3 ans vivant dans les communes les plus pauvres, ayant un potentiel financier par habitant inférieur à 750 €, 78,2 % d'entre eux vivent dans une commune proposant moins d'une place d'EAJE pour dix enfants et seulement 6 % se voient proposer au moins trois places pour dix enfants. Ce chiffre est de 76,5 % des enfants dans les communes ayant un potentiel financier compris entre 500 et 750 €. *A contrario*, 60 % des 120 000 enfants vivant dans une des communes les plus riches peuvent disposer d'au moins une place pour deux enfants.

Cela montre que, avant la mise en place en 2020 de bonus territoriaux pour les communes ayant le potentiel financier par habitant le plus faible, dont les effets éventuels ne peuvent être observés ici, les différences de niveau de ressources entre communes rendent assez bien compte des difficultés rencontrées pour le développement d'une offre de places en EAJE équilibrée sur le territoire.

[5] Le potentiel financier par habitant est une mesure de la richesse théorique d'une commune. Ce potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) provenant de l'État, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Ce potentiel financier permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. En effet, outre la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal) s'ajoute la richesse tirée par ces collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière mécanique et récurrente, et qui sont un élément essentiel pour équilibrer leur budget. Le potentiel financier est rapporté au nombre d'habitants au sens de la DGF (résidences principales et secondaires). Plus le potentiel financier par habitant d'une commune est élevé, et plus la commune peut être considérée comme riche.

C. UNE OFFRE PLUS IMPORTANTE POUR LES COMMUNES OU LE NIVEAU DE VIE EST LE PLUS ELEVE, MEME SI CELLES AYANT DES NIVEAUX DE VIE FAIBLES PEUVENT DISPOSER D'UNE OFFRE D'UN NIVEAU INTERMEDIAIRE

La prise en compte du niveau de vie (c'est-à-dire le revenu par unité de consommation) relatif des habitants de la commune, par rapport à celui de l'ensemble de la Métropole montre des résultats un peu plus contrastés (tableau 3). Les enfants vivant dans les territoires dont les habitants sont en moyenne les plus aisés disposent, plus fréquemment que les autres, d'une offre de places en EAJE pouvant accueillir au moins 30 % des enfants : c'est le cas de 74,8 % des enfants vivant dans une commune dont le niveau de vie médian dépasse de plus de 50 % celui de la Métropole, et de 66,2 % de ceux pour lesquels le niveau de vie médian dépasse celui de la Métropole de 25 % à 50 %.

À l'autre bout de l'échelle des niveaux de vie, on trouve beaucoup plus fréquemment une offre de niveau intermédiaire, c'est-à-dire permettant d'offrir une place pour 10 à 30 % des enfants : c'est le cas de 86,1 % des enfants vivant dans une commune dont le niveau de vie médian est inférieur à 60 % de celui de la Métropole[6] et 79,5 % des enfants vivant dans une commune dont le niveau de vie relatif est compris entre 60 % et 80 %. C'est dans les niveaux de vie intermédiaires que l'on trouve l'offre la plus limitée (44,8 % des enfants vivant dans une commune proche du niveau de vie médian métropolitain disposent de moins d'une place pour dix enfants).

Cela montre que, s'il reste une forte polarisation de l'offre de places de crèches dans les communes dont les habitants sont les plus aisés, les différentes mesures prises au niveau local ou national pour offrir des places aux ménages les plus modestes portent en partie leurs fruits.

Tableau 3 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon le niveau de vie relatif des habitants de la commune (en %)

En places EAJE (commune 2020)	Niveau de vie (par UC) médian de la commune rapporté à celui de la Métropole (2019)									Nombre d'enfants
	50 à 60 %	60 à 80 %	80 à 98 %	98 à 102 %	102 à 125 %	125 à 150 %	> 150 %	Non connu	Ensemble	
Aucune place	13,9	11,1	29,8	38,9	33,3	15,5	13,6	33,5	***25,7***	561 255
0 à 10 %	0,0	2,5	4,9	5,9	3,4	1,9	1,1	23,6	***5,3***	116 997
10 à 20 %	86,1	3,6	27,8	18,7	20,2	6,8	5,6	22,9	***26,2***	572 393
20 à 30 %	0,0	1,0	28,3	22,1	19,4	9,8	4,8	15,5	***22,1***	483 144
30 à 40 %	0,0	0,4	11,6	10,2	13,6	21,9	14,9	3,7	***11,8***	258 141
40 à 50 %	0,0	0,2	1,3	2,0	4,2	14,9	22,2	0,0	***3,4***	73 779
⩾ 50 %	0,0	0,2	2,3	2,1	5,8	29,4	37,7	0,8	***5,6***	121 809
Ensemble	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	***100***	**2 187 519**
Dont < 10 %	*13,9*	*18,4*	*28,7*	*44,8*	*36,7*	*17,3*	14,8	*57,1*	***31,0***	*678 253*
Dont ⩾ 10 % et < 30 %	*86,1*	*79,5*	*56,0*	*40,8*	*39,7*	*16,5*	10,4	*38,5*	***48,3***	*1 055 537*
Dont ⩾ 30 %	*0,0%*	*2,0*	*15,2*	*14,4*	*23,6*	*66,2*	*74,8*	*4,5*	***20,7***	*453 729*
Nombres d'enfants	**3 240**	**190 118**	**839 606**	**534 775**	**354 498**	**16 601**	**834**	**2 187 519**	**2 187 519**	**2 187 519**

[6] Ce qui veut dire qu'au moins la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian.

D. UNE FORTE PREPONDERANCE DU CENTRE DES METROPOLES ET DES GRANDES AIRES URBAINES

Dans l'aire urbaine de Paris, et dans les grandes métropoles de province, les places en EAJE sont fortement polarisées au centre de la métropole : dans les communes du centre de l'aire urbaine de Paris, 84,8 % des enfants de moins de 3 ans ont une offre dépassant 50 % du nombre d'enfants ; dans les grandes métropoles de province, l'offre est à un niveau un peu inférieur, mais 54,9 % des enfants se voient proposer une offre couvrant au moins 30 % d'entre eux. En Île-de-France, les communes proches du centre[7] ont, elles aussi, une offre développée : 35,8 % des enfants ont une offre supérieure à 30 %. Dans les communes appartenant à des aires urbaines plus petites, l'offre est à un niveau bien inférieur : une offre supérieure ou égale à 30 % des enfants dans la commune pour à peine 10 à 15 % des enfants, et une offre très largement inférieure à 10 % dans les communes périphériques.

[7] Autres communes du pôle principal.

Tableau 4 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon le type d'aire urbaine des habitants de la commune en 2020 (en %)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV)	Par des places EAJE (commune)								*dont*		Nombre d'enfants
	aucune place	0 à 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 40 %	40 à 50 %	⩾ 50 %	Ensemble	< 10%	⩾ 0%	
Commune hors attraction des villes	***76,0***	***1,3***	***5,3***	***5,7***	***3,7***	***2,6***	***5,3***	***100,0***	***77,3***	***11,7***	***118 681***
Aire de moins de 50 000 habitants	***44,7***	***8,0***	***21,8***	***14,6***	***5,0***	***2,7***	***3,2***	***100,0***	***52,7***	***10,9***	***227 473***
Commune-centre	4,3	15,3	39,5	24,4	8,7	4,1	3,6	100,0	19,6	16,5	107 119
Autre commune	80,8	1,5	6,0	5,8	1,6	1,5	2,9	100,0	82,3	6,0	120 354
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***38,1***	***5,9***	***24,3***	***21,2***	***6,7***	***1,5***	***2,4***	***100,0***	***44,0***	***10,5***	***377 058***
Commune-centre	0,0	4,9	40,8	42,0	11,2	0,9	0,2	100,0	4,9	12,3	132 628
Autre commune du pôle principal	17,1	20,0	40,5	14,8	4,3	1,6	1,7	100,0	37,1	7,6	23 419
Autre commune	63,1	5,1	12,6	9,4	4,2	1,8	3,7	100,0	68,2	9,8	221 012
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***23,2***	***7,1***	***27,9***	***29,5***	***8,7***	***1,5***	***2,1***	***100,0***	***30,3***	***12,3***	***496 590***
Commune-centre	0,0	0,0	29,0	58,1	12,9	0,0	0,0	100,0	0,0	12,9	156 748
Autre commune du pôle principal	4,0	16,6	39,2	23,0	10,9	2,9	3,4	100,0	20,6	17,2	74 861
Commune d'un pôle secondaire	0,0	0,0	0,0	66,1	26,0	7,9	0,0	100,0	0,0	33,9	2 848
Commune de la couronne	42,9	8,6	24,3	13,9	5,3	1,9	3,1	100,0	51,5	10,3	262 134
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***14,8***	***5,5***	***28,1***	***25,9***	***19,4***	***4,5***	***1,7***	***100,0***	***20,3***	***25,6***	***462 270***
Commune-centre	0,0	0,0	11,9	33,2	45,4	9,5	0,0	100,0	0,0	54,9	126 801
Autre commune du pôle principal	0,9	3,6	48,2	35,4	7,0	2,5	2,3	100,0	4,5	11,8	112 834
Commune d'un pôle secondaire	2,2	19,0	3,9	8,1	66,8	0,0	0,0	100,0	21,2	66,8	8 349
Commune de la couronne	31,4	9,2	28,1	17,3	8,6	2,9	2,5	100,0	40,6	14,0	214 286
Aire de Paris	***8,3***	***2,9***	***31,0***	***19,2***	***16,8***	***6,0***	***15,9***	***100,0***	***11,1***	***38,7***	***505 445***
Commune-centre	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	8,4	84,8	100,0	0,0	100,0	63 330
Autre commune du pôle principal	0,4	2,1	38,5	23,1	21,8	6,6	7,4	100,0	2,6	35,8	340 567
Commune d'un pôle secondaire	1,8	1,4	51,2	42,0	2,2	1,3	0,0	100,0	3,2	3,5	15 978
Commune de la couronne	46,8	8,2	20,3	13,3	6,6	2,9	2,0	100,0	54,9	11,5	85 570
Ensemble	**25,7**	**5,3**	**26,2**	**22,1**	**11,8**	**3,4**	**5,6**	**100,0**	**31,0**	**20,7**	**2 187 519**
Nombre d'enfants	**561 255**	**116 998**	**572 393**	**483 144**	**258 141**	**73 779**	**121 809**	**2 187 519**	**678 253**	**453 729**	

E. POUR LES COMMUNES RURALES, UN GRADIENT DE CENTRALITE TRES IMPORTANT

Si le degré d'urbanisation et l'importance de l'aire urbaine jouent un rôle central pour l'offre de places en EAJE dans les zones urbanisées, on peut identifier un phénomène du même ordre dans les communes rurales. Deux notions permettent de rendre compte de cela.

