



Haut Conseil de la population et de la famille



L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration

Frédérique Leprince

Avec la contribution de Claude Martin :
L'accueil des jeunes enfants en Europe :
Quelles leçons pour le cas français ?

Janvier 2003

Préambule

Ce rapport a été rédigé à titre personnel. Aussi, je remercie de leur patience et de leur appui Hervé, Léna et Yannis qui m'ont aidée à surmonter la culpabilité¹ et les difficultés que j'avais parfois à articuler - et même à concilier - vie familiale, vie professionnelle, vie « extra professionnelle » (en ce qui concerne le présent rapport) et vie sociale...

Les constats et propositions formulés dans ce rapport ne sauraient en aucun cas engager la Caisse Nationale des Allocations Familiales (Cnaf) au sein de laquelle j'exerce mes fonctions en tant que Sous-Directrice à la Direction de l'Action Sociale.

Ce positionnement m'a cependant facilité l'accès à un certain nombre de données et m'a permis de bénéficier des apports des différents services de la Caisse Nationale (notamment Direction de l'Action Sociale, Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche, Direction des Prestations Familiales et Service de Documentation).

A ce titre, je tiens à remercier Annick Morel, Directrice de la Cnaf, qui m'a permis de réaliser ce rapport, l'a suivi avec attention et m'a apporté de précieux conseils, ainsi que Tahar Belmounes, responsable de la Direction de l'action sociale de la Cnaf, qui m'a facilité ces travaux. Je remercie aussi tout particulièrement Dauphinelle Clément, Liliane Périer et Edith Voisin, conseillères techniques à la Cnaf, de l'appui qu'elles m'ont apporté.

¹ Pour me référer à l'ouvrage de Sylviane Giampino : « Les mères qui travaillent sont-elles coupables ? »...

Synthèse

En un siècle, une question qui ne se posait pas – comment faire garder ses enfants ? - est devenue préoccupation de premier plan pour la majorité des familles sur une période plus ou moins longue. On le doit à la quasi-disparition de la paysannerie, au recul du petit commerce et du travail à domicile, au développement accéléré des métiers du tertiaire et donc de l'emploi féminin, à une séparation plus stricte des générations d'adultes et à l'affirmation par une majorité de femmes de leur volonté de poursuivre leur activité professionnelle pendant la période de constitution de leur famille. Dans un contexte d'urbanisation rapide, les collectivités locales - principalement les communes - ont été amenées à mettre en place des structures d'accueil ou à favoriser leur création. L'Etat, de son côté, a instauré un système de prestations en constante évolution, afin de réduire le coût supporté par les familles. Mais on ne saurait omettre le rôle déterminant joué en cette matière par le système éducatif, qui prend en charge la quasi-totalité des enfants de 3 ans ou plus, et une bonne partie des enfants de 2 ans. Aussi bien pour les familles que pour les décideurs publics locaux, l'essentiel du problème s'en trouve circonscrit aux deux ou trois premières années de chaque enfant.

Fin 2001, on dénombrait 2.270.000 enfants de moins de 3 ans, dont 260.000 scolarisés, environ 1.000.000 gardés principalement par un de leurs parents et de l'ordre de 1.000.000 qui ont besoin d'une solution d'accueil. Dans ce dernier groupe, 240.000 enfants sont accueillis en crèche, 460.000 par une assistante maternelle et 30.000 sont gardés à leur domicile par une employée de maison. Quelque 300.000 enfants de moins de 3 ans se situent ainsi hors du système d'accueil aidé, dont les trois quarts seraient gardés par un membre de la famille, les grands parents étant ici largement mis à contribution et un quart par une autre personne, notamment dans le cadre d'une garde "au noir".

Par ailleurs, une partie des 2.160.000 enfants de 3 à 6 ans ont besoin, pour une durée hebdomadaire plus courte, d'une solution de garde en complément de l'école. 260.000 sont accueillis par une assistante maternelle, 280.000 fréquentent un centre de loisirs sans hébergement et 50.000 sont gardés à domicile par une employée de maison.

Les disparités territoriales sont massives, les crèches étant concentrées dans les grandes villes. L'intercommunalité progresse lentement, mais le clivage entre milieu urbain et milieu rural ne s'atténue pas. Au total, la capacité d'accueil autorisée correspondant aux agréments d'assistantes maternelles est de 790.000 enfants, pour un accueil effectif de 720.000 enfants bénéficiaires de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle. Près de 80.000 enfants de moins de 6 ans sont gardés à domicile par une employée de maison. Les deux tiers des enfants accueillis en crèche le sont dans une crèche collective, un tiers en crèche familiale ou parentale. Les structures d'entreprise représentent 15.000 places, concentrées en Ile-de-France, et majoritairement dans les hôpitaux et les entreprises publiques. Les halte garderies offrent 71.000 places et accueillent 360.000 enfants. Le multi-accueil est pratiqué dans les crèches collectives et les halte-garderies, principalement en province.

Les emplois liés à la petite enfance connaissent une désaffection préoccupante. Les difficultés de recrutement concernent toutes les catégories de personnels (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture) et sont d'autant plus accentuées que le niveau de diplôme est élevé. Pour l'accueil collectif, l'augmentation des besoins se conjugue à la réduction du temps de travail et à la perspective de départs massifs en retraite dans les prochaines années. Le risque de pénurie est considérable. L'accueil individuel lui-même (assistantes maternelles, employées de maison) devient problématique dans certains secteurs

géographiques, alors que le niveau de qualification exigé est bien moins élevé puisque la majorité des assistantes maternelles n'ont aucun diplôme.

Existe-t-il un mode d'accueil idéal ? A tout le moins, tel mode d'accueil est-il préférable à tel autre ? Les études et recherches financées par la Cnaf ne permettent pas, pour l'heure, de trancher ce débat de fond. D'une part, toute médaille a son revers : à titre d'exemple, l'accueil individuel expose moins les enfants à certaines infections, mais il ne leur permet pas non plus de développer précocement certaines défenses immunitaires ni de se prémunir contre des risques ultérieurs d'allergies et d'asthme. D'autre part, l'appréhension rigoureuse des avantages relatifs des différents modes d'accueil est très difficile. Il convient en effet de prendre en compte le milieu familial de l'enfant, mais aussi la qualité de vie au sein de la famille (dialogue, relations affectives, hygiène de vie, etc.) ou encore la qualité de la relation entre les parents et la structure d'accueil considérée. A ce stade, les différences décelables entre les différents modes d'accueil semblent du second ordre devant les différentiels de « qualité » au sein d'une même catégorie de mode d'accueil, et devant l'importance des ruptures ressenties par l'enfant quand il change de structure.

Le coût théorique est en 2001 de 1.671 euros (au tarif du Smic) pour une garde à domicile (mais elle peut couvrir plusieurs enfants). Il est de 1.166 euros par enfant en crèche collective et de 707 à 900 euros par enfant pour une assistante maternelle.

On ne distingue pas moins de six prestations : l'allocation parentale d'éducation (APE), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (Afeama) et son complément, l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged), l'allocation pour jeune enfant (APJE) et l'allocation de présence parentale (APP). Par ailleurs, les parents peuvent bénéficier de réductions fiscales, d'une part la réduction d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 7 ans, d'autre part la réduction d'impôt pour emplois familiaux. L'offre de modes de garde est encouragée à travers le statut fiscal des assistantes maternelles et les prestations de service versées aux gestionnaires de structures. Les Caf versent aussi des aides à l'investissement.

En 2001, le total des prestations hors APJE représente un montant de 4.892 millions d'euros, dont 2.900 pour l'APE. L'action sociale pour les services collectifs se chiffre à 1.989 millions d'euros, les avantages fiscaux à 545 millions d'euros. Enfin, l'APJE représente 2.800 millions d'euros. La dépense totale en faveur de l'accueil des enfants s'élève ainsi à un montant total de 12.189 millions d'euros.

En moyenne, les ménages avec enfants de un à trois ans dépensent pour la garde de ces derniers 2.100 euros pour l'année après déduction des aides mais avant prise en compte des éventuelles réductions d'impôt. La dispersion est forte : 40% des ménages concernés versent moins de 1.000 euros, 25 % entre 1.000 et 2.000 euros, 25 % entre 2.000 et 5.000 euros, 10 % plus de 5.000 euros.

La liberté de choix des modes de garde n'est pas véritablement assurée. Les ménages avec de faibles revenus ne peuvent avoir recours qu'à la crèche, l'assistante maternelle étant trop coûteuse. En l'absence de crèche, le choix se limite à l'arrêt de l'activité professionnelle pour l'un des parents, la garde par le voisinage ou la famille, ou encore la garde au noir. En schématisant, le taux d'effort croît avec le revenu pour les crèches et décroît avec le revenu pour la garde par une assistante maternelle.

Le revenu du ménage, le nombre d'enfants, la présence de deux parents ou d'un seul, l'activité ou l'inactivité de la mère déterminent très largement le choix (si choix il y a) des modes de garde et le type de prestation. Ainsi, les familles avec un seul enfant sont celles qui optent le plus souvent pour la crèche. Ouvrières et employées représentent 84% des

bénéficiaires de l'APE de rang 2. Symétriquement, le revenu net moyen des bénéficiaires de l'Agéd représente 213 % de celui des bénéficiaires de l'Afeama et 272 % de celui des usagers de crèches.

La question de la garde des enfants se joue sur une toile de fond qui a beaucoup évolué sur le demi-siècle écoulé. Le taux d'activité féminin a doublé entre 1960 et 2000, passant de 40 % à 80 %. Le cumul, pour les femmes, d'une activité professionnelle et d'une activité de mère de famille est considéré comme plus facile en France que dans d'autres pays européens. Le taux d'activité des mères d'un enfant de moins de 3 ans est de 80 %. Il est de 36 % pour les mères de trois enfants dont un de moins de 3 ans. Dans le même temps, l'état de santé des personnes âgées s'est sensiblement amélioré, ce qui peut permettre à davantage d'entre elles d'assurer la garde de leurs petits-enfants. A contrario, l'évolution du travail elle-même n'est pas sans répercussions sur la disponibilité des grand-parents. Le développement de la monoparentalité accentue aussi le besoin d'une garde extérieure au ménage.

Une large majorité de Français considèrent que la présence d'un jeune enfant doit conduire les parents à réviser leur relation au travail : 48 % jugent préférable qu'un des parents s'arrête momentanément de travailler et 24 % qu'un des parents réduise son temps de travail.

Par ailleurs, les Français considèrent l'assistante maternelle comme le meilleur mode de garde, devant la crèche collective et l'accueil par les grands-parents qui venaient en tête 15 ans plus tôt. La crèche collective est vue comme le mode de garde qui est le plus bénéfique pour l'enfant mais aussi comme celui qui présente le plus d'inconvénients pour les parents. On observe aussi que l'offre induit la demande : c'est en région parisienne que les partisans de la crèche collective sont les plus nombreux. Les parents expriment massivement (43 %) le sentiment d'avoir eu recours à un mode de garde qui n'était pas le plus satisfaisant. C'est pour la crèche et la garde à domicile que l'écart entre les aspirations et la réalité est le plus fort.

En définitive, les choix des parents sont contraints au regard des questions de revenus et de prestations - donc de taux d'effort - mais aussi par l'offre de solutions disponibles. Les parents ne sont concernés par ce problème que durant quelques années. En conséquence, ils n'ont guère le temps de se constituer en groupe de pression. Ces questions ont toutefois semblé émerger davantage lors des derniers scrutins municipaux.

La politique actuelle de solvabilisation des familles n'est guère lisible. Mais il importe plus encore de la rendre plus cohérente et plus équitable. En particulier, chaque mode d'accueil donne lieu à un mode de financement spécifique : la garde collective relève de l'initiative locale et de l'action sociale, la garde individuelle est soutenue par un système de prestations légales et de réductions et exonérations fiscales. Le taux de prise en charge ne varie pas de façon rationnelle en fonction des revenus des familles et du mode d'accueil. Seuls les ménages aisés bénéficient d'une véritable liberté de choix. Les inégalités sont en définitive très marquées. Une réforme du dispositif se voit assigner des objectifs qu'il peut s'avérer difficile ou coûteux de rendre compatibles. Il convient de permettre l'accès à des modes d'accueil de qualité à toutes les familles, y compris les plus modestes, mais aussi de favoriser leur libre choix et de lutter contre la garde au noir. La proposition de remplacer l'ensemble des aides actuelles par une allocation unique rencontre une difficulté classique : ou bien le système d'aides se trouve aligné par le haut, ce qui est coûteux, ou bien il est aligné vers la moyenne, et de nombreuses familles se trouvent alors perdantes à ce changement. L'instauration d'une telle prestation passe par la clarification de diverses options, quant au champ couvert et aux modalités de calcul. Au demeurant, on peut s'engager sur d'autres pistes d'amélioration : en premier lieu celle d'un taux d'effort unifié quel que soit le mode de garde ; en second lieu celle d'une allocation forfaitaire avec un complément modulé en fonction des ressources de la famille.

La France se caractérise par un congé de maternité relativement court, ce qui peut être pénalisant pour le développement de l'enfant. On pourrait envisager son allongement de 8 semaines, le portant à un total de 6 mois. Par contre, le congé parental est assez long, et il peut remettre en cause la carrière professionnelle de nombreuses mères. D'où l'idée de le raccourcir : il ne pourrait alors durer que jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, et serait indemnisé au prorata du salaire antérieur. Le mécanisme de l'APE fait également question. Son extension au premier enfant paraît devoir être rejetée car elle exclurait trop de femmes trop longtemps du travail et serait trop coûteuse. Il pourrait être plus intéressant d'étudier une réforme consistant à donner aux parents la possibilité de prendre un ou plusieurs congés d'une durée totale de 24 à 36 mois jusqu'aux 16 ans de leur dernier enfant.