La première s'intéresse à l'importance des équipements et services disponibles dans la commune et à la fonction de centralité[8] que joue, ou non, la commune en la matière par rapport à son environnement (tableau 5). De manière attendue, plus cette fonction de centralité est importante, plus l'offre de places en EAJE l'est aussi.

Tableau 5 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon le degré de centralité de la commune (en %)

Par des places EAJE (commune)	Communes centre d'équipements et de services							Nombre d'enfants
	Commune non centre	Centre local	Centre intermédiaire	Centre structurant	Centre majeur	Non connu	Ensemble	
aucune place	97,2	69,8	11,0	0,4	0,0	10,8	25,7	561 216
0 à 10%	0,0	2,5	14,0	4,9	0,0	20,2	5,3	116 998
10 à 20%	0,2	9,9	35,9	40,4	24,5	37,1	26,2	572 393
20 à 30%	0,3	6,6	22,2	29,0	37,6	21,2	22,1	483 144
30 à 40%	0,3	4,5	10,0	14,6	22,6	8,2	11,8	258 141
40 à 50%	0,4	2,5	3,5	5,2	3,9	0,0	3,4	73 779
⩾ 50%	1,7	4,3	3,4	5,5	11,4	2,5	5,6	121 809
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**2 187 480**
dont < 10%	*97,2*	*72,2*	*25,1*	*5,3*	*0,0*	*31,1*	*31,0*	*678 214*
dont ⩾ 30%	*2,3*	*11,3*	*16,9*	*25,4*	*37,9*	*10,7*	*20,7*	*453 729*
Nombre d'enfants	**257 916**	**355 593**	**472 704**	**551 998**	**474 853**	**74 417**	**2 187 480**	

La seconde approche s'intéresse à la densité de l'urbanisation de la commune (tableau 6). Là aussi, les communes urbaines denses se distinguent des autres par une offre de places nettement plus importante, la part des communes n'offrant aucune place d'EAJE, ou une proportion très limitée, décroissant fortement au fur et à mesure que la densité et la proximité avec un pôle augmentent.

[8] La centralité d'une commune se définit par le fait qu'elle concentre des commerces et services fréquentés par sa population mais également par les habitants des communes voisines qui ne possèdent pas d'équipements sur place.

Tableau 6 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon la densité d'habitat de la commune (en %)

Par des places EAJE (commune)	Catégorie du rural				Catégorie de l'urbain			Nombre d'enfants
	Autonome très peu dense	Autonome peu dense	Sous faible influence d'un pôle	Sous forte influence d'un pôle	Densité intermédiaire	Dense	Ensemble	
Aucune place	97,5	68,2	69,1	69,0	15,4	0,8	25,7	**561 216**
0 à 10 %	0,4	2,7	4,2	3,2	11,5	2,9	5,3	**116 997**
10 à 20 %	0,0	9,2	11,1	11,4	34,7	32,0	26,2	**572 393**
20 à 30 %	0,3	7,8	6,2	7,4	25,3	30,8	22,1	**483 144**
30 à 40 %	0,1	4,1	4,4	3,9	8,3	19,6	11,8	**258 141**
40 à 50 %	0,2	3,0	2,0	1,6	2,5	4,9	3,4	**73 779**
⩾ 50 %	1,4	5,0	3,0	3,5	2,2	9,1	5,6	**121 809**
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**2 187 480**
dont < 10 %	*97,9*	*70,9*	*73,4*	*72,3*	*27,0*	*3,6*	*31,0*	***678 213***
dont ⩾ 30 %	*1,8*	*12,1*	*9,4*	*9,0*	*13,0*	*33,6*	*20,7*	***453 729***
Nombre d'enfants	**38 605**	**208 318**	**186 034**	**220 550**	**605 768**	**928 205**	**2 187 480**	

F. LES TERRITOIRES QUI CONCENTRENT LES FRACTIONS LES PLUS AISEES DE LA POPULATION ONT UNE OFFRE DE PLACES DE CRECHES NETTEMENT SUPERIEURE AUX AUTRES

Une approche complémentaire s'intéresse à la composition sociale des territoires. Le constat est assez largement documenté par les géographes, « qui se ressemble s'assemble », et la dynamique spatiale des populations, que l'on qualifie de ségrégation spatiale lorsqu'on s'intéresse aux plus démunis, conduit à ce que l'on retrouve des populations socialement homogènes dans différents types de territoires. Nous nous appuierons ici sur un travail antérieur réalisé pour le CGET, et qui visait à construire une typologie des territoires en fonction des caractéristiques socioprofessionnelles de leur population[9] (tableau 7).

[9] Voir en annexe 2 une description des différents types de territoires.

Tableau 7 : Taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans par des places de crèche selon le profil socioprofessionnel des habitants de la commune en 2020

(en %)

Dominante socioprofessionnelle des habitants de la commune		Par des places EAJE (commune)											Nombre d'enfants	Taux de couverture EAJE moyen
		Aucune place	0 à 10 %	10 à 20 %	20 à 30 %	30 à 40 %	40 à 50 %	50 %	Aucun enfant	Ensemble	< 10 %	⩾ 30 %		
Nombres de communes		28 590	335	1 403	1 238	748	425	1 035	1 242	35 016				
Aisés	Cadres dynamiques ++	0,2	0,0	0,5	2,8	17,9	17,0	61,5	0,0	100,0	0,2	96,4	**70 503**	52,9
	Cadres installés +	0,8	0,0	5,4	14,7	40,0	19,0	20,1	0,0	100,0	0,8	79,1	**54 174**	40,0
	Dominante cadres	3,1	1,4	13,0	33,7	31,5	6,9	10,5	0,0	100,0	4,5	48,8	**224 309**	31,3
	Étudiants	0,0	1,7	18,1	37,8	22,2	3,4	16,9	0,0	100,0	1,7	42,4	**1 679**	32,5
Moyens	Classes moyennes supérieures	22,5	4,8	30,3	25,6	10,8	3,2	2,7	0,0	100,0	27,3	16,7	**278 939**	18,4
	Classes moyennes	58,7	3,8	16,6	11,2	4,7	2,1	2,9	0,0	100,0	62,5	9,7	**147 308**	10,2
	Employés	2,0	3,2	36,3	36,4	17,3	2,0	2,8	0,0	100,0	5,2	22,1	**185 377**	23,5
Populaires	Populaires les moins qualifiés, chômage +	1,8	9,2	53,8	25,4	8,4	0,5	0,8	0,0	100,0	11,1	9,7	**190 851**	18,5
	Territoires industriels en crise	16,1	8,9	37,5	26,5	8,6	1,4	1,0	0,0	100,0	25,0	11,0	**310 945**	17,0
	Ouvriers périurbains	60,6	6,4	16,3	8,8	3,9	1,6	2,4	0,0	100,0	66,9	7,9	**231 161**	8,9
	Ouvriers âgés + retraités	35,9	5,0	26,3	19,9	6,7	3,0	3,3	0,0	100,0	40,8	12,9	**199 804**	15,2
Rural - ouvrier		76,7	4,7	8,7	4,0	2,3	1,3	2,4	0,0	100,0	81,4	5,9	**129 772**	6,0
Rural agricole		94,2	0,8	1,8	0,6	0,5	0,4	1,7	0,0	100,0	95,0	2,6	**26 873**	3,1
Zones touristiques		17,1	0,7	23,1	34,3	13,1	4,9	6,8	0,0	100,0	17,7	24,9	**124 863**	24,1
Inactifs		5,6	2,3	44,8	25,7	16,9	2,2	2,6	0,0	100,0	7,9	21,6	**10 947**	21,8
Ensemble		26,2	4,8	25,8	22,1	11,9	3,5	5,7	0,0	100,0	31,0	21,1	**2 187 519**	19,2
Nombre d'enfants		**572 729**	**105 561**	**564 070**	**483 627**	**260 943**	**76 387**	**124 201**	**0**	**2 187 519**	**678 290**	**461 532**		

Les communes dans lesquelles se concentrent les catégories les plus favorisées socialement, qualifiées de « aisés » dans le tableau 7 ci-dessus, ont les taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des places de crèches les plus élevés. Le taux décroît des communes les plus aisées (Cadres dynamiques++) à celles qui sont un peu plus mélangées (Dominante cadres). Ainsi, 96,4 % des enfants vivant dans les premières ont un taux de couverture supérieur à 30 %, et 61,5 % un taux de couverture supérieur à 50 %.

La situation des communes où se concentrent les couches moyennes est assez différente, avec une offre de places en EAJE beaucoup plus limitée. Cela tient au fait qu'une partie importante de ces communes se situent dans des banlieues pavillonnaires de moyenne ou de grande couronne, dans lesquelles l'accueil formel est plutôt réalisé par des assistantes maternelles. Ainsi, 62,5 % des enfants vivant dans des communes où se concentrent les couches moyennes intermédiaires (Classes moyennes) se voient proposer moins d'une place d'EAJE pour dix enfants. Vivant dans des banlieues plus proches du centre des agglomérations, les plus modestes des couches moyennes (Employés) ont paradoxalement une situation un peu meilleure, l'offre de places de crèches étant un peu plus développée dans ces quartiers marqués par une place importante de logements sociaux ; ainsi, 22,1 % de ces enfants vivent dans des communes où le taux de couverture est supérieur à 30 %.

Parmi les territoires où se concentrent les catégories populaires, et notamment ouvrières, ceux dont la population a les niveaux de vie les plus faibles (Populaires les moins qualifiés, chômage +), où se retrouvent notamment l'essentiel des quartiers de la politique de la ville, (QPV) ont paradoxalement la situation apparente la plus favorable en termes d'offre d'accueil en EAJE : très peu ont une offre inférieure à 10 % des enfants (11,1 %), l'essentiel de l'offre se situant entre 10 % et 30 % ; l'importance du parc social s'est souvent accompagnée dans leur cas de la création de structures sociales de proximité, notamment des crèches, mais avec une offre restant quantitativement modérée.

Parmi les autres types de territoires, les « Zones touristiques », qui se caractérisent par une proportion importante de résidences secondaires offrent pour une partie d'entre eux une offre correspondant à plus de 30 % des enfants ; on y reviendra ci-dessous, mais cela correspond dans un certain nombre de cas à une offre qui ne s'intéresse pas uniquement aux enfants des résidents réguliers de la commune, mais veut répondre aussi aux besoins de travailleurs saisonniers, nombreux dans ces territoires à certaines périodes de l'année.

II. Une évolution limitée de l'offre entre 2017 et 2020, qui ne rééquilibre pas les profondes inégalités relevées ci-dessus

Si les orientations fixées par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022 ne prévoyaient la création que d'un nombre limité de places nouvelles (30 000), un certain nombre d'évolutions dans les modes de financement des EAJE, en investissement comme en fonctionnement, devaient contribuer à rééquilibrer en partie les profondes distorsions de l'offre décrites ci-dessus : bonus pour les territoires ayant les ressources financières les plus faibles, aides plus importantes pour l'accueil des populations les plus modestes, effort significatif de création de nouvelles places dans les QPV…

L'analyse des évolutions enregistrées pour les EAJE financés par la PSU entre 2017 et 2020 montre que, au moins sur cette période, les rééquilibrages attendus n'ont pas eu lieu, et que les tendances antérieures au développement de l'offre dans les territoires les mieux dotés se sont prolongées pour l'essentiel.

A. Une augmentation de l'offre dans les territoires déjà les mieux dotés

La première observation consiste à comparer l'évolution du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans entre 2013 et 2020[10] avec le niveau de ce taux de couverture en 2020[11] (tableau 8).

Tableau 8 : Évolution du taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans entre 2013 et 2020 en fonction du niveau de ce taux de couverture en 2020 (en points)

Par des places EAJE (commune)	Évolution du taux de couverture entre 2013 et 2020 (en points)										Nombre d'enfants
	< – 10 %	– 5 à – 10 %	– 5 à < 0 %	stable	< + 5 %	+ 5 à + 10 %	⩾ + 10 %	Total	*Diminution*	*Augmentation*	
Aucune place	0,6	0,3	0,0	99,1	0,0	0,0	0,0	100,0	*0,9*	*0,0*	**561 255**
0 à 10 %	1,0	4,2	14,9	53,8	19,9	6,2	0,0	100,0	*20,1*	*26,1*	**116 997**
10 à 20 %	2,3	3,6	20,0	26,2	39,5	5,7	2,8	100,0	*25,9*	*47,9*	**572 394**
20 à 30 %	0,8	4,1	20,7	17,7	44,8	8,1	3,9	100,0	*25,6*	*56,7*	**483 144**
30 à 40 %	1,8	4,0	17,7	12,3	35,2	22,1	6,8	100,0	*23,6*	*64,1*	**258 141**
40 à 50 %	3,1	6,9	8,0	19,4	19,3	30,8	12,5	100,0	*18,0*	*62,6*	**73 779**
⩾ 50 %	2,4	3,5	3,8	15,8	9,3	18,9	46,2	100,0	*9,7*	*74,4*	**121 809**
Ensemble	**1,4**	**3,1**	**13,2**	**42,1**	**26,6**	**8,3**	**5,4**	**100,0**	***17,7***	***40,3***	**2 187 519**
dont < 10 %	*0,7*	*1,0*	*2,6*	*91,3*	*3,4*	*1,1*	*0,0*	*100,0*	*4,2*	*4,5*	***678 252***
dont ⩾ 30 %	*2,2*	*4,4*	*12,4*	*14,4*	*25,6*	*22,7*	*18,3*	*100,0*	*18,9*	*66,6*	***453 729***
Total	31 528	67 007	**287 929**	**919 864**	**581 704**	**181 598**	**117 889**	**2 187 519**	***386 464***	***881 191***	

[10] Comme indiqué ci-dessus, cette évolution est calculée en divisant la différence entre l'offre de places en 2020 et l'offre de places en 2017 par le nombre d'enfants de 0 à 2 ans comptabilisé en 2018 au recensement ; elle s'exprime en points (différence de pourcentages).

[11] La période concernée couvre une partie des deux dernières COG entre l'État et la Cnaf (2013-2017 et 2018-2022).

En moyenne, pour 42 % des enfants, l'offre présente sur leur commune n'a pas évolué, pour 17,7 % elle a diminué, et pour 40,3 % elle a augmenté, de plus de 10 points dans 5,4 % des cas. Mais ces évolutions sont très différentes selon le niveau du taux de couverture observé dans la commune. Les augmentations les plus importantes s'observent dans les communes déjà les mieux dotées : 74,4 % des enfants vivant dans une commune ayant un taux de couverture supérieur à 50 % en 2020 ont vu ce taux de couverture augmenter dans leur commune entre 2013 et 2020, avec une augmentation supérieure à 10 % dans 46,2 % des cas. Cette proportion des situations en augmentation, ou en augmentation forte, entre 2013 et 2020 diminue ensuite régulièrement avec le taux de couverture observé en 2020. Les communes ayant connu la plus faible augmentation sont aussi celles qui ont le taux de couverture en places en EAJE le plus faible.

Dit différemment, plus le taux de couverture en places en EAJE est élevé, plus il a eu tendance à augmenter dans la dernière période.

A contrario, un certain nombre de communes ont vu leur taux de couverture diminuer dans la dernière période. Cela concerne un peu plus les communes situées dans le milieu de la distribution, avec un taux de couverture compris entre 10 et 35 %.

B. UNE CROISSANCE DE L'OFFRE QUI RESTE TRES LIMITEE DANS LES COMMUNES AYANT LES RESSOURCES LES PLUS FAIBLES (EN TERMES DE POTENTIEL FINANCIER)

Entre 2017 et 2020, soit le début de la période couverte par la COG en cours, le taux de couverture en places en EAJE a augmenté pour 28,8 % des enfants de moins de 3 ans, et diminué pour 18,3 % (tableau 9). Mais ces évolutions sont très différentes selon le potentiel financier de la commune. Dans les communes ayant le potentiel financier le plus élevé, l'augmentation du taux de couverture concerne 71,5 % des enfants, alors qu'elle n'en concerne que 7,6 % dans celles ayant le potentiel financier le plus faible. *A contrario*, le taux de couverture diminue dans un certain nombre de communes, et plus fréquemment celles ayant un niveau de potentiel financier moyen (entre 1 000 € et 2 000 € par habitant).

Tableau 9 : Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 en fonction du potentiel financier de la commune

(en points)

Évolution du taux de couverture	Potentiel financier par habitant								Nombre d'enfants
	< 750 €	750 à 1 000 €	1 000 à 1 250 €	1 250 à 1 500 €	1 500 à 2 000 €	⩾ 2 000 €	non disponible	Ensemble	
< – 10 %	0,4	0,9	0,7	0,2	1,9	0,1	0,5	0,6	**14 172**
– 10 à – 5 %	0,5	1,0	1,3	2,2	3,9	2,5	0,6	1,4	**29 898**
– 5 à < 0 %	1,6	12,5	24,0	28,2	24,9	14,0	9,7	16,3	**357 299**
stable	89,9	69,8	37,6	26,8	32,8	11,9	56,0	52,9	**1 156 128**
< + 5 %	4,3	12,1	32,4	39,9	31,9	60,3	31,1	24,9	**544 732**
+5 à + 10 %	2,3	2,6	3,0	2,0	2,5	7,5	1,0	2,7	**59 103**
⩾ + 10 %	1,1	1,1	1,0	0,6	2,0	3,7	1,1	1,2	**26 188**
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	**2 187 519**
Diminution	*2,5*	*14,4*	*26,0*	*30,6*	*30,7*	*16,6*	*10,8*	*18,3*	**401 368**
Augmentation	*7,6*	*15,8*	*36,4*	*42,5*	*36,5*	*71,5*	*33,1*	*28,8*	**630 023**
Nombre d'enfants	**437 845**	**479 430**	**572 305**	**330 469**	**123 543**	**119 999**	**123 927**	**2 187 519**	**2 187 519**

La mise en place du bonus territoire, prévue dans la COG 2018-2022, destinée à améliorer les dotations aux communes ayant le potentiel financier le plus faible, n'a en pratique été mise en place qu'en 2020, et l'on ne peut donc encore voir dans les chiffres disponibles si elle a contribué à rééquilibrer en partie la situation.