La France accorde relativement beaucoup de prestations en espèces par rapport aux aides en nature. Manifestement, l'offre d'accueil est insuffisante et ce phénomène semble appelé à s'accroître. Ce déficit peut être absolu, mais peut aussi porter sur le mode de garde escompté par les parents, ou encore sur la qualité de l'accueil dispensé. Cette situation est plus ou moins marquée en fonction du lieu où l'on habite : les disparités géographiques sont très importantes. Communes, Caf, conseils généraux et Etat interviennent sur ce secteur sans concertation ni réelle obligation. Les schémas locaux confiés aux communes par la loi famille de 1994 ont eu peu d'effets. Plus récentes, les commissions départementales n'ont aucun pouvoir décisionnel.

Si l'accueil des enfants de plus de 3 ans par l'école maternelle est exemplaire en France, la création d'un service public de même ampleur pour l'accueil des enfants plus jeune peut être examinée. De même, si la liberté de choix doit être favorisée, il convient certainement d'augmenter la capacité des structures collectives afin d'en diversifier la clientèle. Il importe en premier lieu de conforter et pérenniser les aides à l'investissement, mais aussi d'améliorer les aides au fonctionnement des services d'accueil. Il faut ensuite attribuer aux communes la compétence et la responsabilité de l'accueil, mais cela peut s'effectuer selon des modalités très diverses. Les entreprises, de leur côté, devraient être incitées à se préoccuper davantage de cette question. Enfin, un effort devrait concerner les personnels du domaine, afin de favoriser leur formation et de développer l'offre par les assistantes maternelles agréées. Au plan qualitatif, les structures collectives doivent progresser quant à la souplesse de fonctionnement et à l'aptitude à traiter les cas particuliers des familles en difficulté. Dans le secteur collectif, l'aide aux acteurs doit concerner les porteurs de projet et les responsables de structures, mais il importe également d'associer davantage les familles, de poursuivre les réformes de financement et d'encourager le fonctionnement en réseau. Dans le secteur à dominante individuelle, l'effort de formation des assistantes maternelles doit être amplifié. L'agrément et la formation des employés à domicile sont une autre piste de réforme.

La connaissance de ces questions fait largement défaut. Au plan local, les commissions départementales et les diagnostics dans le cadre des contrats enfance doivent permettre de progresser fortement. Au plan national, un bilan doit être fait régulièrement quant à l'évolution de l'offre et de la demande. La gestion prévisionnelle des professionnels doit être assise sur un suivi précis des effectifs par catégorie. Enfin, comme en tout domaine relevant des politiques publiques, la culture de l'évaluation doit être développée.

Sommaire

Introduction	9
Première partie : L'offre d'accueil et son financement	11
Chapitre I : L'offre d'accueil pour les jeunes enfants	12
I. Les évolutions qui expliquent la situation actuelle	12
II. Les différents modes d'accueil aujourd'hui	23
III. Quels impacts sur le développement, l'épanouissement de l'enfant et sa santé ?	37
Chapitre II : Les financements publics et les participations financières des familles	43
I. Les coûts et les financements publics	43
II. Le coût pour les familles et les caractéristiques socio-économiques des usagers	49
Deuxième partie : Face aux besoins des familles, quelles pistes de réflexions et de propositions ?	55
Chapitre I : Les besoins et objectifs des familles et de la société	56
I. Les besoins des familles pour l'accueil de leurs jeunes enfants	56
II. Les objectifs et les enjeux d'une réelle politique d'accueil des jeunes enfants	65
Chapitre II : Les enseignements des autres pays	67
I. Le développement des modes de garde formels : garde collective publique et garde individuelle pour les enfants de moins de trois ans	67
II. Les politiques de congé parental	69
III. Le développement de services de qualité pour les 3-6 ans	70
IV. Les modalités d'accès et de prise en charge	71
V. Quelles leçons des expériences européennes pour le cas français ?	72

Chapitre III : Constats et pistes de propositions	74
I. Pour une politique de solvabilisation des familles plus cohérente et plus équitable	74
II. Pour une amélioration des congés maternité et parentaux	81
III. Pour le développement quantitatif de l'offre d'accueil	86
IV. Pour un développement qualitatif des services d'accueil	93
V. Pour une meilleure connaissance des besoins et de l'offre d'accueil	98
Conclusion	100
Annexes (dont récapitulatif des pistes de propositions)	101
Rapport de Claude Martin : L'accueil des jeunes enfants en Europe, quelles leçons pour le cas français ?	137

Introduction

Comment améliorer l'accueil des jeunes enfants ? Cette question ne cesse de se poser aux décideurs depuis plusieurs décennies. Elle se pose encore aujourd'hui face à un constat : l'offre de modes d'accueil ne correspond pas aux attentes ni aux besoins des parents et des enfants.

Des progrès ont été accomplis, et la France est l'un des pays au monde qui apportent le plus de réponses aux besoins des parents qui ont de jeunes enfants. Pour autant, un certain nombre de pays, notamment du Nord de l'Europe, ont des politiques encore plus développées dans ce domaine.

Bien accueillir le jeune enfant représente un enjeu essentiel, tant pour l'épanouissement des enfants que pour le bonheur de leurs parents. Comment accepter que les premières années de la vie d'un enfant et d'adultes qui deviennent parents soient troublées par l'insuffisance des réponses que la collectivité leur apporte ?

Il s'agit aussi d'un enjeu important pour la société car il a notamment des répercussions sur l'articulation entre vie professionnelle, vie familiale et vie sociale, sur la natalité, sur le développement de l'enfant et sur la prévention des exclusions. De plus en plus de décideurs semblent en être conscients aujourd'hui.

Réalisé à la demande du Haut Conseil de la population et de la famille, ce rapport a donc pour ambition de dresser un constat de la situation actuelle et de proposer des pistes de réflexion et d'action. Il porte sur l'accueil extra-scolaire des enfants de moins de 6 ans révolus qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Dans ce champ, une attention particulière sera consacrée à l'accueil des enfants qui ne fréquentent pas encore l'école maternelle.

La première partie de ce rapport porte sur l'offre d'accueil et son financement. La description de l'offre d'accueil (chapitre I) aborde les évolutions qui expliquent la situation actuelle, la répartition des enfants selon les différents modes d'accueil et les caractéristiques de ces derniers, leur impact sur le développement et l'épanouissement des enfants. Le point relatif au financement des modes d'accueil (chapitre II) traite des coûts des modes d'accueil, des financements publics, du coût pour les familles et de leur impact sur les caractéristiques socio-économiques des usagers.

La deuxième partie apporte quelques analyses critiques et des pistes de propositions (chapitre III) au regard des besoins et objectifs des familles et de la société (chapitre I), mais aussi des enseignements que peuvent nous apporter d'autres pays (chapitre II).

Première partie

L'offre d'accueil et son financement

Chapitre I

L'offre d'accueil pour les jeunes enfants

Quel panorama de l'accueil des jeunes enfants peut-on dresser et quelles sont les évolutions qui expliquent la situation actuelle (I) ? Comment caractériser les différents modes d'accueil (II) et quel est leur impact sur le développement et l'épanouissement des enfants (III) ?

I. - Les évolutions qui expliquent la situation actuelle

Après avoir pointé très rapidement quelques grands repères historiques (I.1.), les évolutions récentes seront davantage développées (I.2.) dans la mesure où il paraît important de bien les cerner pour comprendre la situation actuelle et les pistes d'évolution envisageables.

I.1. - Quelques repères historiques[†]

Lorsque l'on se penche sur l'histoire de l'accueil du jeune enfant, on peut être étonné du chemin parcouru. Les changements dans la façon dont la collectivité a appréhendé la question de cet accueil des jeunes enfants sont à relier à des préoccupations socio-économiques : démographiques (avec le souci de mieux « conserver » les enfants puis, plus tard, d'améliorer leur protection et d'encourager la natalité) et économiques (avec la nécessité de permettre aux femmes de travailler, en particulier avec l'industrialisation au XIX^e siècle, puis les deux guerres mondiales du XX^e siècle).

I.1.1. - Les nourrices sur lieu et les nourrices à emporter préfigurent les assistantes maternelles et les employées à domicile

Un rapide historique permet d'analyser les origines de la situation que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi par exemple, dès le Moyen-Age, on voit coexister deux modes de garde des jeunes enfants, avec les nourrices « à emporter » qui « emportent » les enfants des villes pour les garder chez elles à la campagne et les « nourrices sur lieu » qui s'occupent des enfants au domicile des parents. Au XIX^e siècle, l'activité des premières sera contrôlée et réglementée avec la Loi Roussel, alors que cela ne sera pas le cas des nourrices sur lieu au motif que les parents sont aisés et sont le plus souvent chez eux pour contrôler eux-mêmes la façon dont est soigné leur enfant.[†]

[†] Pour de plus amples informations, voir entre autres :

- Leprince F., « Les structures d'accueil de la petite enfance », Chapitre I/historique, Thèse en économie des ressources humaines, Université de Paris I, 1986.

- Norvez A., « De la naissance à l'école : santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine », 1990.

[†] Rollet C., « La politique à l'égard de la petite enfance sous la III^e République », PUF-INED, cahier 127.

I.1.2. - Les crèches charitables et les salles d'asile préfigurent les crèches et les écoles maternelles⁴

Au XIX^{ème} siècle, l'évolution des modes de garde est étroitement liée à l'industrialisation, qui fait appel à une main-d'œuvre féminine alors même que la loi de 1841 interdit le travail des enfants. Dans le même temps, les préoccupations natalistes visent à protéger les enfants.

Il est intéressant de comparer l'émergence des « crèches charitables » à celle des « salles d'asile ». Les crèches, même si elles sont réglementées (en 1862 pour les crèches privées charitables puis en 1897 pour les crèches municipales⁵), restent très marginales et essentiellement financées par la bienfaisance privée au XIX^{ème} siècle puis par l'action sociale. De leur côté, les « salles d'asile », destinées aux enfants plus âgés, se transforment en « petites écoles » puis en écoles maternelles. Elles se développent, et bénéficient rapidement de financements publics et d'une intégration au système scolaire.

I.1.3. - Les bases de notre système de prestations familiales et de réglementation des modes d'accueil

C'est en 1939 que sera créée une majoration des allocations familiales pour la mère au foyer. Elle sera transformée en allocation de salaire unique en 1941, et étendue en 1945 puis en 1955 où elle sera intitulée allocation de la mère au foyer. C'est à cette période que sera mis en place le socle de base des prestations familiales, avec quatre grandes prestations : les allocations familiales, l'allocation de salaire unique, les allocations prénatales et l'allocation de maternité⁶.

C'est aussi après la seconde guerre mondiale que des évolutions déterminantes apparaissent en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants (mise en place du système de protection maternelle et infantile, réglementation des crèches, création d'un diplôme d'Etat de puéricultrice, ...) ⁷. A partir de la fin des années cinquante, on assiste au développement des écoles maternelles, des crèches ⁸ et des haltes garderies.

I.2. - Les évolutions récentes

Les progrès réalisés au cours des 30 dernières années sont considérables, que ce soit au niveau de l'accueil des jeunes enfants ou de leur pré-scolarisation. Pour faciliter la lecture et la présentation, les évolutions sont analysées par décennie.

I.2.1. - Les années soixante-dix

La fin des années soixante marque un tournant, comme dans bien des domaines. Du fait notamment du développement de l'emploi tertiaire et de la demande de main-d'œuvre, on voit augmenter l'emploi salarié et à temps plein des femmes. L'école maternelle se généralise. C'est aussi au cours de cette période que se développeront les crèches (collectives, familiales

⁴ Noël J. L., «L'invention du jeune enfant au XIX^{ème} siècle : de la salle d'asile à l'école maternelle», Editions Belin, 1997.

⁵ Lefebvre C. «De la garde à la co-éducation» in Informations sociales, N°103, 2002.

⁶ Steck Ph., «Les prestations familiales », Que sais je, PUF, 1993.

⁷ Ancelin J., « L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales : un siècle d'histoire », association pour l'histoire de la Sécurité sociale, 1997.

⁸ La première crèche familiale est créée à la fin des années soixante.

et crèches parentales)⁹, les ludothèques, les lieux d'accueil enfants-parents à la suite de la « maison verte » créée par Françoise Dolto. Une attention croissante est accordée au rôle socio-éducatif des modes d'accueil. Les Caisses d'allocations familiales créent les prestations de service pour soutenir le développement des services et équipements. Pour la première fois, les frais de garde sont pris en compte avec la création d'une allocation pour frais de garde du même montant que l'allocation de salaire unique.

C'est au cours de cette décennie, pendant le septennat de V. Giscard d'Estaing et sur l'initiative de S. Veil, que les prestations familiales passent d'un système très centré sur la femme au foyer vers un système plus neutre envers la femme active professionnellement (loi de 1977 notamment).

- En 1970, la Caisse nationale des allocations familiales créera les « prestations de service » destinées à apporter aux établissements de garde « des recettes certaines leur permettant d'envisager leur développement quantitatif ou qualitatif, afin d'en favoriser l'accès aux usagers ».

- En 1972, l'allocation de salaire unique sera mise sous condition de ressource et majorée pour les familles très modestes avec un enfant de moins de 3 ans ou 4 enfants et plus. Elle s'accompagnera d'une assurance vieillesse pour les parents au foyer (AVPF). Une allocation pour frais de garde est créée pour les familles qui ont un jeune enfant et ne peuvent bénéficier de l'allocation de salaire unique ni de l'allocation de la mère au foyer.

- En 1974 et en 1975, un nouveau décret et un arrêté réguleront les crèches, rendant obligatoire la présence d'un éducateur de jeunes enfants dans les crèches de plus de 40 berceaux.

- En 1976, des frais de garde peuvent être déduits du revenu net imposable.

- En 1977, une loi définit le statut des nourrices, désormais dénommées « assistantes maternelles », et stipule que les assistantes maternelles devront non seulement « accueillir le mineur dans le respect des règles d'hygiène corporelles et mentales » mais aussi « concourir à son éveil intellectuel et affectif et à son éducation ».