C. UNE POURSUITE DE LA TENDANCE ANTERIEURE A LA CROISSANCE DE L'OFFRE POUR LES COMMUNES DONT LES HABITANTS SONT LES PLUS AISES, MAIS QUI S'ACCOMPAGNE EN PARALLELE D'AUGMENTATIONS DANS LES TERRITOIRES QUI ONT LE NIVEAU DE VIE LE PLUS BAS

Un enjeu important de la COG en cours était, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté des enfants, de développer l'offre de places en EAJE dans les territoires comportant une part élevée d'enfants en situation de pauvreté. L'analyse de l'évolution du taux de couverture des enfants de moins de trois ans par des places en EAJE PSU en fonction du niveau de vie médian de la commune montre de ce point de vue des résultats contrastés (tableau 10) : si l'on observe des évolutions positives dans les communes dont le niveau de vie médian est inférieur à la moyenne nationale, les évolutions les plus importantes concernent tout de même les communes dont les habitants sont les plus aisés.

Tableau 10 : Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 en fonction du niveau de vie des habitants de la commune (en points)

Évolution du taux de couverture	Niveau de vie (par UC) médian de la commune rapporté à celui de la Métropole (2019)									Nombre d'enfants
	50 à 60 %	60 à 80 %	80 à 98 %	98 à 102 %	102 à 125 %	125 à 150 %	⩾ 150 %	non connu	Ensemble	
< – 10 %	0,0	0,0	0,6	0,7	0,6	1,0	1,1	4,8	0,6	**14 172**
– 10 à – 5 %	0,0	0,3	0,8	1,7	1,9	2,7	0,0	6,1	1,4	**29 898**
– 5 à < 0 %	0,0	29,1	20,3	10,4	10,1	12,0	14,2	6,3	16,3	**357 299**
stable	23,7	33,9	48,9	70,3	64,2	40,1	33,0	40,6	52,9	**1 156 126**
< + 5 %	76,3	30,4	27,3	13,9	18,9	34,9	43,3	32,2	24,9	**544 732**
+ 5 à + 10 %	0,0	5,9	1,4	1,3	2,8	5,4	6,5	10,1	2,7	**59 103**
⩾ + 10 %	0,0	0,4	0,6	1,7	1,6	3,9	1,9	0,0	1,2	**26 188**
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**2 187 518**
Diminution	*0,0*	*29,4*	*21,8*	*12,9*	*12,6*	*15,6*	*15,3*	*17,1*	*18,3*	***401 368***
Augmentation	*76,3*	*36,7*	*29,3*	*16,9*	*23,2*	*44,3*	*51,7*	*42,2*	*28,8*	***630 023***
Nombre d'enfants	**3 240**	**190 018**	**944 668**	**200 680**	**626 123**	**142 544**	**44 501**	**35 743**	**2 187 519**	**2 187 517**

En effet, on peut constater une évolution à la hausse très fréquente du taux de couverture dans les communes dont les habitants sont les plus pauvres : 76,3 % des enfants vivant dans une commune dont le niveau de vie médian est inférieur au niveau de vie médian national sont dans ce cas. Mais cela concerne un nombre d'enfants très limité, 3 200, et l'augmentation du taux de couverture reste limitée à moins de 5 %. Les pourcentages d'enfants connaissant une augmentation du taux de couverture dans leur commune restent un peu supérieurs à la moyenne pour les communes dont le niveau de vie médian est inférieur au niveau de vie médian de la Métropole.

Mais, *a contrario*, on observe une augmentation du taux de couverture pour près de 45 % des enfants vivant dans une commune dont le niveau de vie médian est compris entre 125 % et 150 % de celui de la Métropole et une augmentation pour plus de la moitié des enfants si le niveau de vie médian est supérieur de 50 % à celui de la Métropole.

On peut en conclure que si l'on observe quelques améliorations pour les ménages les plus pauvres, l'essentiel des progrès concernent encore les ménages les plus aisés.

De même, la tendance à la concentration des places en EAJE dans le cœur des métropoles n'apparaît pas subir d'inflexion notable (tableau 11).

Le premier indicateur concerne les communes dont le taux de couverture n'a pas bougé entre 2017 et 2020 : si en moyenne cela concerne un peu plus de la moitié des enfants (52,9 %), c'est le cas de 95,2 % d'entre eux dans les communes rurales isolées, et de 80,7 % dans les aires urbaines de moins de 50 000 habitants.

A contrario, 45,0 % des enfants de l'aire urbaine de Paris bénéficient d'une augmentation du taux de couverture, et 96,3 % de ceux qui habitent dans le centre de la métropole parisienne. La situation est comparable dans les grandes métropoles de province : 40,7 % d'augmentation dans les aires urbaines d'au moins 700 000 habitants, et 78,9 % dans le centre de ces métropoles. Les taux d'augmentation diminuent ensuite régulièrement avec la taille de l'aire urbaine, avec toujours des augmentations plus importantes dans le centre et beaucoup plus limitées dans la périphérie.

.

D. UNE AUGMENTATION DE L'OFFRE CONCENTREE DANS LE CENTRE DES GRANDES AGGLOMERATIONS, ET PRINCIPALEMENT DES GRANDES METROPOLES

Tableau 11 : Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 selon la place de la commune dans une aire urbaine (en points)

Inscription de la commune dans une aire d'attraction des villes (AAV2020)	Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020										Nombre d'enfants
	< – 10%	– 10 à – 5 %	– 5 à < 0 %	Stable	< + 5 %	+ 5 à + 10 %	⩾ + 10 %	Ensemble	dont… Diminu-tion	dont… Augmen-tation	
Commune hors attraction des villes	***0,7***	***0,2***	***0,2***	***95,2***	***1,2***	***0,6***	***2,0***	***100,0***	***1,1***	***3,7***	***118 682***
Aire de moins de 50 000 habitants	***0,5***	***2,0***	***5,3***	***80,7***	***8,2***	***1,5***	***1,9***	***100,0***	***7,8***	***11,5***	***227 474***
Commune-centre	0,6	3,2	10,1	65,1	16,5	2,4	2,0	100,0	14,0	20,9	**107 119**
Autre commune	0,3	0,9	1,1	94,5	0,8	0,6	1,7	100,0	2,3	3,2	**120 354**
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	***0,7***	***0,5***	***16,4***	***64,4***	***15,3***	***1,9***	***0,8***	***100,0***	***17,6***	***18,0***	***377 059***
Commune-centre	0,4	0,9	39,5	21,3	35,6	2,3	0,0	100,0	40,8	38,0	**132 628**
Autre commune du pôle principal	3,1	0,3	20,5	68,2	7,1	0,8	0,0	100,0	23,8	7,9	**23 419**
Autre commune	0,7	0,3	2,1	89,9	3,9	1,8	1,4	100,0	3,0	7,1	**221 012**
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	***1,0***	***1,5***	***21,3***	***53,0***	***20,6***	***1,8***	***0,9***	***100,0***	***23,7***	***23,3***	***496 591***
Commune-centre	0,0	1,3	47,6	3,1	48,0	0,0	0,0	100,0	48,9	48,0	**156 747**
Autre commune du pôle principal	1,6	3,3	30,7	50,9	12,4	0,5	0,6	100,0	35,5	13,5	**74 861**
Commune d'un pôle secondaire	0,0	0,0	26,0	7,9	66,1	0,0	0,0	100,0	26,0	66,1	**2 848**
Commune de la couronne	1,4	1,0	2,8	84,0	6,0	3,2	1,6	100,0	5,2	10,8	**262 134**
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	***0,4***	***0,8***	***14,1***	***44,0***	***35,7***	***3,9***	***1,1***	***100,0***	***15,3***	***40,7***	***462 270***
Commune-centre	0,0	0,0	17,3	3,7	74,5	4,5	0,0	100,0	17,3	78,9	**126 801**
Autre commune du pôle principal	0,3	1,8	26,7	23,9	41,2	4,5	1,6	100,0	28,8	47,3	**112 834**
Commune d'un pôle secondaire	0,0	0,0	0,0	45,1	53,6	1,3	0,0	100,0	0,0	54,9	**8 349**
Commune de la couronne	0,6	0,7	6,2	78,3	9,2	3,2	1,7	100,0	7,5	14,1	**214 286**
Aire de Paris	***0,6***	***2,5***	***22,2***	***29,7***	***39,5***	***4,2***	***1,3***	***100,0***	***25,3***	***45,0***	***505 445***
Commune-centre	0,0	0,0	3,1	0,6	79,6	10,7	6,1	100,0	3,1	96,3	**63 330**
Autre commune du pôle principal	0,5	3,4	28,8	23,1	40,6	3,3	0,2	100,0	32,7	44,2	**340 567**
Commune d'un pôle secondaire	0,0	0,0	33,0	31,2	35,8	0,0	0,0	100,0	33,0	35,8	**15 978**
Commune de la couronne	1,6	1,2	7,9	77,2	6,0	3,7	2,3	100,0	10,8	12,0	**85 570**
Ensemble	**0,6**	**1,4**	**16,3**	**52,9**	**24,9**	**2,7**	**1,2**	**100,0**	**18,3**	**28,8**	**2 187 519**
Nombre d'enfants	**14 172**	**29 898**	**357 299**	**1 156 127**	**544 733**	**59 103**	**26 188**	**2 187 519**	**401 368**	**630 024**	

E. LA POURSUITE DE LA CROISSANCE DE L'OFFRE DANS LES COMMUNES OU VIVENT LES CLASSES AISEES, ACCOMPAGNEE PAR UN DEVELOPPEMENT DANS LES QUARTIERS POPULAIRES, NOTAMMENT LES QPV

On retrouve une tendance comparable lorsqu'on prend en compte le profil socioprofessionnel des habitants de la commune (tableau 12) : les communes où se concentrent les populations appartenant aux couches sociales les plus aisées sont celles où les pourcentages d'augmentation du taux de couverture sont les plus élevés. Ainsi, les communes « cadres dynamiques ++ » connaissent dans plus de 70 % des cas une augmentation du taux de couverture, les autres communes où se concentrent les cadres connaissant une évolution de 57 %.