- En 1977 est créé un congé parental non rémunéré d'une durée maximale d'une année.

- En 1977, l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et leurs majorations ainsi que l'allocation pour frais de garde sont fusionnées en une seule allocation : le complément familial.

I.2.2. - Les années quatre-vingt

En 1982, les auteurs d'un rapport intitulé « L'enfant dans la vie : pour une politique de la petite enfance » analysent la situation de la façon suivante : « En tout état de cause, la petite enfance reste l'affaire privée de la famille : à elle de se débrouiller pour trouver un système d'accueil, à elle de le payer avec ou sans aide de la collectivité. (...) Ils marquent clairement l'importance de l'éveil et de la socialisation du jeune enfant et les conséquences que peut avoir la carence en modes d'accueil de qualité¹⁰. En mars 1981, sur la base d'un rapport

⁹ Mozèle L., «Le printemps des crèches », l'harmattan, 1992.

¹⁰ Bouyala N., Roussille B., « L'enfant dans la vie », Paris, La Documentation Française, 1982.

réalisé par Evelyne Sullerot, le Conseil économique et social rend un avis qui constate, lui aussi, la pénurie en modes de garde et prône leur développement et le renforcement des aides aux parents de jeunes enfants. Le Plan intérimaire et le IXème Plan retiennent parmi les priorités nationales le développement quantitatif des structures de garde et leur meilleure adéquation aux demandes des parents.

La décennie quatre-vingt voit un renforcement et une diversification des réponses publiques apportées aux différentes situations : il s'agit de développer l'accès aux modes d'accueil collectifs ou individuels pour les parents qui se maintiennent sur le marché du travail et aussi de donner la possibilité aux familles d'assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants. Au-delà de la garde des jeunes enfants, on se préoccupe de plus en plus de leur accueil et ce, quelle que soit la situation professionnelle de leurs parents.

On s'inquiète aussi de la nécessité de multiplier les réponses pour être en adéquation avec la diversité des besoins et des attentes des familles, sans prôner en tant que tel un seul modèle. « Avec les effets de la crise économique, le marché du travail étant marqué, à partir des années quatre-vingt, par de nouvelles formes d'emploi associant flexibilité, temps partiel et précarité, les décisions collectives se sont ajustées au regard d'un nécessaire principe d'individualisation des mesures »¹¹. Au plan Famille de Georgina Dufoix (1985), succède le plan Famille de Michèle Barzach (1986).

« Parallèlement, on a assisté à une montée en charge du rôle de l'école maternelle jusque dans les années quatre-vingt-dix, pour atteindre la scolarisation complète des enfants de 3 ans et même progressivement l'accueil de près d'un tiers des enfants de 2 ans ».¹²

- *En 1985 est créée l'allocation au jeune enfant, qui fusionne les allocations prénatales, l'allocation postnatale et le complément familial servi aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans.*

• *Des mesures concernant l'accueil individuel par les assistantes maternelles et les employées de maison.* Il s'agit de lutter contre la garde au noir et d'inscrire l'accueil individuel dans la politique globale d'accueil.

- *En 1980, les caisses d'allocations familiales mettent en place une prestation spéciale pour les assistantes maternelles (PSAM) pour compenser les cotisations des parents qui déclarent les assistantes maternelles à l'Urssaf.*

- *L'allocation de garde d'enfant à domicile est créée en 1986.*

- *En 1988 est instituée une réduction d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants (que ce soit par une assistante maternelle ou dans une structure collective) et, en 1989, le plafond de dépenses est porté de 13 000 à 15 000 F.*

- *Les relais assistantes maternelles sont créés en 1989.*

¹¹ Cillio Konrad C., « La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale : nouveaux enjeux, nouveaux débats, nouveaux acteurs », octobre 2001.

¹² Martin C., « L'accueil des jeunes enfants en Europe : quelles leçons pour le cas français ? », rapport réalisé à la demande du Haut conseil à la population et à la famille, octobre 2002.

- Des mesures pour les parents qui gardent leur enfant

- En 1984, le congé parental d'éducation est étendu de une à deux années et s'applique obligatoirement dans toutes les entreprises de plus de 100 salariés.

- En 1985, une aide est instituée pour les parents, généralement les mères, qui n'exercent pas d'activité professionnelle pendant les trois premières années de leur enfant : l'allocation parentale d'éducation. Elle est réservée aux parents qui ont au moins trois enfants et peuvent attester de 2 années d'activité professionnelle dans les 3 ans précédant l'arrêt. En 1986, la condition d'activité est assouplie à 2 années d'activité professionnelle dans les 10 années précédentes.

- Des outils pour développer les structures d'accueil

- Les contrats crèches sont créés en 1983 pour inciter au développement de places en crèches.

- Les contrats enfance leur succèdent en 1988. Avec cet outil, les caisses d'allocations familiales vont encourager les communes à développer leurs équipements d'accueil des jeunes enfants et plus largement à définir une politique globale de l'accueil des jeunes enfants sur leur territoire.

- En 1989, différentes déductions fiscales pour frais de garde sont instaurées, et un certain nombre d'organismes (l'Etat, la Fondation de France, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés, la Caisse des dépôts et consignations) accompagnent, avec les Caf et les communes, et parfois les conseils généraux, le développement d'actions innovantes (lieux d'accueil enfants-parents, ludothèques, actions passerelles avec l'école, actions d'éveil culturel et artistique, ...).

I.2.3. - Les années quatre-vingt-dix

Au cours des années quatre-vingt-dix, les outils mis en place dans les années quatre-vingt sont adaptés à l'évolution du contexte socio-économique et des besoins des familles. Différentes mesures s'inscrivent dans la perspective d'inciter à la création d'emplois. L'objectif de neutralité à l'égard des choix de vie des familles est revendiqué par l'ensemble des décideurs politiques. Tous souhaitent aussi encourager le développement quantitatif et qualitatif de services – individuels ou collectifs – d'accueil des jeunes enfants. La politique en ce domaine continue à se construire et à se renforcer.

Au plan Famille d'Hélène Dorlhac (1990), succèdent le plan pour l'emploi familial de Martine Aubry (1992), le Plan Famille de Simone Veil (1994) puis les mesures et les plans arrêtés par Martine Aubry puis Ségolène Royal suite aux conférences de la famille (1999, 2000, 2001).

● Pour l'accueil individuel

- En 1991, la prestation spéciale assistante maternelle est remplacée par une prestation légale, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (Afeama).

- En 1992, est créé un complément d'Afeama qui vient compléter le remboursement des cotisations sociales via l'Afeama et prendre en charge une partie du salaire versé.

- En 1994, le complément d'Afeama est augmenté de 50 % pour un enfant de moins de 3 ans et de 25 % pour un enfant de 3 à 6 ans, mais il reste forfaitaire quels que soient les revenus des familles.

- En 1992, une loi redéfinit le statut des assistantes maternelles et les obligations des conseils généraux à leur égard, notamment en termes de formation initiale.

- En 1992, une réduction d'impôt pour les emplois à domicile est accordée : 50 % des dépenses dans une limite de 25 000 F. Cette réduction d'impôt est portée à 50 % de 90 000 F en 1994 et s'accompagne d'une augmentation du plafond de l'Agéd de façon à couvrir l'intégralité des charges sociales pour un emploi à plein temps.

- En 1996 est instauré un agrément qualité pour les personnes qui gardent des enfants à domicile.

- L'Agéd est réformée en 1999 dans un sens plus restrictif. Le taux de prise en charge des cotisations diminue en fonction des revenus des parents et de l'âge de l'enfant. Parallèlement, le plafond de l'Agéd est réduit. Dans le même temps, le plafond de la réduction d'impôt est diminué de moitié, passant de 90 000 à 45 000 F.

● Pour la garde par les parents

- En 1994, l'allocation parentale d'éducation est étendue dès le 2ème enfant aux parents qui peuvent attester de deux années d'activité professionnelle au cours des 5 années précédentes. Elle est accordée aux parents qui travaillent à temps partiel, avec des conditions très avantageuses lorsque chacun des deux parents exerce son activité à temps partiel. Pour bénéficier de cette APE à temps partiel, il n'est pas nécessaire de réduire son activité, contrairement à ce qui a souvent été écrit.

- En 1999 est instituée une aide à la reprise d'activité des femmes (Araf).

● Pour le développement des structures d'accueil

- En 1994, les contrats enfance sont rendus plus attractifs, notamment pour les petites communes et les contrats intercommunaux. Ils incluent une aide à l'investissement. Dans le même temps, les prestations de service pour les crèches sont revalorisées. Il est prévu de consacrer 3 milliards de F. supplémentaires en 5 ans au développement des modes d'accueil. En définitive, seuls 2,5 milliards de F. seront dépensés.

- En 1999, la Cnaf décide, avec l'accord de l'Etat, de réformer les prestations de service que les Caf accordent aux crèches. Désormais, la prestation de service inclut les participations financières des familles et couvre 66 % du prix plafond. En contrepartie, les gestionnaires appliquent un barème de participations financières des familles défini au plan national et permettant leur accès aux crèches, quels que soient leurs revenus. Cette réforme permet aux gestionnaires qui accueillent un nombre important de familles en difficulté de ne plus voir peser intégralement sur eux le poids de la faible participation financière des familles. Elle devrait aussi faciliter la création de services dans les villes où résident un grand nombre de familles à faibles revenus.

I.2.4. - Pour la période 2000-2004, la Cnaf, dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) qu'elle a signée avec l'Etat, dispose pour la première fois d'un budget d'action sociale pluriannuel. Celui-ci prévoit différentes réformes. Parallèlement, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour adapter et développer les modes d'accueil et faciliter la vie des parents de jeunes enfants.

● Pour l'accueil individuel

- En 2000, le complément d'Afeama est modulé en fonction des ressources des parents avec un montant de base de 845 F. par mois et deux montants majorés à 1020 et 1290 F. par mois.

- En 2002, les missions des relais assistantes maternelles sont étendues à la garde à domicile, et leur financement est adapté et amélioré.

- En 2002, il est décidé d'expérimenter un contrat entre les Caf et les conseils généraux pour améliorer la qualité de l'accueil, en particulier pour l'accueil individuel, et promouvoir la coordination départementale.

● Pour la garde par les parents

- En 2001, un congé de paternité d'une durée de 14 jours est créé.

- En 2001, une mesure est destinée à favoriser la réinsertion professionnelle à l'issue de l'allocation parentale d'éducation : il est possible de cumuler l'APE et son salaire pendant une période limitée intervenant au moins 6 mois avant la fin des droits à l'APE, et une aide à la reprise d'activité est créée.

● Pour le développement des structures d'accueil

- En 2000 (août), un cadre juridique clarifié et actualisé est donné aux structures d'accueil des jeunes enfants, avec la parution d'un décret en préparation depuis plus de 15 ans. Ce décret, qui reconnaît officiellement les structures parentales et le multi-accueil, permet le développement d'innovations. Il accorde une plus grande place à l'aspect socio-éducatif des modes d'accueil en permettant aux éducateurs de jeunes enfants de diriger certains d'entre eux. C'est d'ailleurs ce débat autour de l'aspect plus ou moins sanitaire ou socio-éducatif et, par conséquent, autour des places respectives des médecins, puéricultrices, auxiliaires de puériculture et éducateurs de jeunes enfants (avec la question du taux d'encadrement des enfants) et autour des taux d'encadrement qui avait conduit à bloquer la sortie de ce décret pendant si longtemps.

- En 2000, lors de la conférence de la famille, un Fonds d'investissement pour la petite enfance est créé et financé sur les excédents de la branche famille lors de la loi de financement de la Sécurité sociale. D'un montant d'1,5 milliard de francs, il est très rapidement consommé, ce qui conduit le Gouvernement à envisager un second fonds. Une aide exceptionnelle à l'investissement vient prendre la suite du fonds d'investissement pour la petite enfance. D'un montant de 229 millions d'€ (1,5 Md F comme le Fipe), cette aide à l'investissement a fait l'objet d'un avenant à la COG entre l'Etat et la Cnaf pour l'intégrer, à titre exceptionnel, dans le Fnas suite à la décision du Conseil constitutionnel ayant conduit à remettre en cause la légalité d'un fonds financé sur les excédents passés de la branche famille. Après quelques péripéties juridiques, cette nouvelle aide à l'investissement est disponible depuis le 3 mai 2002 et il semblerait, d'ores et déjà, que les crédits seront insuffisants dans un certain nombre de départements pour pouvoir couvrir les projets des communes et des associations.

- En 2001, la prestation de service pour les lieux d'accueil enfants/parents est nettement améliorée et adaptée à leur fonctionnement de façon à favoriser leur développement.

- En 2002, les prestations de service pour les crèches et haltes garderies sont unifiées. Cette réforme réduit la complexité du système de financement par les Caf. Elle permet de revaloriser les prestations accordées aux haltes garderies, et de soutenir le multi-accueil.

- En 2002, la délégation interministérielle à la ville et la délégation aux droits des femmes lancent un programme de soutien au développement des modes d'accueil souples et innovants.

- En 2002 commencent à être mises en place des commissions départementales de coordination de la petite enfance. La création de ces commissions a été votée par le parlement dans le cadre de la loi, et le décret d'application a été publié début mai.

I.2.5. - Quelques éléments de bilan de ces 30 dernières années

On peut qualifier de « révolution silencieuse » le maintien des femmes sur le marché du travail¹⁷. L'amélioration des politiques d'accueil des jeunes enfants, tant du côté de l'offre de services que de la solvabilisation des familles, y a sans aucun doute contribué.

Les dimensions psychologiques et sociologiques (la prévention des exclusions et plus largement la contribution à la cohésion sociale) ont pris une importance croissante. On est passé de la garde à l'accueil des enfants mais aussi des parents.

- Un nombre d'enfants gardés par l'un de leurs parents qui diminue malgré l'APE

Le nombre d'enfants principalement gardés par leur mère (dont une partie par leur mère active) est passé de 1 400 000 en 1982 à 960 000 en 2000, et leur proportion de 59 % à 43 % au cours de la même période. La création de l'allocation parentale d'éducation accordée à partir du 3ème enfant en 1985 et son extension au 2ème enfant en 1994 ont ralenti cette évolution mais ne l'ont pas inversée, en raison notamment de la progression de l'activité professionnelle des mères avec un seul enfant.

¹⁷ D. Méda, « Le temps des femmes, pour un nouveau partage des rôles », Flammarion, 2001

En 1994, 175 000 parents de trois enfants et plus bénéficient de l'Allocation parentale d'éducation. Depuis son ouverture dès le deuxième enfant, son nombre d'allocataires a rapidement progressé, passant de 303 000 à 556 000 bénéficiaires entre 1995 et 2000.

- Un recours croissant à des modes d'accueil déclarés

Aujourd'hui, l'école maternelle accueille la quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans et environ un tiers des enfants de 2 à 3 ans. Les centres de loisirs sans hébergement maternels accueillent environ 300 000 enfants de moins de 6 ans, le mercredi, avant et après l'école et pendant les vacances scolaires.

Au total, le nombre de places en crèches collectives, familiales et parentales passe de 69 000 en 1975 à 119 000 en 1983, 182 000 en 1992 et 203 000 en 2001. Elles ont donc presque triplé en 25 ans avec une progression moyenne de 5 000 places par an qui s'est nettement ralentie au cours des dernières années. Cette progression devrait reprendre dans les années à venir avec l'impact du fonds d'investissement pour la petite enfance qui devrait conduire, d'ici fin 2004, à la création de près de 20 000 places de crèches, haltes garderies et multi-accueil. On ne sait pas encore quel sera l'impact de l'aide exceptionnelle à l'investissement qui lui a succédé en 2002, mais elle sera sans doute du même ordre.

Les haltes garderies se sont développées plus rapidement que les crèches. Le nombre de places a presque triplé en 20 ans, passant de 25 500 en 1980, à 50 600 en 1990 et 71 500 en 2001 (20 % des places de haltes garderies se situent dans des structures multi-accueil, contre 10 % en 1989).

Pour sa part, l'accueil individuel a rapidement progressé au cours des dernières années. On est ainsi passé, entre 1991 et 2001, de 110 000 à 598 000 familles bénéficiaires de l'Afeama¹⁵ et de 12 000 à 61 000 familles bénéficiaires de l'Aged¹⁶, soit 534 000 familles supplémentaires en 10 ans (en moyenne : plus de 50 000 familles supplémentaires par an).

Voir évolutions du nombre de places en crèches et chez des assistantes maternelles en ANNEXE N°1

Globalement, le recours des ménages aux modes d'accueil payants a connu un fort développement. En 1999, 43 % des ménages ayant des enfants de moins de trois ans faisaient appel à une aide rémunérée contre 35 % trois ans auparavant, et 70 % de ces ménages déclaraient bénéficier d'au moins un dispositif d'aide publique, contre à peine plus de la moitié trois ans avant. « Ces évolutions semblent accréditer l'idée selon laquelle le développement des aides publiques a incité de moins en moins de ménages à rémunérer « au noir » leur service de garde ».¹⁷

Ainsi, les toutes dernières années ont vu la stabilité de l'accueil à l'école maternelle, le développement très rapide des modes d'accueil individuels et déclarés et beaucoup plus lent

¹⁵ 598 000 familles bénéficiaires, tous régimes, dont 574 000 familles du régime général (il s'agit ici de familles bénéficiaires et non d'enfants couverts).

¹⁶ Source : Cnaf – Il s'agit ici de familles bénéficiaires de l'Afeama et de l'Aged et non d'enfants couverts par ces prestations (tous régimes, métropole et Dom).

¹⁷ Flipo A. et Sédillot B., « Le recours aux services payants pour la garde des jeunes enfants se développe » p. 99, Insee, France - Portrait social, 2000.

des modes d'accueil collectifs, et une diminution de la garde non déclarée ou « garde au noir ».

On a aussi assisté au recours croissant à plusieurs modes d'accueil qui se complètent entre eux et à une implication croissante des parents (avec notamment le développement des crèches parentales qui restent néanmoins peu nombreuses avec moins de 9 000 places).

- Une augmentation des dépenses collectives marquant l'évolution des politiques publiques

Au total, les dépenses consacrées à l'APE, à l'Afeama et à l'Aged ont presque été multipliées par quatre en 10 ans :

- Les dépenses consacrées à l'APE ont triplé en 10 ans (de 1 245 à 2 900 millions d'€ entre 1990 et 2001).
- Elles ont plus que quadruplé concernant l'Aged (de 39 à 129 millions d'€ en 2001).
- Elles ont doublé entre 1995 et 2000 concernant l'Afeama et son complément (862 millions d'€ en 1995 et 1 800 millions d'€ en 2001), sachant que l'Afeama a remplacé la prestation spéciale pour assistante maternelle (PSAM) créée en 1980 sur les fonds d'action sociale des Caf.

- Ce qui apparaît aussi clairement dans l'historique des trente dernières années, c'est la succession des mesures prises dans ce domaine et l'instabilité des politiques.

On assiste à une augmentation continue des dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants et on note une certaine pérennité des outils sur lesquels elles s'appuient. Mais il se passe rarement trois années sans qu'une réforme n'intervienne pour améliorer tel ou tel type de prise en charge ou, plus rarement, pour revenir sur certains avantages comme cela a été le cas pour l'Aged en 1999.

Mais les analyses convergent pour souligner des décalages persistants entre l'offre d'accueil et les attentes des familles

Au cours des dix dernières années, plusieurs rapports traitent de l'accueil des jeunes enfants : ils soulignent tous le décalage entre l'offre de modes d'accueil et les attentes des familles (voir encadré ci-dessous).

**Les principaux rapports officiels traitant de l'accueil des jeunes enfants
depuis 1991**

- 1991 (25 septembre) : *Avis du Conseil économique et social sur la base du rapport de Hubert BRIN.*
- 1993 (octobre) *«La politique familiale », Colette CODACCIONI (rapport remis au Premier Ministre).*
- 1994 (avril) *Avis du Haut Conseil de la population et de la famille.*
- 1998 (mai) *«Bilan et perspectives de la politique familiale », Claude THELOT et Michel VILLAC (rapport remis au Premier Ministre et publié à la Documentation Française).*
- 1998 (mai) *«Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale », Michèle ANDRE.*
- 1998 (juin) *«Quelle politique familiale pour demain ? », Dominique GILLOT.*
- 1998 (juillet) *«Les services d'aide à la personne », Véronique HESPEL et Michel THIERRY, rapport IGAS-IGF.*
- 2001 *« Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance », Marie Thérèse HERMANGE, rapport au Président de la République pour la préparation de l'Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, publié à la Documentation Française.*

II. - Les différents modes d'accueil aujourd'hui

Comment se répartissent les enfants en fonction des différents modes d'accueil ? Quelles sont les disparités territoriales ? Le point II.1 répondra à ces questions.

Le point II.2. traitera des différentes caractéristiques des modes d'accueil. L'accueil par les parents ou des membres de la famille sera traité en premier (II.2.1.) parce qu'il détermine, globalement, les besoins à prendre en compte par la collectivité. Il s'agira ensuite de l'accueil individuel, quantitativement le plus important (II.2.2.), puis de l'accueil à dominante collective, sachant que les crèches familiales constituent un service collectif mais offrent un accueil individuel de l'enfant au domicile d'une assistante maternelle (II.2.3.).

Enfin, le point II.3. traitera des professionnels de la petite enfance, qui sont au cœur de cette offre d'accueil.

II.1. - La répartition des enfants entre les différents modes d'accueil

Pour mieux cerner la répartition des enfants entre les différents modes d'accueil, il est préférable de distinguer les enfants de moins de 3 ans et ceux de 3 à 6 ans (II.1.1.). Si les statistiques le permettaient, il serait plus cohérent d'analyser cette répartition selon que les enfants fréquentent ou non une école maternelle, mais un certain nombre d'éléments sont calés sur la réglementation des prestations familiales, qui a retenu l'âge de 3 ans comme pivot. On observe de fortes disparités territoriales qu'il convient de mettre en lumière pour accompagner les chiffres nationaux (II.1.2.).

II.1.1. - La répartition nationale

Il est très difficile de connaître avec précision la répartition des enfants entre les différents modes d'accueil. Il ne peut s'agir que d'approximations réalisées en croisant différentes sources statistiques et en se livrant à certaines extrapolations mais, selon les sources, il s'agit de données relatives à un nombre de places agréées ou à des enfants, ou à des ménages avec de jeunes enfants.

Il serait préférable de distinguer les modes d'accueil des enfants qui ne fréquentent pas encore une école maternelle, des modes d'accueil de ceux qui sont préscolarisés. Les catégories statistiques nous obligent néanmoins à distinguer les moins de 3 ans et les 3-6 ans.

Les principales sources sont :

- *les statistiques relatives au nombre de places en services et équipements relevant de la PMI : élaborées par le Ministère des « affaires sociales » (Drees), elles portent sur le nombre de places et non sur le nombre d'enfants les fréquentant,*
- *les statistiques de la Cnaf à partir des prestations versées par les Caf (Afeama, Aged, APE),*
- *les statistiques de l'éducation nationale et du Ministère de la jeunesse et des sports pour ce qui concerne l'école maternelle et les CLSH,*
- *les enquêtes «Services de proximité » réalisées en 1996 et 1999 par l'Insee mais qui portent sur les ménages avec de jeunes enfants et non sur les enfants eux-mêmes,*
- *l'enquête Emploi du temps de l'Insee, 1998-1999,*
- *l'enquête Revenus fiscaux menée par l'Insee et la DGI. Menée en 1997, elle porte elle aussi sur les ménages et non sur les enfants.*
- *par ailleurs, une enquête, cofinancée par la Cnaf, est en cours de réalisation par l'Insee et la Drees. Elle permettra de mieux connaître les modes d'accueil des jeunes enfants mais, lancée en 2001, ses premiers résultats ne seront pas disponibles avant 2003.*

A. Les enfants de moins de 3 ans

Moins d'un tiers des enfants de moins de 3 ans fréquentent un mode d'accueil extra familial aidé par la collectivité publique (en dehors de l'école maternelle pour la tranche des 2-3 ans) :

- 20 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis par une assistante maternelle,
- 11 % en crèche collective ou familiale,
- 1 % sont accueillis par une employée à domicile.

On a vu au cours des dernières années diminuer le nombre d'enfants dont on ignorait le mode de garde, principalement en raison de la progression de leur accueil par des assistantes maternelles agréées.

On estime cependant aujourd'hui qu'environ 300 000 enfants de moins de 3 ans ont un parent ou leurs deux parents actifs, ne sont pas gardés par eux et ne bénéficient d'aucune formule d'accueil aidée par la collectivité : ils sont donc accueillis gratuitement par un membre de la famille ou du voisinage ou gardés au noir. Pour une partie d'entre eux, la solution adoptée correspond au choix de leurs parents, notamment en cas de garde par les grands-parents. Mais, au total, ce sont donc 30 % des enfants qui ont besoin d'un mode d'accueil pendant l'activité professionnelle de leurs parents et dont on ignore concrètement la solution qui a été adoptée.

Ceci est cohérent avec les résultats de l'enquête Insee sur les services de proximité : 70 % des ménages qui font appel à une solution rémunérée pour la garde de leur enfant de moins de

3 ans déclarent bénéficier d'au moins un dispositif d'aide publique, donc 30 % n'en bénéficient pas.¹⁰

Une partie des enfants gardés principalement par les parents qui ne bénéficient pas de l'APE sont aussi sans doute gardés plus ou moins occasionnellement par une personne non déclarée faute d'avoir trouvé une autre solution.

On sait par ailleurs qu'« une proportion non négligeable de femmes exerçant une activité professionnelle déclarent ne recourir à aucune aide » pour la garde de leur jeune enfant. Elles seraient entre 15 %¹¹ et près de 25 %¹² dans ce cas. Les horaires de travail décalés des parents, la possibilité d'amener l'enfant sur le lieu de travail pour les non-salariés, la présence d'une sœur ou d'un frère plus âgé peuvent rendre inutile le recours à une tierce personne pour s'occuper du jeune enfant. Une partie de ces femmes actives qui n'ont recours à aucune aide extérieure peuvent parallèlement bénéficier d'une APE à taux partiel. Enfin « une partie des ménages qui recourent « au noir » à un service pourront l'avoir omis volontairement, alors que d'autres ménages l'auront mentionné soit comme une aide gratuite, soit comme une aide payante »¹³.

Enfin, le « multi-recours » (recours à plusieurs modes d'accueil) se développe et concerne 37 % des ménages utilisateurs en 1999 contre 28 % en 1996. Si l'on ne considère que les ménages ayant un enfant de moins de 3 ans et faisant appel à une aide extérieure, 20 % combinent régulièrement crèche, garde à domicile, assistante maternelle ou aide bénévole et, parmi ceux-ci, 40 % associent assistante maternelle et garde bénévole.¹⁴ Le même enfant sera donc comptabilisé plusieurs fois dans les statistiques disponibles si ses parents ont simultanément recours à l'Afeama, à l'Aged et à la crèche par exemple.

Il est donc difficile pour ne pas dire impossible dans l'état actuel des connaissances sur le sujet, d'établir avec précision l'écart quantitatif entre l'offre et les besoins en modes d'accueil pour les jeunes enfants. Tout au plus peut-on dire que, malgré une certaine diminution du nombre d'enfants gardés de façon « non déclarée », les besoins à couvrir restent importants et que moins du tiers des enfants de moins de 3 ans sont accueillis en crèche, par une assistante maternelle ou une employée de maison déclarée.