Mais deux types de communes connaissent aussi des évolutions significatives, quoique d'ampleur limitée : 47 % d'augmentation pour les communes d'employés modestes, et 41 % pour les quartiers populaires les moins qualifiés ; comme cela a été indiqué plus haut, cela concerne des communes dans lesquelles les logements sociaux représentent une partie importante du parc d'habitat.

A contrario, les communes périurbaines où se concentrent les classes moyennes, dont on a vu que le taux de couverture est limité, connaissent des augmentations peu fréquentes.

Tableau 12 : Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 selon le profil socioprofessionnel des habitants de la commune

(en points)

Dominante sociale de la population communale		Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020											Nombre d'enfants
		< – 10%	– 10 à – 5%	– 5 à < 0%	Stable	< + 5 %	+ 5 à + 10 %	⩾ + 20 %	Aucun enfant	Ensemble	*dont…*		
											Diminu-tion	*Augmen-tation*	
Nombre de communes		***139***	***79***	***368***	***32 216***	***488***	***163***	***321***	***1 242***	***35 016***	***586***	***972***	***35 016***
Aisés	**Cadres dynamiques ++**	0,2	3,8	20,6	3,7	60,2	8,2	3,3	0,0	100,0	24,6	71,7%	**70 503**
	Cadres installés +	1,0	2,0	17,7	22,3	49,5	5,4	2,1	0,0	100,0	20,7	57,0%	**54 174**
	Dominante cadres	0,8	1,9	22,4	17,5	53,7	2,4	1,4	0,0	100,0	25,1	57,4%	**224 309**
	Étudiants	**0,0**	**0,0**	**43,7**	**14,8**	**41,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**100,0**	**43,7**	**41,5%**	**1 679**
Moyens	**Classes moyennes supérieures**	0,8	1,5	13,2	61,3	18,1	3,6	1,5	0,0	100,0	15,4	23,2%	**278 939**
	Classes moyennes	0,6	0,6	3,1	86,9	5,8	1,2	1,7	0,0	100,0	4,4	8,7%	**147 308**
	Employés	0,3	2,1	26,7	23,8	43,3	3,2	0,6	0,0	100,0	29,1	47,1%	**185 377**
Populaires	**Les moins qualifiés, chômage+**	0,2	0,6	30,3	27,9	38,8	2,2	0,1	0,0	100,0	31,0	41,1%	**190 851**
	Territoires industriels en crise	0,4	1,2	23,4	49,7	23,0	1,4	0,9	0,0	100,0	25,1	25,2%	**310 945**
	Ouvriers périurbains	0,7	0,9	3,4	88,8	4,3	0,7	1,2	0,0	100,0	5,0	6,2%	**231 161**
	Ouvriers âgés + retraités	0,8	1,1	9,4	76,2	9,6	1,6	1,3	0,0	100,0	11,4	12,4%	**199 804**
Rural - ouvrier		0,4%	0,1	1,4	93,8	2,0	1,0	1,2	0,0	100,0	1,9	4,3	**129 772**
Rural agricole		0,2%	0,1	0,0	98,5	0,4	0,1	0,6	0,0	100,0	0,4	1,1	**26 873**
Zones touristiques		1,1%	1,4	24,7	49,0	19,0	2,9	1,9	0,0	100,0	27,2	23,8	**124 863**
Inactifs		0,0%	0,6	35,9	33,3	29,4	0,8	0,1	0,0	100,0	36,5	30,2	**10 947**
Ensemble		**0,6%**	**1,3**	**16,4**	**53,7**	**24,4**	**2,3**	**1,2**	**0,0**	**100,0**	**18,3**	**27,9**	**2 187 519**
Nombre d'enfants		**12 852**	**28 439**	**359 798**	**1 175 781**	**533 483**	**50 290**	**26 875**	**0**	**2 187 519**	**401 088**	**610 649**	

F. Entre 2017 et 2020, une poursuite des tendances d'évolution observées entre 2013 et 2017

Dernier type d'indications, si l'on compare les tendances d'évolution depuis 2017 avec celles de la période précédente (2013-2017), on constate une forte continuité : les communes qui avaient connu une augmentation dans la première période continuent majoritairement à en connaître une dans la seconde période ; pour celles dont le taux de couverture diminuait, la baisse le plus souvent se poursuit (tableau 13).

Ainsi, pour les communes dont le taux de couverture avait diminué entre 2013 et 2017, il continue de diminuer pour 43 % des enfants dans la période 2017 et 2020. *A contrario*, quand le taux de couverture augmentait entre 2013 et 2017, il continue d'augmenter pour 52 % des enfants dans la période suivante.

Tableau 13 : Évolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 comparée à celle observée entre 2013 et 2017

(en points)

Évolution entre 2013 et 2017	Évolution entre 2017 et 2020										Nombre d'enfants
	< – 10 %	– 10 à – 5 %	– 5 à < 0 %	Stable	< + 5 %	+ 5 à + 10 %	⩾ + 10 %	Ensemble	*dont …*		
									Diminu-tion	Augmen-tation	
< – 10 %	5,6	3,0	21,4	58,2	2,3	1,0	8,5	100,0	30,0	11,8	**18 002**
– 10 à – 5 %	1,7	4,3	35,8	29,0	22,0	6,3	1,0	100,0	41,7	29,3	**42 623**
– 5 à < 0 %	0,7	2,3	42,1	20,7	29,7	3,5	0,9	100,0	45,1	34,1	**262 923**
Stable	0,4	0,7	3,4	85,9	6,3	2,0	1,3	100,0	4,5	9,6	**1 047 352**
< + 5 %	0,5	1,8	27,5	18,2	50,0	1,7	0,2	100,0	29,8	52,0	**610 819**
+ 5 à + 10 %	0,1	2,5	14,5	26,0	45,5	11,0	0,4	100,0	17,1	56,8	**125 748**
⩾ + 10 %	3,9	0,4	7,2	43,4	35,0	2,8	7,2	100,0	11,5	45,1	**80 051**
Ensemble	0,6	1,4	16,3	52,9	24,9	2,7	1,2	100,0	18,3	28,8	**2 187 519**
Diminution	*1,1*	*2,6*	*40,1*	*23,9*	*27,2*	*3,7*	*1,3*	*100,0*	*43,8*	*32,3*	***323 548***
Augmen-tation	*0,8*	*1,7*	*23,5*	*21,9*	*47,8*	*3,2*	*1,0*	*100,0*	*26,1*	*52,0*	***816 619***
Nombre d'enfants	**14 172**	**29 898**	**357 298**	**1 156 127**	**544 733**	**59 102**	**26 188**	**2 187 519**	***401 368***	***630 024***	

III. Des différences très importantes entre communes de taille comparable

On trouvera ci-dessous, en annexe 1, une série de tableaux présentant pour l'ensemble des communes de plus de 50 000 habitants quatre indicateurs en matière d'offre de places en EAJE couverts par la PSU : le taux de couverture en places en EAJE, son évolution entre 2017 et 2020, le niveau de vie médian des habitants par rapport à la Métropole, et le taux de couverture dans l'EPCI. Pour chaque groupe de communes classées selon leur taille, les communes sont présentées par taux de couverture des enfants de 0 à 2 ans décroissant (données 2020).

Pour chaque groupe de communes, on peut constater des écarts extrêmement importants, souvent de 1 à 4, entre les communes les mieux dotées en places de crèches rapportées au nombre de jeunes enfants et les moins bien dotées. Si les différences de niveau de vie de la population expliquent certains écarts, elles n'expliquent pas tout et l'on peut constater des écarts très importants entre communes ayant des caractéristiques assez proches. Cela montre l'importance des orientations retenues au niveau communal par chaque équipe municipale, et l'écart très important auquel elles peuvent conduire sur le terrain dans l'offre de places de crèche destinée aux familles ayant de jeunes enfants.

A. Paris, Marseille, Lyon : des situations tres contrastees

Les trois plus grandes communes, Paris, Marseille et Lyon présentent des profils extrêmement contrastés à la fois en termes de niveau du taux de couverture et d'écarts entre arrondissements.