¹⁰ Flipo A., Sédillot B., op. cit : il s'agit ici de ménages et non de femmes actives ou d'enfants.

¹¹ Source : Enquête Emploi du temps 1998-99, « 85% des ménages où vit au moins un enfant non scolarisé, dont la mère est active occupée, ont recours à une aide extérieure pour la garde de leur enfant », in Guillot O. « une analyse du recours aux services de garde d'enfants », Insee, Economie et statistique.

¹² Source : Enquêtes sur les conditions de vie des ménages relatives aux services de proximité / « Presque le quart des femmes exerçant une activité professionnelle déclarent ne recourir à aucune aide » in Flipo A., Sédillot B. « Le recours aux services payants pour la garde des jeunes enfants se développe », Insee, France, portrait social, 2000.

¹³ Flipo A., Sédillot B., op. cit.

¹⁴ Flipo A., Sédillot B., « Le recours aux services payants pour la garde des jeunes enfants se développe », Insee, France, portrait social, 2000, p. 111.

Où sont les enfants de moins de 3 ans ? : estimations...approximatives

(au 31/12/2001)

2 273 400 enfants de moins de 3 ans	
256 000 sont scolarisés	<i>Un certain nombre d'entre eux sont gardés, en complément de l'école, par une assistante maternelle, une employée de maison (et font donc partie des effectifs comptabilisés ci-après)</i>
<i>Environ 1 000 000 sont « principalement » gardés par un de leurs parents (qui peut avoir une activité professionnelle ou assimilée)</i>	<i>On compte 619 200 enfants dont les 556 000 familles bénéficient de l'APE. Parmi ceux-ci, les trois quarts, soit 458 000, sont couverts par une APE à taux plein. On peut considérer que les parents qui bénéficient d'une APE à taux réduit et travaillent donc à temps partiel ont recours à un autre mode d'accueil à titre principal.</i> <i>Une partie d'entre eux fréquentent une des 4 800 haltes garderies offrant 71 500 places et accueillant environ 358 000 enfants de 3 à 6 ans.</i>
<i>Au moins 1 million d'enfants ont besoin d'un mode d'accueil pendant l'activité professionnelle de leurs parents</i>	
243 600 sont accueillis en crèche (11 %)	<i>On compte 203 000 places de crèches agréées mais on estime que chaque place accueille en moyenne 1,2 enfant.</i> <i>Les enfants accueillis en crèches bénéficient des financements des collectivités locales et des Caf ainsi que des réductions d'impôt pour frais de garde.</i>
457 200 sont accueillis par une assistante maternelle	<i>Un certain nombre fréquentent une école maternelle.</i> <i>Ils bénéficient de l'Afeama, de sa majoration et des réductions d'impôt pour frais de garde.</i>
- 30 600 sont gardés à leur domicile par une employée de maison	.
<i>Il reste donc environ 300 000 enfants de moins de 3 ans hors du système d'accueil aidé : chiffre difficile à établir compte tenu des double comptes dus au cumul de différents modes d'accueil et du fait que les enfants admis à l'école maternelle ont besoin d'autres modes d'accueil quand leurs parents exercent une activité professionnelle.</i>	
<i>Des estimations, voire des extrapolations, indiqueraient que :</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Les trois quarts seraient gardés par un membre de la famille (grands-parents notamment) et - Un quart par une autre personne (garde non déclarée notamment). - On peut cependant penser que les déclarations de garde par un membre de la famille sont majorées au regard de la « garde au noir ». Les parents peuvent aussi compléter un mode d'accueil principal par une solution non déclarée. 	

Sources : Bulletin mensuel de statistiques, Insee, janvier 2001 et statistiques de la Drees et de la Cnaf, 31 décembre 2001

B. Les enfants de 3 à 6 ans

Les enfants de plus de 3 ans sont dans leur quasi-totalité inscrits dans une école maternelle ; la plupart le sont à l'école publique (88 % d'entre eux). Seuls 10 400 fréquentent un jardin d'enfants.

Compte tenu de la gratuité de l'école, les coûts que représente pour les familles l'accueil de leur enfant sont donc bien moindres que lorsque l'enfant ne fréquente pas encore une école maternelle.

Où sont les enfants de 3 à 6 ans ?

2 159 000 millions d'enfants de 3 à 6 ans	
<i>Quasiment tous fréquentent une école maternelle (ou plus marginalement un jardin d'enfant)</i>	
En complément de l'école :	
<i>258 300 sont accueillis par une assistante maternelle</i>	<i>Leurs parents bénéficiant de l'Afeama, de sa majoration et des réductions d'impôt pour frais de garde.</i>
<i>280 700 fréquentent un centre de loisirs sans hébergement</i>	<i>Ils bénéficient d'un financement que les collectivités locales et les Caf accordent aux CLSH et des réductions d'impôt pour frais de garde.</i> <i>Sans compter les enfants accueillis dans des structures périscolaires qui ne sont pas des CLSH.</i>
<i>45 800 sont gardés à domicile par une employée de maison</i>	<i>Leurs parents bénéficiant de l'Aged et des réductions d'impôt pour emplois à domicile.</i>
Au total 584 800 enfants accueillis par une solution aidée par la collectivité, sachant que certains peuvent être comptés deux fois lorsque les parents ont recours à plusieurs solutions.	

Sources : Bulletin mensuel de statistiques, Insee, janvier 2001 et statistiques de la Drees et de la Cnaf, 31 décembre 2001

« Les ménages dont les jeunes enfants sont tous scolarisés sont certes moins nombreux à utiliser des services de garde que ceux qui ont au moins un enfant non scolarisé et, lorsqu'ils y font appel, c'est pour une durée hebdomadaire généralement plus courte. Chez ces ménages, toutefois, le taux de recours à une aide extérieure, rémunérée ou non, est loin d'être négligeable : près des deux tiers d'entre eux sont amenés à faire garder leurs enfants, au moins occasionnellement, en dehors des heures d'école : 24 % se font exclusivement aider par leurs proches et 40 % ont recours à au moins un service payant »¹¹.

¹¹ Guillot O., « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants » in Economie et Statistique.

II.1.2. - La répartition territoriale

On observe de fortes disparités territoriales dans l'offre d'accueil proposée aux jeunes enfants.

Les équipements (hors CLSH) sont très inégalement répartis sur le territoire ^{xx} : 45 % des places se situent en Ile-de-France.

Les crèches caractérisent le territoire urbain. Alors que les villes de plus de 30 000 habitants représentent un tiers de la population métropolitaine, elles disposent de 60 % du parc de places de crèches collectives et de 52 % du parc de crèches familiales. La répartition des crèches est fortement corrélée à la densité de la population.

La répartition géographique des haltes garderies est assez diffuse avec néanmoins une prédominance dans l'est et le sud-est de la France.

Bien que lentement, l'intercommunalité tend à se développer, notamment en milieu rural. On note une légère progression de la réalisation de services ou d'équipements communs (11 % des villes de plus de 30 000 habitants en 1996, 17 % en 1999) et l'ouverture des équipements aux enfants venant d'autres villes (de 39 à 56 % des villes de plus de 30 000 habitants entre 1996 et 1999). Ces évolutions caractérisent davantage la province que l'Ile-de-France, où les listes d'attentes pour les équipements sont généralement longues.

Malgré les politiques impulsées par les Caisses d'allocations familiales pour favoriser l'intercommunalité et la création de services dans les villes de moins de 5 000 habitants, le clivage entre milieu rural et milieu urbain ne s'est pas atténué au cours des dernières années. Le taux d'accroissement des places de crèches est resté supérieur dans les villes de 30 000 habitants à ce qu'il était sur le reste du territoire.

Voir ANNEXE N°2/ taux de couverture villes de plus de 30 000 hab./France entière

Les assistantes maternelles sont plus nombreuses à l'ouest, notamment en Bretagne. La proportion d'utilisateurs de l'Afeama atteint son maximum en milieu rural, et le recours à l'Afeama est particulièrement développé dans le quart Nord-Ouest.

Pour ce qui concerne les employées à domicile, on observe que la répartition de l'Aged n'est pas typée géographiquement, sa distribution spatiale correspondant globalement à celle des ménages aisés. L'Ile-de-France, particulièrement les départements de l'ouest de Paris et Paris, et la région rennaise ont la densité la plus forte de bénéficiaires de l'Aged.

La garde par un membre de la famille ou un(e) ami(e) est moins développée dans l'agglomération parisienne qu'en province. « Le fait de n'avoir aucun membre de sa famille à proximité est peut être une situation plus répandue dans l'agglomération parisienne. Il se pourrait aussi que l'entraide familiale ait moins bien résisté à Paris que dans certaines régions françaises » ^{xx}.

Pour l'école maternelle, les taux de pré-scolarisation des 2/3 ans présentent de fortes disparités spatiales. La moitié des départements ont un taux de scolarisation des 2/3 ans

^{xx} ^{xx} Lebras H., Bertaux S., « Géographie des modes de garde de la petite enfance », Ined, rapport pour la Cnaf, mars 1999.

^{xx} Guillot O., « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants » in Insee, Economie et statistique, 2002.

supérieur à 40 %. Le taux maximal est de 75 % en Haute-Loire et le taux minimal est de 4 % en Haute-Savoie. Il est inférieur à 15 % à Paris. Forte en Bretagne, dans le Nord, dans le Massif central, les Pays de la Loire et en Poitou-Charentes, la pré-scolarisation des enfants de moins de 3 ans est beaucoup plus faible en Ile-de-France, en Alsace et dans le Sud-Est.

On observe, dans un certain nombre de régions, que le faible taux d'équipement en crèches collectives est corrélé avec un fort taux de pré-scolarisation des enfants de moins de 3 ans. Il faut préciser ici que cette corrélation ne renvoie pas à une politique décidée délibérément et conjointement par l'Education nationale et les gestionnaires de crèches. Il s'agit notamment des régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire. A contrario, l'Ile-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont les taux d'équipement en crèches sont élevés se caractérisent par de faibles taux de scolarisation des très jeunes enfants.¹⁰ Il existe néanmoins des régions qui cumulent un faible taux d'équipement en crèches et un faible taux de pré-scolarisation précoce (Alsace, Haute-Normandie, Corse, Picardie notamment).

II.2. - Les caractéristiques des différents modes d'accueil

Les jeunes enfants peuvent être gardés ou accueillis selon différentes modalités : par leur famille (I.2.1.), dans le cadre d'un accueil dit « individuel » à savoir par une assistante maternelle ou une employée de maison (I.2.2.), dans le cadre d'un accueil à dominante collective, régulier c'est-à-dire dans des crèches collectives, familiales ou parentales, d'un accueil occasionnel en halte garderies, d'un multiaccueil ou encore fréquenter des lieux d'accueil enfants-parents ou des ludothèques (I.2.3.).

II.2.1. - L'accueil familial

A. Par un de ses parents

Un enfant de moins de 3 ans sur deux est gardé par un parent au foyer. Il s'agit là des parents qui déclarent que le mode de garde principal de l'enfant est eux-mêmes. Certains de ces parents peuvent donc tout à fait exercer une activité professionnelle ou assimilée et être statistiquement classés comme « actifs professionnellement ». Ils peuvent compléter cette garde par un recours à la halte garderie, la garde par les grands-parents ou le voisinage, etc.

Dans un peu moins de la moitié des cas, le parent au foyer qui garde son enfant bénéficie de l'allocation parentale d'éducation à taux plein (*voir annexe N°3 descriptif des différentes prestations familiales*).

Aujourd'hui, 556 000 parents bénéficient de l'APE.¹¹ Parmi ceux-ci, 74 % bénéficient d'une APE à taux plein et 26 % d'une APE à taux réduit car ils travaillent à temps partiel.

(Pour les caractéristiques des bénéficiaires de l'APE, voir point II.2.2./les caractéristiques des familles selon les modes d'accueil).

¹⁰ Source : Uniopss d'après Drees, cahiers de l'Uniopss, n°14, juin 2001.

¹¹ Au 31/12/2001, statistiques Cnaf, tous régimes.

B. Par des membres de la famille

Les enfants peuvent être gardés par des membres de la famille, principalement par les grands-parents. Cette solution est de moins en moins facile (voir §I.1.1. Partie II).

Jusqu'au 6ème degré de parenté inclus, les membres de la famille de l'enfant sont dispensés d'agrément lorsqu'ils gardent l'enfant. On voit mal en effet la possibilité de refuser l'agrément à une grand-mère qui voudrait garder son petit-fils. De ce fait, l'Afeama ne peut pas leur être versée puisqu'il ne s'agit pas de personnes agréées. On pourrait aussi se demander jusqu'où il convient de rémunérer des services intrafamiliaux en faisant intervenir la collectivité publique dans des relations d'ordre privé et affectif.

II.2.2. - L'accueil à dominante individuelle

A. L'accueil par une assistante maternelle indépendante

Les assistantes maternelles « indépendantes » (ou « individuelles ») gardent les enfants à leur domicile et sont salariées directement par les parents.

Au 1^{er} janvier 2001, on compte 338 100 agréments d'assistantes maternelles individuelles correspondant à une capacité d'accueil autorisée d'environ 790 000 enfants^{TY}. Le nombre d'assistantes maternelles effectivement en activité et employées directement par les familles est cependant sensiblement inférieur et est estimé à 230 000. De même, le nombre d'enfants effectivement accueillis est légèrement inférieur à la capacité d'accueil autorisée, puisque l'on compte 715 500 enfants bénéficiaires de l'Afeama (dont 457 200 de moins de 3 ans)^{TA}.

Le conseil général est chargé de l'agrément des assistantes maternelles : si, dans les 3 mois suivant la demande d'agrément, le conseil général ne répond pas, l'agrément est réputé acquis. Il a aussi l'obligation de dispenser aux assistantes maternelles une formation de 60 heures répartie sur 5 ans avec 20 heures les deux premières années suivant l'agrément. Les assistantes maternelles doivent être affiliées à une institution de retraite complémentaire particulière, l'IRCEM.

En mars 2000, le salaire net mensuel moyen déclaré par une assistante maternelle est de 3200 F. (enquête Emploi). Deux assistantes maternelles sur dix disent ne pas avoir une durée de travail habituelle et près de 4 sur 10 disent avoir des horaires de travail qui changent tous les jours. Près de 3 assistantes maternelles sur 10 travaillent le samedi et 40 % travaillent 40 heures et plus par semaine^{TA}.

Les parents qui ont recours à une assistante maternelle peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu, du même montant que ceux qui ont recours à une crèche ou à un autre mode d'accueil dès lors que l'enfant a moins de 7 ans. Les salaires des assistantes maternelles ne sont pour ainsi dire pas imposables (voir II.1.2).

^{TY} Ministère de l'emploi et de la solidarité, Drees, chiffres pour l'année 2000, estimation établie en juin 2001.

^{TA} Cnaf, DSER, pour l'année 2000 (en 1999, 567 000 enfants bénéficiaires de l'Afeama, dont 358 000 de moins de 3 ans). Estimation tous régimes, métropole et Dom.

^{TA} Cnaf, DSER, Estimations données tous régimes, métropole et Dom, 2000.

B. La garde à domicile par une employée de maison

Les gardes d'enfants à domicile sont des employées de maison qui sont salariées directement par les parents. Elles n'ont aucune obligation de formation et ne sont soumises à aucun agrément ni contrôle de la part de la collectivité publique.

On estime à 30 600 enfants de moins de 3 ans (soit 40 % des enfants bénéficiaires de l'Aged) et 45 800 enfants de 3 à 6 ans le nombre d'enfants gardés par une employée de maison au domicile de leurs parents et bénéficiant à ce titre de l'allocation de garde d'enfants à domicile (voir chapitre suivant/financements publics. Pour l'Aged, on observe que 55 % des allocataires perçoivent la prestation au titre d'un enfant de moins de 3 ans et que 33 % des allocataires ont au moins deux enfants de moins de 6 ans.

Par ailleurs, 134 600 foyers fiscaux bénéficient de la réduction d'impôt pour salariés à domicile liés à la présence d'au moins un enfant de moins de 6 ans. Plus de la moitié des ménages concernés bénéficient ainsi de la réduction d'impôt pour emplois familiaux mais pas de l'Aged, principalement parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'activité professionnelle nécessaires ou, sans doute plus marginalement, parce qu'ils ont recours à d'autres types d'emplois familiaux que pour la garde de leur enfant.

Il semblerait que le recours à des formules de garde partagée se développent : deux familles partagent l'emploi d'un employé à domicile et alternent la garde au domicile de l'une ou de l'autre. Cette pratique n'est cependant pas reconnue dans les textes juridiques.

Les parents ont aussi recours à de la garde occasionnelle à domicile, autrement dit à du « baby sitting » mais aucune statistique n'est disponible sur cette pratique.

Quelques associations se sont constituées pour servir d'intermédiaires entre parents et employés : elles facilitent la mise en relation entre futurs employeurs et employés, prennent en charge les tâches administratives, assurent le suivi, l'accompagnement et parfois la formation de l'employée de maison et pourvoient à son remplacement en cas d'absence. Ces associations sont encore peu développées et peuvent parfois représenter un coût assez élevé pour les parents. Dans le département des Hauts-de-Seine notamment, elles sont soutenues par le conseil général et la caisse d'allocations familiales.

C. Les relais assistantes maternelles

On compte aujourd'hui près de 1 000 relais assistantes maternelles. Ils permettent d'améliorer les liens entre parents et assistantes maternelles en informant les uns et les autres de leurs droits et de leurs obligations.

Désormais, leurs missions peuvent s'étendre à la garde à domicile. Ils constituent un lieu de rencontre de l'offre et de la demande, permettent aussi les rencontres entre assistantes maternelles avec parfois l'organisation de temps collectifs pour les enfants ou les parents. Les relais assistantes maternelles contribuent ainsi à améliorer la qualité de l'accueil individuel.

II.2.3. - L'accueil à dominante collective

En dehors de l'école maternelle, dont la gestion est presque intégralement assurée par le Ministère de l'éducation nationale, et des jardins d'enfants, dont la gestion est essentiellement

associative, la gestion des autres modes d'accueil collectifs se répartit entre les collectivités locales (les communes et exceptionnellement les conseils généraux), les associations et très rarement les Caf, les établissements publics (pour leur personnel) ou les comités d'entreprise.

Les crèches, ludothèques, relais assistantes maternelles et garderies périscolaires sont majoritairement gérés par les communes alors que la gestion associative caractérise les lieux d'accueil enfants-parents, par définition, les crèches parentales, et dans une moindre mesure les centres de loisirs sans hébergement.

La création, l'extension et la transformation d'un service ou équipement accueillant les enfants de moins de 6 ans sont soumises, après instruction par le service de protection maternelle et infantile, à l'autorisation du Président du conseil général pour les associations et à son avis pour les collectivités locales.⁷¹

Leur financement est principalement assuré par les communes et les Caf (par les prestations de service – aides au fonctionnement -, les contrats enfance et des aides à l'investissement). Les familles voient ainsi leur coût allégé en fonction de leurs revenus et peuvent bénéficier de la réduction d'impôt pour frais de garde lorsqu'elles ont un enfant de moins de 7 ans.

A. L'accueil dit « régulier » : les crèches collectives, parentales ou familiales

Si l'accueil dans des structures collectives est dominant pour les enfants de 3 à 6 ans, ce n'est pas le cas pour les enfants de moins de 3 ans : seuls 243 600 fréquentent une crèche, soit 11 % des enfants de moins de 3 ans. Parmi ceux-ci, les deux tiers sont accueillis en crèche collective et un tiers en crèche familiale ou parentale. Une même place de crèche peut être fréquentée par plusieurs enfants : près de la moitié des enfants accueillis en crèche le sont actuellement à temps partiel.

Entre 1985 et 2001, le nombre de places en crèches collectives est passé de 83 600 à 142 800 et le nombre de places en crèches familiales est passé de 45 000 à 60 200.

voir ANNEXE N°1 : évolution des places en crèches depuis 15 ans

a) Les crèches collectives

Les crèches collectives, ou établissements d'accueil collectif depuis le décret d'août 2000, accueillent des enfants de moins de trois ans dans des unités d'accueil qui ne peuvent plus dépasser 60 places. Le taux d'encadrement des enfants est de un adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas et de un adulte pour 8 enfants qui marchent. La présence d'une puéricultrice ou infirmière est exigée pour les crèches de plus de 20 places, et celle d'un éducateur de jeunes enfants pour celles de plus de 40 places.

On compte actuellement 142 800 places en crèches collectives.

⁷¹ Pour de plus amples informations sur les caractéristiques et les modalités de fonctionnement des différents modes d'accueil, voir « Les modes d'accueil des jeunes enfants », F. Fenet, F. Leprince et L. Périer in Editions ASH, 2002.

Le taux moyen de fréquentation dépasse 80 % pour les crèches collectives implantées en milieu urbain ou périurbain. Il est légèrement plus faible pour les crèches implantées en milieu rural (76 %).⁷¹

En province, dans près de 80 % des cas, les listes d'attente sont gérées par les structures elles-mêmes.⁷²

La plupart des places de crèches créées au cours des dernières années l'ont été dans des structures multi-accueil offrant conjointement accueil permanent et accueil temporaire (17 % des places au 1^{er} janvier 2000, contre 7 % dix ans plus tôt). Entre 1992 et 1999, l'extension du parc a été de 11 100 places en crèche collective traditionnelle et de 11 300 places en crèche fonctionnant en multi-accueil. Parmi les projets pris en compte dans le cadre du Fonds d'investissement de la petite enfance, plus des deux tiers des dépenses devaient concerner le multi-accueil.

b) Les crèches familiales,

Les crèches familiales, dénommées « services d'accueil familial » depuis le décret d'août 2000, emploient des assistantes maternelles qui accueillent à leur domicile entre 1 et 3 enfants sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'un éducateur de jeunes enfants si leur capacité n'excède pas 40 enfants. Leur capacité d'accueil ne peut pas dépasser 150 enfants. La crèche familiale doit disposer d'un local pour l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace pour les activités d'éveil organisées pour les enfants. Les assistantes maternelles sont employées par la crèche et non par les parents.

Créées en 1959, elles se sont développées à partir des années soixante-dix. Depuis 1993, on observe une diminution du nombre de places tandis que le nombre d'enfants accueillis par assistante maternelle ne cesse d'augmenter, passant de 1,6 en 1976 à 2,3 en 1998. En effet, selon les lieux d'implantation, ce mode d'accueil se heurte à la difficulté de recruter des assistantes maternelles.

c) Les crèches parentales

Les crèches parentales, désormais appelées « établissements à gestion parentale » ont une gestion associative dans laquelle les parents usagers sont majoritaires. Ces derniers participent au fonctionnement de la structure.

Elles ne peuvent accueillir plus de 20 enfants (25 par dérogation). Un professionnel doit être présent en permanence aux côtés des parents.

Leur taux d'occupation est en moyenne de 78 %.⁷³

d) Les crèches d'entreprise

Les crèches d'entreprise sont soumises aux mêmes obligations que les crèches collectives ou familiales de quartier. Les crèches hospitalières notamment offrent des services particuliers en

⁷¹ Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil de la petite enfance », dossier d'études n°35, à paraître.

⁷² Cnaf, « Les bénéficiaires... », op. cit : cette donnée précise ne concerne que les équipements hors Ile-de-France.

⁷³ Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements... », op. cit

termes d'horaires d'ouverture et sont parfois ouvertes aux habitants du quartier qui rencontrent les mêmes contraintes horaires que le personnel hospitalier.

Les structures d'entreprise sont au nombre de 224 (au 1/1/2000) dont une grande majorité dans les hôpitaux et les entreprises publiques, pour un total de 15 300 places. L'Ile-de-France concentre plus de 40 % des places.^{r⁵}

B. L'accueil dit « occasionnel » : les haltes garderies

Les haltes garderies, ou établissements d'accueil occasionnel, répondent à un besoin d'accueil temporaire et limité dans la durée pour les enfants de moins de 6 ans. Créées à l'origine pour garder occasionnellement les enfants dont la mère était au foyer, elles répondent de plus en plus à des besoins d'accueil dits « atypiques » liés à la précarité de l'emploi.

Elles offrent 71 500 places et sont au nombre de 4 800. Chaque place peut accueillir plusieurs enfants au cours d'une même journée : entre 5 et 10 enfants selon les structures. Au total, ce sont donc environ 358 000 enfants de 0 à 6 ans qui sont accueillis chaque année en halte garderie.

Le taux moyen de fréquentation des haltes garderies est de 60 % en Ile-de-France, de 50 % en province mais il n'atteint que très difficilement 50 % en milieu rural. Dans le même temps, un équipement sur trois fonctionne avec une liste d'attente (40 % des équipements de l'Ile-de-France).^{r⁶}

C. le multi-accueil

Souvent nées de la nécessité de répondre aux demandes diversifiées des usagers en une même structure, notamment dans les petites communes, les structures « multi-accueil » répondant conjointement aux besoins d'accueil occasionnel, à temps partiel et régulier se sont développées au cours des dernières années. La souplesse de fonctionnement recherchée permet de privilégier le rythme individuel de l'enfant et de sa famille et de trouver des réponses personnalisées, voire d'intégrer plus facilement des accueils dits « atypiques » ou vécus comme étant plus difficiles par les professionnels. Ici aussi, on observe un décalage entre la province et l'Ile-de-France : près de la moitié des villes de plus de 30 000 habitants ont développé le multi-accueil en province, contre moins d'un tiers en Ile-de-France.

Aujourd'hui, un tiers des crèches collectives et des haltes garderies et 70 % des structures parentales pratiquent le multi-accueil. Elles accueillent à la fois des enfants de façon régulière et occasionnelle. Plus rarement, elles combinent accueil collectif et accueil familial.

« Situé à mi-distance entre les taux de fréquentation enregistrés dans les crèches et les haltes-garderies, le taux de fréquentation dans le multi-accueil est en moyenne de 70,7 % (...). Toutefois, la dispersion autour de la moyenne est forte puisqu'elle varie de 33,3 % à 98,6 % selon les structures »^{r⁷}

^{r⁵} Drees, 2001.

^{r⁶} Pour des exemples d'initiatives d'entreprises, voir Cillio Konrad C., « La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale », octobre 2001.

^{r⁷} Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements, ... », op. cit.

^{r⁸} Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil... », op. cit.

D. Les lieux d'accueil enfants-parents et les ludothèques

Les lieux d'accueil enfants parents, parfois aussi dénommés « maisons vertes » ou maisons ouvertes, permettent d'accueillir conjointement enfants et parents de façon à conforter leurs relations et à les préparer à des séparations dites « normales » (entrée en crèche par exemple).

On compte un peu moins de 400 lieux d'accueil enfants-parents reconnus et aidés par les Caisses d'allocations familiales. Il en existe sans doute davantage mais ils ne sont pas dénombrés.

On compte environ un millier de ludothèques, dont un certain nombre itinérantes notamment en milieu rural.

E. Les centres de loisirs sans hébergement

Les CLSH, en référence à l'arrêté du 20 mars 1984, assurent l'accueil des enfants mineurs de façon temporaire et habituelle, en dehors du temps scolaire ou pendant les vacances. Ils offrent des activités diversifiées, qui sont définies dans un projet éducatif obligatoire depuis le 3 mai 2002.

Ils sont actuellement soumis à une habilitation prononcée par le Préfet sur avis du Directeur départemental de la jeunesse et des sports, et après consultation des services de PMI lorsqu'ils accueillent des enfants de moins de 6 ans.