Paris se distingue par une politique très volontariste, qui conduit à un taux de couverture très élevé sur l'ensemble de la commune (63 %). Entre les arrondissements, le taux de couverture varie d'un peu plus de 1 à 2 (de 86,7 % dans le 5e à 37,6 % dans le 16e). Dans seulement deux arrondissements, le taux de couverture est inférieur à 50 % : le 17e et surtout le 16e. Les différences entre arrondissements sont peu corrélées avec les niveaux de vie, l'arrondissement avec le niveau de vie relatif le plus faible (le 19e) ayant un taux de couverture un peu supérieur à celui de l'ensemble de la commune.

La situation de Marseille apparaît beaucoup plus contrastée : un taux de couverture moyen sur la commune beaucoup plus bas (25 %), assez proche de la moyenne nationale, et surtout des écarts très importants entre arrondissements : un écart de près de 1 à 4 entre l'arrondissement le mieux doté (45,1 % dans le 6e) et le moins doté (12 % dans le 14e). De plus, les arrondissements les plus mal dotés sont parmi ceux dont les niveaux de vie relatifs sont les plus bas (15e, 1er, 10e, 3e, 14e).

Lyon présente une situation beaucoup plus équilibrée : un taux moyen sur la commune de 32,8 %, avec des écarts limités entre 27,7 % dans le 8e arrondissement et 40 % dans le 2e.

B. Des ecarts moderes entre les autres grandes metropoles de province

Les autres communes de plus de 200 000 habitants, qui correspondent aux grandes métropoles de province, ont un taux de couverture moyen de 31,2 %, avec des écarts qui restent relativement limités entre Bordeaux (42,3 %), Toulouse (36,2 %) et Strasbourg (34,7 %) d'une part, et Montpellier (25,6 %), Rennes (24,8 %) et Lille (24,6 %) d'autre part. Nantes et Nice avec un taux de couverture

de respectivement 30,2 % et 27 % se situent à un niveau intermédiaire. Bordeaux et Toulouse se distinguent par une croissance dynamique du taux de couverture entre 2017 et 2020.

C. DES ECARTS TRES IMPORTANTS ENTRE LES COMMUNES DE 100 000 A 200 000 HABITANTS…

Les écarts sont beaucoup plus importants entre les communes de 100 000 à 200 000 habitants. Avec un taux de couverture moyen de 24,1 %, on enregistre des écarts de plus de 1 à 4 entre les mieux dotées et celles qui proposent l'offre la plus faible.

Dans le haut du tableau, on trouvera Boulogne-Billancourt (51,8 %), Caen (39,7 %), Nancy (37,2 %), Aix-en-Provence (35,7 %) et Dijon (35,4 %). Dans le bas du tableau Argenteuil (18 %), Perpignan (17,5 %), Saint-Étienne (15,7 %), Villeurbanne (14,9 %), Le Havre (13,6 %), Le Mans (12,7 %) et Saint-Paul (12,6 %).

D. … DE MEME QUE POUR CELLES ENTRE 50 000 ET 100 000 HABITANTS

Entre 75 000 et 100 000 habitants, le constat est comparable : un taux de couverture moyen de 25 %, et un écart de plus de 1 à 5 entre celles qui ont l'offre la plus importante et les plus mal dotées. Dans le haut de la fourchette on trouvera Courbevoie (57,9 %), Rueil-Malmaison (43,9 %), Versailles (38,4 %), Créteil (37,2 %), et Fort-de-France (36,2 %). Dans le bas de la distribution, Champigny-sur-Marne (16,7 %), Dunkerque (16,5 %), Saint-Pierre (16,3 %), Aubervilliers (15,8 %), Tourcoing (11,4 %), Béziers (11,1 %) et Le Tampon (6,5 %). Les écarts apparaissent ici très fortement corrélés au niveau de vie des habitants de la commune : les communes aisées de la proche banlieue parisienne ont les taux les plus élevés, et les communes les moins dotées en EAJE sont souvent celles dont les habitants ont le niveau de vie relatif le plus faible.

Pour les communes entre 50 000 et 75 000 habitants, on constate à nouveau un écart important entre communes aisées de la proche banlieue parisienne (Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Antony, Massy, Clamart) ou du bord de la Méditerranée (Cannes), toutes proposant un taux de couverture supérieur à 35 % d'une part, et d'autre part des communes dont les habitants ont un niveau de vie plus limité, pour lesquelles le taux de couverture est inférieur à 15 % (Vaulx-en-Velin, Sarcelles, Drancy, Calais, Le Blanc-Mesnil, Corbeil-Essonnes, Vénissieux, Sevran, Saint-Quentin et Saint-Louis), même si Bourges et Arles, qui proposent des taux de couverture comparables ont un niveau de vie un peu supérieur.

Annexe 3.1 – L'offre d'EAJE dans les communes de plus de 50 000 habitants

	Commune	Population 2018	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans	Evolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 (en points)	Niveau de vie médian par rapport celui de métropole	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans dans l'EPCI
	France entière	**66 800 266**	**19,1**			
	Paris	***2 175 601***	***63,0***			
75105	Paris 5e Arrondissement	58 379	86,7	-1,0	1,57	36,4
75103	Paris 3e Arrondissement	34 020	82,2	4,1	1,52	36,4
75106	Paris 6e Arrondissement	40 525	82,1	6,1	1,84	36,4
75112	Paris 12e Arrondissement	139 665	77,7	12,1	1,32	36,4
75104	Paris 4e Arrondissement	28 763	77,5	-0,9	1,44	36,4
75113	Paris 13e Arrondissement	180 632	76,0	0,5	1,13	36,4
75108	Paris 8e Arrondissement	36 222	74,5	6,1	1,96	36,4
75119	Paris 19e Arrondissement	185 513	69,2	0,8	0,97	36,4
75102	Paris 2e Arrondissement	21 420	68,9	0,5	1,48	36,4
75111	Paris 11e Arrondissement	145 903	68,0	8,4	1,30	36,4
75120	Paris 20e Arrondissement	195 600	64,0	3,5	1,02	36,4
75114	Paris 14e Arrondissement	136 596	63,4	4,9	1,29	36,4
75110	Paris 10e Arrondissement	88 557	63,0	0,6	1,26	36,4
75101	Paris 1er Arrondissement	16 093	62,1	0,0	1,58	36,4
75107	Paris 7e Arrondissement	50 196	59,7	5,4	2,01	36,4
75115	Paris 15e Arrondissement	232 144	59,6	2,5	1,45	36,4
75109	Paris 9e Arrondissement	59 835	58,3	1,1	1,63	36,4
75118	Paris 18e Arrondissement	193 665	58,3	4,2	1,07	36,4
75117	Paris 17e Arrondissement	165 859	45,1	3,1	1,46	36,4
75116	Paris 16e Arrondissement	166 014	37,6	2,1	1,83	36,4
	Marseille	***868 277***	***25,0***			
13206	Marseille 6e Arrondissement	42 241	45,1	-1,4	1,03	26,8
13209	Marseille 9e Arrondissement	76 342	44,4	-2,0	1,05	26,8
13216	Marseille 16e Arrondissement	16 105	38,2	-1,0	0,84	26,8
13205	Marseille 5e Arrondissement	45 979	37,5	2,2	0,89	26,8
13202	Marseille 2e Arrondissement	24 874	34,8	0,0	0,70	26,8
13207	Marseille 7e Arrondissement	34 875	33,9	0,0	1,14	26,8
13208	Marseille 8e Arrondissement	81 276	32,4	3,3	1,18	26,8
13211	Marseille 11e Arrondissement	57 372	25,1	2,9	0,96	26,8
13204	Marseille 4e Arrondissement	49 281	23,6	0,0	0,88	26,8
13213	Marseille 13e Arrondissement	91 674	22,8	1,2	0,85	26,8
13212	Marseille 12e Arrondissement	61 325	19,9	5,5	1,10	26,8
13215	Marseille 15e Arrondissement	76 610	19,2	6,3	0,64	26,8
13201	Marseille 1er Arrondissement	40 283	18,5	4,0	0,70	26,8
13210	Marseille 10e Arrondissement	57 093	16,4	1,7	0,89	26,8
13203	Marseille 3e Arrondissement	50 982	16,2	1,7	0,58	26,8
13214	Marseille 14e Arrondissement	61 965	12,0	0,0	0,67	26,8
	Lyon	***518 635***	***32,8***			
69382	Lyon 2e Arrondissement	30 733	40,0	0,0	1,27	23,6
69383	Lyon 3e Arrondissement	102 238	39,1	1,7	1,16	23,6
69386	Lyon 6e Arrondissement	52 411	37,6	0,8	1,42	23,6
69384	Lyon 4e Arrondissement	35 878	33,8	2,2	1,21	23,6
69381	Lyon 1er Arrondissement	29 523	32,5	-0,6	1,12	23,6
69385	Lyon 5e Arrondissement	49 755	29,9	3,0	1,13	23,6
69389	Lyon 9e Arrondissement	51 102	29,4	2,2	0,92	23,6
69387	Lyon 7e Arrondissement	81 825	29,0	2,2	1,06	23,6
69388	Lyon 8e Arrondissement	85 170	27,7	2,1	0,91	23,6

	Commune	Population 2018	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans	Evolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 (en points)	Niveau de vie médian par rapport celui de métropole	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans dans l'EPCI
Communes de 200000 à 500000 habitants			***31,2***			
33063	Bordeaux	257 068	42,3	3,3	1,06	28,7
31555	Toulouse	486 828	36,2	2,8	0,97	33,3
67482	Strasbourg	284 677	34,7	-0,3	0,87	31,6
44109	Nantes	314 138	30,2	2,6	1,04	24,4
06088	Nice	341 032	27,9	-0,5	0,93	27,6
34172	Montpellier	290 053	25,6	0,5	0,86	25,8
35238	Rennes	217 728	24,8	-1,3	0,99	20,1
59350	Lille	233 098	24,6	0,2	0,89	17,0
Communes de 100000 à 200000 habitants			***24,1***			
92012	Boulogne-Billancourt	121 334	51,8	1,0	1,54	36,4
14118	Caen	105 512	39,7	-0,4	0,94	23,1
54395	Nancy	104 885	37,2	0,4	0,97	28,6
13001	Aix-en-Provence	143 097	35,7	0,5	1,12	26,8
21231	Dijon	156 854	35,4	1,4	0,99	28,9
57463	Metz	116 581	31,0	-1,5	0,91	20,1
38185	Grenoble	157 650	30,7	0,9	0,96	26,2
74010	Annecy	128 199	29,3	0,1	1,13	27,4
76540	Rouen	111 360	29,1	-0,3	0,94	17,8
37261	Tours	136 463	28,8	0,9	0,92	23,8
80021	Amiens	133 891	26,3	1,4	0,85	24,8
93048	Montreuil	109 914	25,7	1,5	0,91	36,4
29019	Brest	139 602	24,9	-1,2	0,93	23,2
45234	Orléans	116 238	24,1	-0,3	0,93	21,5
68224	Mulhouse	108 942	23,9	-0,1	0,73	19,2
97411	Saint-Denis	150 535	23,6	1,5	0,78	24,8
49007	Angers	154 508	23,1	-0,7	0,93	17,7
87085	Limoges	131 479	22,7	-3,4	0,89	20,1
30189	Nîmes	149 633	22,6	1,1	0,82	21,3
83137	Toulon	176 198	22,0	-1,1	0,91	25,1
25056	Besançon	116 775	21,4	-1,6	0,90	18,2
51454	Reims	182 211	20,9	1,5	0,87	20,0
63113	Clermont-Ferrand	146 734	20,4	0,3	0,89	20,2
93066	Saint-Denis	112 091	19,5	-0,8	0,71	36,4
95018	Argenteuil	110 213	18,0	0,7	0,84	36,4
66136	Perpignan	119 188	17,5	-1,2	0,76	16,9
42218	Saint-Étienne	173 089	15,7	0,1	0,84	16,9
69266	Villeurbanne	150 659	14,9	1,0	0,94	23,6
76351	Le Havre	169 733	13,6	0,6	0,88	12,0
72181	Le Mans	143 252	12,7	0,5	0,93	14,2
97415	Saint-Paul	103 492	12,6	2,4	0,79	13,8

	Commune	Population 2018	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans	Evolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 (en points)	Niveau de vie médian par rapport celui de métropole	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans dans l'EPCI
Communes de 75000 à 100000 habitants			***25,0***			
92026	Courbevoie	82 198	57,9	-1,4	1,41	36,4
92063	Rueil-Malmaison	77 986	43,9	-7,0	1,44	36,4
78646	Versailles	85 205	38,4	1,0	1,48	42,9
94028	Créteil	92 265	37,2	3,4	0,92	36,4
97209	Fort-de-France	78 126	36,2	-2,4	0,85	41,4
92025	Colombes	86 052	33,1	4,0	1,06	36,4
94068	Saint-Maur-des-Fossés	75 298	32,8	-1,2	1,40	36,4
92050	Nanterre	96 807	31,9	2,8	0,94	36,4
92004	Asnières-sur-Seine	85 946	31,7	-1,0	1,20	36,4
17300	La Rochelle	76 114	29,1	0,3	0,95	19,0
86194	Poitiers	88 665	28,6	0,6	0,88	19,8
50129	Cherbourg-en-Cotentin	79 144	24,8	2,2	0,98	13,6
84007	Avignon	91 729	21,3	0,0	0,77	21,2
64445	Pau	76 275	19,6	0,5	0,92	20,3
93005	Aulnay-sous-Bois	86 278	19,5	0,0	0,81	36,4
94081	Vitry-sur-Seine	94 649	18,5	0,8	0,86	36,4
59512	Roubaix	98 089	18,4	0,5	0,64	17,0
94017	Champigny-sur-Marne	77 039	16,7	0,0	0,92	36,4
59183	Dunkerque	86 865	16,5	0,8	0,88	13,1
97416	Saint-Pierre	84 961	16,3	1,9	0,74	12,0
93001	Aubervilliers	87 572	15,8	0,5	0,66	36,4
59599	Tourcoing	97 442	11,4	-0,3	0,79	17,0
34032	Béziers	77 599	11,1	0,3	0,74	13,5
97422	Le Tampon	79 385	6,5	-0,8	0,70	7,4

	Commune	Population 2018	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans	Evolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 (en points)	Niveau de vie médian par rapport celui de métropole	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans dans l'EPCI
Communes de 50000 à 75000 habitants			***22,4***			
92040	Issy-les-Moulineaux	68 260	51,8	2,2	1,46	36,4
92044	Levallois-Perret	65 817	43,8	-1,5	1,50	36,4
92051	Neuilly-sur-Seine	59 940	40,3	1,1	2,10	36,4
92002	Antony	62 858	38,7	3,5	1,39	36,4
06029	Cannes	73 965	38,7	-0,2	0,92	37,3
91377	Massy	50 632	35,9	1,8	1,06	31,6
92023	Clamart	52 926	34,7	-0,8	1,26	36,4
92024	Clichy	62 485	32,6	1,6	0,94	36,4
94076	Villejuif	54 964	32,3	6,7	0,93	36,4
26362	Valence	64 726	31,9	-0,3	0,89	18,8
94046	Maisons-Alfort	55 899	31,5	0,7	1,20	36,4
94041	Ivry-sur-Seine	63 309	30,7	-1,5	0,85	36,4
68066	Colmar	68 703	30,4	1,3	0,91	23,5
56260	Vannes	53 438	28,9	2,5	1,02	17,4
33318	Pessac	64 374	28,8	1,5	1,11	28,7
83069	Hyères	55 069	28,7	-2,1	0,99	25,1
94033	Fontenay-sous-Bois	52 256	27,9	-7,1	1,10	36,4
97101	Les Abymes	53 082	26,8	-3,0		24,3
59009	Villeneuve-d'Ascq	62 727	25,8	1,3	0,96	17,0
79191	Niort	59 059	25,0	2,5	1,00	16,9
85191	La Roche-sur-Yon	54 766	24,5	-0,6	0,97	17,1
06027	Cagnes-sur-Mer	51 411	24,1	-0,6	1,04	27,6
83061	Fréjus	53 786	23,8	0,7	0,95	24,9
93070	Saint-Ouen-sur-Seine	50 670	23,6	-0,2	0,85	36,4
93008	Bobigny	54 272	23,6	3,5	0,70	36,4
82121	Montauban	60 952	23,4	-1,1	0,93	19,9
93055	Pantin	59 060	23,3	1,1	0,84	36,4
33281	Mérignac	70 813	23,0	-1,9	1,07	28,7
93010	Bondy	54 055	22,9	0,0	0,76	36,4
60057	Beauvais	56 605	22,9	0,6	0,85	14,6
93051	Noisy-le-Grand	68 126	21,8	1,0	1,00	36,4
06004	Antibes	72 915	21,5	0,0	1,06	29,1
83126	La Seyne-sur-Mer	62 888	20,6	0,5	0,92	25,1
77284	Meaux	55 416	20,1	1,5	0,87	14,6
10387	Troyes	61 996	20,0	-0,6	0,81	14,5
2A004	Ajaccio	70 817	19,8	-0,1	0,99	18,6
44184	Saint-Nazaire	70 619	19,5	1,9	0,96	17,2
56121	Lorient	57 084	18,3	-0,3	0,89	13,0
73065	Chambéry	58 833	18,0	-5,6	0,94	17,3
95127	Cergy	66 322	18,0	0,5	0,89	18,3
91228	Évry-Courcouronnes	67 131	17,6	-2,7	0,82	17,0
97409	Saint-André	56 747	17,6	5,1	0,64	14,2
64102	Bayonne	51 411	17,4	-0,2	0,92	20,3
29232	Quimper	63 166	17,3	-0,2	0,98	13,5
49099	Cholet	54 186	17,2	-0,9	0,96	13,1
78586	Sartrouville	52 269	16,6	0,0	1,10	31,7
11262	Narbonne	55 375	16,3	0,7	0,86	17,0
93031	Épinay-sur-Seine	54 771	15,7	1,4	0,77	36,4
97302	Cayenne	63 652	15,7	4,1		16,1
77108	Chelles	55 148	15,2	0,0	1,03	22,2
69256	Vaulx-en-Velin	50 823	14,8	2,3	0,73	23,6
18033	Bourges	64 668	14,2	1,2	0,94	13,9
95585	Sarcelles	58 811	13,8	-0,8	0,72	13,5
93029	Drancy	72 109	13,7	0,0	0,81	36,4
62193	Calais	72 929	13,6	-2,2	0,78	14,7
93007	Le Blanc-Mesnil	57 150	12,7	1,4	0,75	36,4
91174	Corbeil-Essonnes	50 954	12,3	0,0	0,81	17,0
69259	Vénissieux	67 129	12,0	0,6	0,74	23,6
13004	Arles	51 031	11,8	-1,7	0,86	14,9
93071	Sevran	51 225	11,5	-1,2	0,75	36,4
02691	Saint-Quentin	53 856	10,0	-0,5	0,80	9,3
97414	Saint-Louis	53 589	8,6	5,4	0,64	12,0

Commune	Population 2018	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans	Evolution du taux de couverture entre 2017 et 2020 (en points)	Niveau de vie médian par rapport celui de métropole	Taux de couverture EAJE des enfants de 0 à 2 ans dans l'EPCI
Communes de 25000 à 50000 habitants		*23,0*			
Communes de 10000 à 25000 habitants		*20,8*			
Communes de 5000 à 10000 habitants		*18,6*			
Communes de 2000 à 5000 habitants		*14,7*			
Communes de 1000 à 2000 habitants		*8,2*			
Communes de moins de 1000 habitants		*14,7*			

Annexe 3.2 – Cinq grands types de territoires

1. Les « **quartiers aisés** » **:** 3 types de territoires avec une forte surreprésentation des **cadres** (plus d'un homme sur quatre parmi les 15 ans et plus), et en partie des professions intermédiaires (une personne sur six) ; près de 10 millions de personnes y vivent.