Le taux d'encadrement est d'un adulte pour 8 enfants jusqu'à 6 ans et de un pour 12 au-delà de 6 ans. La moitié des animateurs doivent être titulaires du Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). Pour un effectif de plus de 50 enfants, le directeur doit être titulaire du Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD). Pour un effectif de moins de 50 enfants, le BAFA est actuellement suffisant.

Conformément à la loi du 17 juillet 2001, le cadre réglementaire va être modifié avec le décret relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs. Les principaux changements porteront sur :

- la suppression de la procédure d'habilitation. Toutes les personnes organisant l'accueil de mineurs devront, à compter du 1^{er} mai 2003, en faire préalablement la déclaration auprès du Préfet du département. Un récépissé de déclaration valant autorisation sera alors délivré.
- les normes d'hygiène et de sécurité auxquelles devra satisfaire l'accueil.
- les exigences liées à la qualification et à l'encadrement des mineurs. Quel que soit le nombre de mineurs accueillis, le directeur devra désormais être titulaire du BAFA. En matière d'animation, les exigences resteront les mêmes mais, pour les accueils qui précèdent et suivent la classe, l'exigence sera d'un animateur pour 14 mineurs et, pour les enfants de moins de 6 ans, un animateur pour 10 mineurs.

Actuellement, on estime qu'environ 300 000 enfants sont accueillis en CLSH.

II.3. - Les professionnels de la petite enfance

Les différents professionnels qui interviennent dans les structures de la petite enfance sont essentiellement des femmes.

II.3.1. - Leur formation

L'entrée en formation s'effectue sur concours :

- pour les auxiliaires de puériculture, sur la base d'un CAP ou d'un BEP, avec une scolarité d'un an. Les auxiliaires de puériculture exercent pour 40 % d'entre elles à l'hôpital et pour 60 % dans les structures d'accueil des jeunes enfants.
- pour les éducateurs de jeunes enfants, sur la base d'un baccalauréat suivi de deux années et demi d'études,
- pour les puéricultrices, sur la base d'un diplôme d'infirmière ou de sage-femme, suivi d'une année d'études. La moitié des puéricultrices exercent à l'hôpital, un quart d'entre elles dans les services de protection maternelle et infantile et un quart dans les services d'accueil des jeunes enfants.^{rA}

Les assistantes maternelles sont en grande majorité peu diplômées : 50 % n'ont aucun diplôme, 35 % ont un CAP ou un BEP. Elles doivent suivre une formation de 60 heures pour exercer leur profession.

II.3.2. - Des problèmes de recrutement

Des problèmes de recrutement commencent à se faire jour, en particulier avec la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Ils risquent de s'accroître si les tendances observées se poursuivent. «On n'est pas loin de la pénurie, en particulier dans le secteur de la petite enfance»^{rA}.

Toutes les catégories paraissent concernées (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture) mais les difficultés sont variables selon les territoires (plus marquées dans les grands centres urbains et en milieu rural) et sont d'autant plus importantes que le niveau de diplôme est élevé.

Les premières explications qui peuvent être avancées sont de plusieurs ordres : la désaffection des emplois liés à la petite enfance moins rémunérés que d'autres (avec pour les puéricultrices, des conditions plus avantageuses dans la fonction publique hospitalière), les difficultés d'évolution entre les différentes professions, les difficultés à accéder aux formations (les bourses pourraient être insuffisamment attractives), une politique de formation trop restrictive, la répartition géographique des centres de formation ainsi que la démographie des puéricultrices avec des départs importants en retraite. Ces principales explications sont issues d'échanges recueillis dans le cadre d'un groupe de travail réuni par la Délégation interministérielle à la famille concernant les professionnels de la petite enfance. Elles devront être approfondies dans le cadre d'un groupe de travail mis en place en novembre 2002 et placé sous la présidence de Madame Petit (Présidente de Famille Rurales). Il apparaît d'ores et déjà que les données statistiques font défaut et ne sont pas coordonnées. De ce fait, on manque réellement de lisibilité et de possibilités d'anticipation sur ce secteur.

^{rA} Eléments réunis lors d'une réunion de travail entre la Dif, la DGAS et la Cnaf en mars 2002.

^{rA} S. Royal, conférence de presse, avril 2002.

Par ailleurs, il faut souligner que si le décret d'août 2000 relatif aux modes d'accueil prévoit que les éducateurs de jeunes enfants et les puéricultrices peuvent assumer, dans certaines conditions, la direction des établissements d'accueil, peu de professionnels sont encore aujourd'hui formés à cette fonction.

Concernant l'accueil individuel, les assistantes maternelles et les employées de maison sont parmi les métiers féminins qui ont créé le plus d'emplois ces dernières années :

- Assistantes maternelles et travailleuses familiales : 538 000 en 1999 (+277 % entre 1990 et 1999 et 99 % de femmes)
- Employées de maison et femmes de ménage chez des particuliers : 262 000 (+ 84 % entre 1990 et 1999 et 97 % de femmes) ^{4*}.

Mais là aussi, dans certains secteurs géographiques, les parents commencent à se heurter à des problèmes de recrutement.

III. - Quels impacts sur le développement, l'épanouissement de l'enfant et sa santé ?^{4*}

Sur la base d'un ensemble d'études et de recherches financées par la Cnaf, quelques éléments d'évaluation sont disponibles quant à l'impact des modes d'accueil sur le développement de l'enfant, que ce soit au plan social et affectif ou sur sa santé.

Ils doivent néanmoins être interprétés avec beaucoup de précaution et ne peuvent en aucun cas conduire à conclure aujourd'hui que telle ou telle formule serait « meilleure » qu'une autre sans considérer les besoins propres à chaque enfant ainsi que les souhaits et contraintes de ses parents.

III.1. - Au plan social et affectif

III.1.1. - Des impacts très difficiles à isoler

Il est évident que les modes d'accueil ont un impact sur l'enfant et son développement ultérieur, que ce soit au plan social ou affectif. Cela étant, ces impacts sont très difficiles à isoler et à interpréter en fonction du seul caractère collectif ou individuel du mode d'accueil.

La Cnaf a financé un ensemble d'études et de recherches sur l'impact du mode d'accueil du jeune enfant ^{4*}. « Plutôt que de poser la question « quels sont les effets de la fréquentation d'un service d'accueil sur le développement de l'enfant ? », les résultats des travaux suggèrent d'évaluer « quels types d'accueil exercent quelle influence sur quel enfant vivant dans quelles circonstances familiales ? ». ^{4*}

Au-delà du mode d'accueil en tant que tel, c'est sa qualité qui joue un rôle important ainsi que sa durée de fréquentation, et les éléments qui influencent le plus les résultats sont le niveau social et économique de la famille. « (...) Un accueil de qualité est un accueil personnalisé,

^{4*} *Source Insee, cité par Cillio Konrad C., op. cit.

^{4*} Synthèse réalisée avec le concours d'E. Voisin, conseillère technique à la Cnaf.

^{4*} Cnaf, « La petite enfance : statistiques et recherches », Dossier d'études n°8, mai 2000.

^{4*} D. Boyer, « Le champ des questionnements sur l'accueil des jeunes enfants », Informations Sociales, Cnaf, n°103, 2002.

qui préserve la sécurité affective des enfants, leur vitalité et leur dignité. C'est un mode d'accueil, enfin, où la place des adultes qui entourent l'enfant est clairement située. (...) La qualité du mode d'accueil tient aussi à sa souplesse et à son adaptabilité aux besoins des parents et des enfants. Toute rigidité en la matière peut mener à des situations absurdes ». ⁴⁴ « S'il n'est pas familial, l'accueil doit être professionnel, c'est-à-dire garanti par une formation initiale et permanente. Les personnes qui prennent en charge des jeunes enfants sont mises à rude épreuve au quotidien. Plus l'enfant est jeune, moins ses moyens d'expression et son autonomie sont développés et plus le travail est difficile et subtil. » ⁴⁵

Globalement, la plupart des recherches effectuées montrent qu'au plan macro statistique, il n'y a pas d'effet significatif ni majeur de l'impact du type de mode de garde, individuel ou collectif, sur le développement moteur, le langage et la communication ainsi que le développement affectif et social de l'enfant ⁴⁶. Selon leur méthodologie, certains rapports soulignent qu'une garde collective semble offrir de meilleures conditions de développement qu'une garde familiale ⁴⁷, alors que d'autres travaux aboutissent à des conclusions différentes ⁴⁸. Il faudrait pour obtenir des données statistiquement interprétables, suivre des enfants sur une longue période et pouvoir isoler l'effet du mode d'accueil de toutes les autres variables qui influent sur son développement, ce qui paraît extrêmement difficile.

En réalité, l'impact du type de mode d'accueil sur le développement de l'enfant dépend de la qualité de cet accueil, des besoins de l'enfant et des souhaits et contraintes de ses parents. En tenant compte de toutes ces précautions, certaines différences apparaissent néanmoins en fonction du mode d'accueil.

III.1.2. - Des observations concernant le développement du langage

Pour ce qui a trait au développement du langage et de la communication, l'accueil en milieu extra familial semblerait faciliter sur tous les plans le développement structurel du langage (vocabulaire et syntaxe) de même que l'aspect plus fonctionnel (adaptation à la situation sociale, prise de tour de parole) et ce notamment pour les enfants gardés chez une assistante maternelle.

Les enfants accueillis par une assistante maternelle sembleraient présenter de meilleures compétences dialogiques : la communication en petit groupe avec un adulte privilégié contribuerait à favoriser la continuité dans le dialogue et un espace discursif commun.

Les enfants accueillis en crèche semblent plus à même d'intégrer des règles plus strictes du cadre d'activité : la communication est plus limitée et reste circonscrite au cadre déterminé par l'adulte. ⁴⁹

⁴⁴ Giampino S., « La crèche comme symptôme », Informations sociales, n°2003, 2002.

⁴⁵ Giampino S., opt. cit.

⁴⁶ Tourrette C., « Accueil individuel et collectif du jeune enfant : une évaluation du développement psychologique et social d'enfants de 18 mois fréquentant différents lieux d'accueil », Université de Poitiers, avril 1999.

⁴⁷ Florin A., « Modes d'accueil et développement du jeune enfant, Laboratoire cognition et communication, Université de Nantes, rapport réalisé pour la Cnaf en 1999 et Palacio-Quintin & Coderre, « Les services de garde à l'enfance » (à partir de l'analyse de 200 recherches internationales), département de psychologie, Université de Québec, 1999.

⁴⁸ Tourrette C., op. cit. et Marcos H., « Le développement du langage et de la communication entre 2 et 3 ans : influence du mode d'accueil », Laboratoire cognition et communication, Université René Descartes – Paris V, rapport de recherche pour la Cnaf, 1999.

⁴⁹ Marcos H. op. cit.

III.1.3. - Des observations concernant le développement cognitif et psycho-moteur

En ce qui concerne l'impact des modes d'accueil sur le développement cognitif, des différences apparaissent aussi. Les assistantes maternelles par exemple, prennent une place importante dans la réalisation des tâches alors que les éducatrices de crèches partagent équitablement avec l'enfant les responsabilités de la réalisation. Les mères, quant à elles, auraient plus tendance à contrôler l'activité de l'enfant. D'un point de vue plus général, plus l'adulte se situe dans un rôle de contrôle par rapport à l'activité de l'enfant, moins celui-ci s'engage librement dans des activités méta cognitives (au sens d'explication, d'analyse de la tâche).

Sur le plan du développement psychomoteur, on remarque une supériorité des enfants accueillis en crèche pour la coordination oculo-manuelle. Les enfants gardés chez les assistantes maternelles développent plutôt des aptitudes posturales, langagières et de sociabilité, mais intègrent moins les règles liées à la vie en collectivité.

La taille du groupe semble constituer un facteur important à prendre en compte. « Les enfants qui évoluent dans des groupes de taille moyenne se montrent plus compétents sur le plan social, plus coopératifs et plus accommodants »[°]. Une étude québécoise situe cette taille entre 9 et 14 enfants pour la garde collective, cependant que les travaux réalisés en France laissent penser que cette taille se situe en deçà.

III.1.4. - De très fortes interrelations avec le milieu familial

Il n'y a pas **un** mode d'accueil idéal quel que soit l'enfant et sa famille.

Le mode de garde n'est pas le seul milieu qui influence le développement et l'épanouissement de l'enfant. Aujourd'hui, plus que le mode de garde lui-même, ce sont plutôt les interactions entre la qualité du mode d'accueil et les caractéristiques de l'enfant et de son milieu familial qui influent sur le développement de l'enfant.

« Ainsi, il apparaît que les modes d'accueil extra familiaux peuvent jouer un rôle compensatoire et préventif important auprès des enfants qui vivent dans des milieux familiaux peu stimulants sur le plan cognitif et langagier. (...) La fréquentation d'un mode d'accueil peut, par conséquent, être un moyen de prévention des difficultés scolaires pour les enfants de milieux défavorisés »^{°1}.

« La façon dont la crèche agit sur un enfant dépend en grande partie de la manière dont il perçoit, dans son individualité, le dispositif complexe de socialisation dans lequel la crèche est insérée^{°2} et, sans doute aussi, de la façon dont les parents la perçoivent et l'intègrent dans leur propre pratique éducative »^{°3}. Ces constats peuvent s'appliquer à l'ensemble des modes d'accueil, individuels ou collectifs.

[°] Dossier d'étude n°8, Cnaf, op. Cit., page 12.

^{°1} D. Boyer, Op. Cit.

^{°2} Dencik L. « Grandir aujourd'hui : étude des contextes et modalités de socialisation du point de vue du jeune enfant » in Durning P. Education familiale : un panorama des recherches internationales », 1988.

^{°3} Zaouche-Gaudron C. et Beaumatin A., Ricaud H., « La socialisation plurielle du jeune enfant » in Le journal des professionnels de l'enfance, n°16, mars-avril 2002, consacré aux modes d'accueil.