    - Les « ***cadres dynamiques* ++** » : est le lieu des cadres en pleine activité : autour de la quarantaine, très urbains (plus de la moitié vivent dans le centre de l'agglomération parisienne), souvent seuls, notamment parmi les femmes ; très diplômés (45 % ont un diplôme d'enseignement supérieur long), ils ont des revenus très confortables (75 % de ces quartiers ont un revenu médian par habitant supérieur de plus de 40 % au niveau national).
    - Les « ***cadres installés* +** » sont plus assis dans l'existence : un peu plus âgés que les précédents (un quart des adultes sont retraités), ils vivent plus souvent dans des banlieues « chic » dans des appartements plus grands (4 ou 5 pièces) dont ils sont en général propriétaires. Ils sont plus fréquemment en couple. Leur niveau scolaire est équivalent aux précédents ; effet de l'âge, leurs revenus sont supérieurs.
    - Les « ***dominante cadres*** » rassemblent les autres quartiers à dominante de cadres, mais avec un profil plus mélangé socialement, et une proportion assez élevée de professions intermédiaires. Jeunes, on les retrouve principalement dans les grandes agglomérations régionales et en banlieue parisienne. Plus faibles que pour les deux premiers groupes, leurs niveaux d'étude et de revenus restent assez largement au-dessus de la moyenne.

2. Les « **classes moyennes** » **:** 3 types de territoires caractérisés par une surreprésentation des **professions intermédiaires** et des **employés**, surtout pour les femmes (près de 45 % des femmes appartiennent à une de ces catégories) ; 16 millions de personnes y vivent, soit un quart de la population.

    - Les « ***classes moyennes supérieures*** » se trouvent en banlieue assez éloignée des grands pôles urbains (aires urbaines d'au moins 200 000 habitants) ou dans des petites agglomérations ; autour d'un noyau de professions intermédiaires et d'employés, ils présentent une relative mixité sociale avec une présence minoritaire de cadres et d'ouvriers ; de formation moyenne (CAP-BEP, Bac ou enseignement supérieur court), ils ont des revenus assez au-dessus de la moyenne ; ils vivent dans des maisons assez grandes (4 ou 5 pièces) dont ils sont en général propriétaires ; ce sont majoritairement des couples avec des familles assez réduites (0 à 2 enfants).
    - Les « ***classes moyennes*** » sont assez proches des précédents en termes de catégories socioprofessionnelles, un peu en dessous néanmoins avec un peu moins de cadres et un peu plus d'ouvriers ; ils vivent plus loin des centres d'activité, dans la couronne périurbaine des grands pôles ; autour de la quarantaine, ils ont plutôt une formation technique (CAP-BEP) ou un niveau bac, et des revenus un peu supérieurs à la moyenne ; leur éloignement des centres urbains s'explique par un choix de logement : ils sont très majoritairement

propriétaires d'une grande maison (5 pièces) souvent de construction récente au sein de laquelle ils vivent en couple, avec peu d'enfants.

- Les « ***employés*** » ont un statut plus modeste ; à la différence des précédents, ils vivent plus près des centres des grandes agglomérations, dans la banlieue proche ; si leurs niveaux de diplôme sont assez proches des précédents, ils comptent un peu plus de personnes sans diplôme ; leurs revenus sont aussi plus bas, souvent un peu en dessous de la moyenne nationale ; ils vivent en appartement, plutôt locataires et souvent (un quart) en HLM ; on y rencontre aussi plus souvent des familles monoparentales (une famille sur cinq).

3. Les « **quartiers populaires** » : 4 types de territoires dans lesquels les **ouvriers** pour les hommes, les **employées** pour les femmes sont surreprésentés ; ce sont les plus nombreux, et les plus peuplés (27 millions d'habitants, soit 43 % de la population) ; 29 % des hommes sont ouvriers, les femmes sont à 26 % employées ;

    - Les quartiers « ***populaires les moins qualifiés, chômage +*** » se situent au bas de l'échelle sociale et correspondent à l'archétype des quartiers dits « sensibles » : les revenus les plus bas (leur revenu médian est inférieur au seuil de pauvreté à 60 % dans la majorité des cas), un taux de chômage élevé, les niveaux de diplôme les plus faibles (45 % des habitants n'ont pas de diplôme ou au plus le CEP). On les retrouve majoritairement dans la banlieue parisienne et les grandes métropoles de province, assez proches des centres-villes. Ce sont ceux qui comportent la plus grande proportion d'ouvriers chez les hommes (55 % des hommes actifs) ; ils travaillent principalement dans le commerce ou les services, avec une forte proportion de chômeurs ; les femmes sont inactives (plus d'un tiers), ou employées (60 % des actives). ; les logements sont en majorité des HLM de taille moyenne (3 à 4 pièces) ; plus d'un quart des familles sont monoparentales ; c'est aussi dans ces quartiers que l'on trouve la plus grande proportion de familles de 3 ou 4 enfants ; de ce fait la population est jeune, près de la moitié des habitants ont moins de 30 ans.
    - Les quartiers « ***territoires industriels en crise*** » ont une situation un peu meilleure, bien qu'ils se situent encore parmi les territoires défavorisés : des revenus bas, mais au-dessus du seuil de pauvreté, des diplômes bas eux-aussi (un tiers des habitants a au plus le niveau du CEP). On les trouve dans des agglomérations petites ou moyennes, ou dans la banlieue de grandes agglomérations de province ; les plus fortes concentrations de ce type de territoires se trouvent dans d'anciens bassins industriels ayant connu une crise grave avec de fortes difficultés de reconversion pour les habitants : ancien bassin minier du nord, bassin sidérurgique lorrain, bassins miniers du massif central. Les femmes y sont plus souvent actives. Les modes d'habitat y sont plus équilibrés : autant de maisons que d'appartements, autant de propriétaires que de locataires, une proportion plus limitée de logements HLM.
    - Les territoires « ***ouvriers périurbains*** » se situent principalement dans les communes rurales périurbaines, et dans les petites unités urbaines (moins de 10 000 habitants) ; ce sont eux qui comptent la proportion la plus importante d'ouvriers de l'industrie, légèrement plus nombreux que ceux du secteur du commerce et des services ; leur niveau de formation est un peu supérieur, avec

une forte polarisation sur les formations techniques courtes (CAP-BEP), leur niveau de revenu aussi, proche de la moyenne nationale. Très majoritairement, ils vivent dans une grande maison (5 pièces) dont ils sont propriétaires et où ils vivent en couple.

- Les « ***ouvriers âgés + retraités*** » ont, pour les actifs, une structure assez proche des précédents, mais avec une proportion beaucoup plus importante de retraités ; ils se situent majoritairement dans les petites unités urbaines, ou dans les villes moyennes ; du fait de la proportion plus importante de retraités, leur niveau de vie est un peu plus faible que les « populaires », mais dans une fourchette de 20 % en dessous du revenu médian national. Ils sont eux aussi propriétaires de leur maison.

4. Plus proche du monde agricole, peut s'y rajouter un type **rural ouvrier ;** une proportion d'ouvriers analogue aux précédents, mais avec une proportion élevée de retraités (une personne sur trois) et une présence d'emplois agricoles ; 4 millions de personnes y habitent ;
   - Majoritairement dans les communes rurales périurbaines, avec aussi une présence dans des communes rurales isolées ou des petits bourgs ; l'ancrage rural se traduit par une présence limitée d'agriculteurs, à côté d'une dominante de retraités, et d'ouvriers pour les hommes, d'employées pour les femmes. La très grande majorité vit dans une maison qui lui appartient. On retrouve beaucoup de ces territoires dans des zones viticoles, ou dans des bassins d'activité ayant une forte tradition d'industrie en milieu rural.
5. Les territoires « ***Rural agricole*** » sont les seuls à compter une proportion significative d'agriculteurs (un homme sur six) ; un habitant adulte sur six est retraité ; ces territoires sont les moins peuplés, puisque moins d'un million de personnes y habitent ;
   - Ils sont les plus orientés vers les professions de l'agriculture : 27 % des hommes actifs y sont agriculteurs, 14 % des femmes actives ; mais les catégories les plus nombreuses sont les retraités (un tiers des adultes) et parmi les actifs les ouvriers pour les hommes, les employées pour les femmes. On les retrouve plus fréquemment dans le rural périurbain (55 %) et un peu moins dans le rural isolé (43 %). Les revenus sont bas. C'est là que l'on retrouve les toutes petites communes rurales, pratiquement aucune ne dépassant les 1 000 habitants.

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

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

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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