Tout dépend aussi de l'adéquation du mode d'accueil avec les souhaits des parents. « A mes yeux, un bon mode de garde pour un enfant est le mode de garde qui correspond le mieux à la sensibilité de ses parents »^{°é}. Si les parents sont insatisfaits du mode d'accueil auquel ils ont recours, l'enfant se sentira insécurisé. De plus, si cette insatisfaction entraîne des changements de modes d'accueil, des ruptures successives peuvent être mal vécues par l'enfant et pénalisantes pour son développement. Ce constat, dressé il y a 20 ans paraît toujours d'actualité mais mériterait d'être confirmé par des études plus récentes : «les changements successifs de garde sont, dans tous les cas, néfastes pour l'enfant, surtout lorsqu'il est gardé à l'extérieur »^{°°}. Or, aujourd'hui, c'est pour la crèche que l'écart entre les préférences des parents et le mode d'accueil qu'ils ont finalement utilisé est le plus fort (voir p.54).

III.2. - Au plan médical

Les différences existant entre pays dans l'organisation des modes de garde collectifs rendent souvent difficiles les comparaisons entre pays, et peu de recherches ont été réalisées en France sur l'impact du mode d'accueil sur la santé de l'enfant, à moyen ou long terme. Une étude récente réalisée pour la Cnaf^{°¹} permet néanmoins de dresser quelques constats sur la base de différentes études réalisées en France et à l'étranger.

III.2.1. - Des infections plus fréquentes pour les enfants gardés avec plusieurs autres enfants

«La fréquence d'acquisition des infections est plus élevée chez les enfants gardés en collectivité que chez les enfants élevés à domicile à un âge préscolaire »^{°²} (c'est-à-dire avant 3 ans). Mais cette incidence plus élevée des maladies infectieuses serait liée au nombre d'enfants gardés ensemble plus qu'au mode de garde lui-même. Certaines études^{°³} montrent en effet que chez les nourrissons gardés à domicile avec la présence d'une fratrie plus âgée, le risque de sur-infection serait équivalent à celui d'une garde en collectivité.

Une étude réalisée en France^{°⁴} a aussi mis en évidence que le risque infectieux à répétition pouvait être lié à la taille de l'établissement d'accueil. Dans les petites crèches collectives (moins de 20 places), ce risque serait nettement plus élevé que dans les autres modes de garde. Deux explications sont avancées :

- l'organisation de ces structures, dans lesquelles des enfants d'âge différent sont mélangés. En raison de la petite taille de l'établissement, il n'y a pas de sections bien définies.
- L'installation fréquente de ces petites crèches dans des locaux initialement non destinés à cet usage.

La plupart des infections contractées en collectivité sont d'évolution bénigne. Il s'agit principalement d'infections des voies aériennes supérieures (rhinopharyngites, otites,

^{°é} Giampino S., « La crèche comme symptôme », op. cit.

^{°°} Choquet M., Davidson F., « Le mode de garde et le développement physique et psycho affectif du jeune enfant », Enfance, n°5, 1982.

^{°¹} Sannino N., Belkhat, M., « Pathologies infectieuses et modes de garde des enfants d'âge préscolaire », Synthèse bibliographique, Etude réalisée pour la Cnaf, janvier 2002.

^{°²} Sannino N., Belkhat, M., op. cit., page 54.

^{°³} notamment USA étude réalisée par Hurwitz et coll en 1987, USA Holberg et coll.

^{°⁴} Floret D., Collet J. P., Honegger D., « La santé de l'enfant en crèche et ses conséquences socio-économiques », Pédiatrie (Paris) 1991.

laryngites et sinusites), d'infections des voies respiratoires basses (bronchites et bronchiolites) et de diarrhées. Mais certaines, comme les bronchiolites et les otites aiguës récidivantes peuvent avoir un impact important sur l'état de santé de l'enfant et il faudrait pouvoir proposer aux enfants qui y sont sujets une alternative à la crèche collective. « Le risque d'apparition de ces infections potentiellement préoccupantes est majoré chez les plus jeunes enfants, ce qui pose le problème de l'âge d'entrée en crèche collective ».¹¹

La fréquence plus élevée d'acquisition de maladies infectieuses chez les jeunes enfants accueillis en collectivité pose aussi le problème du recours intensif aux antibiotiques, avec tous les phénomènes de résistances qui en découlent et qui sont de plus en plus courants. Ce problème renvoie aussi à la question de prescriptions abusives d'antibiotiques. D'un point de vue économique, les infections plus fréquentes en milieu collectif sont logiquement associées à un développement de la consommation médicale (consultations de médecins, parfois hospitalisations, achat de médicaments, soins divers) et exposent aussi les parents à des arrêts de travail qui représentent pour la société un coût non négligeable.

III.2.2. - Mais moins de maladies, d'asthmes et d'allergies ensuite

Dans le même temps, il apparaît aussi que :

- les enfants accueillis en collectivité à un âge précoce seraient ensuite moins souvent malades à un âge scolaire que ceux qui n'ont pas fréquenté de crèche collective, la mise en collectivité précoce pouvant faciliter ensuite le développement des défenses immunitaires des enfants.

- une exposition précoce aux infections, par l'intermédiaire d'une fratrie plus âgée ou par l'intermédiaire des enfants de la crèche, protégerait contre la survenue ultérieure d'un asthme persistant ou d'autres allergies.

« On peut donc s'interroger sur l'opportunité de retarder l'âge d'entrée à la crèche collective et sur le risque possible de remplacer à plus long terme un problème de santé publique par un autre ».

Afin de mieux évaluer l'impact des modes d'accueil sur la santé des jeunes enfants, des études complémentaires seraient à promouvoir en France, notamment sur l'évaluation de la fréquence des infections à l'école maternelle et sur la survenue de l'asthme et des allergies en fonction du mode de garde antérieur des enfants.

En conclusion, on ne peut pas dire qu'en soi, l'accueil par une assistante maternelle, une employée à domicile ou une crèche serait la solution idéale. Tout dépend des besoins de l'enfant et des souhaits et contraintes de ses parents (voir point III.1.4.) et tout dépend de la qualité de l'accueil.

Il faut néanmoins souligner que la crèche offre aux enfants un cadre socio-éducatif riche, tant par la qualification de ses professionnels, que par l'environnement et les moyens matériels mis à leur disposition (c'est d'ailleurs ce qui explique son coût). Elle est donc particulièrement utile au développement psychomoteur d'enfants qui ne bénéficient pas de ces ressources au sein de leur milieu familial. La crèche constitue aussi un lieu de dépistage précoce des difficultés que peuvent rencontrer certains enfants et joue en cela un rôle de

¹¹ Sannino, Belkhat, op. cit.

prévention sociale, médicale et psychologique important. Pour autant, elle ne saurait être réservée aux enfants plus ou moins en difficulté, car c'est aussi la diversité des enfants qui y sont accueillis qui en fait un cadre épanouissant.⁷¹

L'accueil individuel (par une assistante maternelle ou une employée à domicile) présente lui aussi des avantages : un cadre familial pouvant être sécurisant pour le très jeune enfant, un accueil plus individualisé, une plus grande souplesse d'horaires, et la possibilité d'une continuité de l'accueil de l'enfant lorsqu'il fréquente l'école maternelle.

Il est donc important de laisser la liberté de choix aux parents en soutenant une offre diversifiée de modes d'accueil de qualité.

⁷¹ Morel Cinq Mars « La dimension préventive des modes d'accueil » et Giampino S. « La crèche comme symptôme » in Informations sociales, n°103, 2002.

Chapitre II

Les financements publics et les participations financières des familles

Les coûts d'investissement et de fonctionnement varient selon les structures et les gestionnaires. Leur financement se répartit principalement entre les collectivités locales, la branche famille de la Sécurité sociale, l'Etat (réductions d'impôt et exonérations de charges sociales notamment) et les familles (I). Le coût pour les familles varie selon le mode d'accueil et selon leurs revenus ; il a un impact sur les caractéristiques socio-économiques des usagers des différents modes d'accueil (II).

I. - Les coûts et les financements publics

La présentation des coûts des différents services (I.1..) et des aides de la collectivité (I.2.1) est nécessaire pour analyser quelles sont actuellement les grandes masses financières que la collectivité consacre à l'accueil des jeunes enfants (I.2.2.).

I.1. - Les coûts des différents services

Avec un temps de garde de 20 jours, le coût mensuel total théorique des différents modes d'accueil est le suivant :

- Pour une garde à domicile de 174 h/mois au Smic : 1 671 € pouvant couvrir plusieurs enfants
- Pour une crèche collective : 1 166 € par enfant
- Pour une assistante maternelle : 707 € au minimum par enfant, mais ce coût peut dépasser 900 € dans certains départements.

I.1.1. - Les équipements

Le coût d'investissement varie considérablement selon le type de structure et sa localisation. Il est en moyenne de 20 600 € pour une place de crèche collective et de 12 500 € en halte garderie.

Le coût global des différents modes d'accueil est assez hétérogène. Pour les crèches, le coût moyen de fonctionnement par jour et enfant varie entre 37,5 € en crèche parentale (hors valorisation du travail bénévole des parents) et 58,3 € en crèche collective^{xx}, soit 1 166 € par mois et par enfant^{xx}. Pour sa part, le coût plafonné par la Cnaf est de 45,84 € par jour et enfant en crèche collective, soit 916 €/mois.

Le prix de revient d'un équipement varie selon le gestionnaire (compte tenu du statut et du coût du personnel employé), l'ancienneté de la structure (ancienneté du personnel,

^{xx} Données Obsekip, observatoire Cnaf des équipements sociaux, 2001.

^{xx} Pour un temps de garde de 200 heures par mois (sur 45 semaines par an).

amortissement des locaux), la région (coût de l'immobilier), l'amplitude d'ouverture et le taux d'encadrement. Le coût unitaire par enfant dépend aussi du taux d'occupation de la crèche : plus la crèche est sous-occupée, plus le coût unitaire est élevé.

I.1.2. - Les assistantes maternelles

On estime le coût théorique d'une assistante maternelle à 3 fois le Smic horaire net par jour : le minimum légal est de 2,25 fois le Smic horaire net auquel il faut rajouter une indemnité d'entretien fixée à une fois le Smic horaire brut (soit 6,83 €). Le coût brut théorique par mois est donc de 707 € mais peut dépasser 900 € dans certains départements. (voir en annexe variation des salaires journaliers nets des assistantes maternelles selon les départements).

Les salaires des assistantes maternelles peuvent quasiment varier du simple au double selon les départements.

On observe que de nombreux enfants sont gardés à temps partiel et, par ailleurs, on ne peut pas écarter l'hypothèse qu'un certain nombre d'employeurs sous-déclarent le salaire de l'assistante maternelle jusqu'à hauteur du complément d'Afeama.

Voir ANNEXE N°6 : les salaires des assistantes maternelles selon les départements

I.1.3. - La garde à domicile

Pour une garde à domicile de 174 heures par mois (horaire mensuel figurant dans la convention collective), le coût est estimé à 1 671 €, sachant que ce coût peut recouvrir la garde de plusieurs enfants.

I. 2. - Les aides et les dépenses de la collectivité

I.2.1. - Les aides de la collectivité à la garde d'enfants

Les aides de la collectivité passent par des prestations familiales, des réductions d'impôt et un soutien à l'offre d'accueil.

A. Les prestations familiales

Ont été mises en place différentes prestations familiales différenciées selon le mode de garde.

a) L'allocation parentale d'éducation (APE) peut bénéficier, aux parents d'au moins 2 enfants lorsqu'ils n'exercent pas d'activité professionnelle ou travaillent à temps partiel. Avec 2 enfants, le parent doit justifier de 2 années d'activité professionnelle dans les 5 années précédentes et, avec 3 enfants ou plus, de 2 années d'activité dans les 10 années précédentes.

A taux plein, son montant est de 484,97 €. Elle est versée par famille jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant. Elle n'est pas cumulable avec l'APJE, pas imposable et ne compte donc pas pour le calcul des aides au logement. Elle s'accompagne de l'assurance vieillesse des parents au foyer (transferts de la Cnaf vers la CNAV dont les allocataires peuvent, dans certaines conditions, bénéficier lors de leur retraite).

Depuis le 1^{er} janvier 2001, lorsque le parent reprend une activité professionnelle avant la cessation de son droit à l'APE, le cumul de sa rémunération avec le versement de l'APE à taux plein est autorisé pendant deux mois. Cette mesure destinée à éviter un retrait trop long du marché du travail n'apporte néanmoins qu'une réponse très partielle aux difficultés de réintégration professionnelle auxquelles se heurtent certains parents (voir point III.2.1.C).

b) L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) et son complément sont attribués aux parents d'enfants de moins de 6 ans qui ont recours à une assistante maternelle.

A la prise en charge des cotisations sociales se rajoute un complément qui varie en fonction de l'âge de l'enfant et des revenus des parents. Le complément maximal varie entre 130,90 € et 199,78 €/mois et par enfant de moins de 3 ans selon les revenus des parents.

c) L'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged) est attribuée aux parents qui font garder un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans à leur domicile pendant leur activité professionnelle.

Elle est versée directement à l'Urssaf et varie en fonction de l'âge des enfants et du revenu des parents. Pour un enfant de moins de 3 ans et un revenu net inférieur à 34 196,91 €, elle couvre 75 % des cotisations sociales dans la limite de 1 524,03 € par trimestre.

d) L'APJE (allocation pour jeune enfant) a un statut un peu particulier, sujet à controverses.

Elle peut être considérée comme une prestation d'entretien puisqu'elle est venue remplacer en 1985 les allocations pré et post natales et le complément familial (qui, lui-même avait remplacé, en 1977, l'allocation de salaire unique, l'allocation de mère au foyer et l'allocation pour frais de garde).

Mais elle peut aussi être considérée comme une aide à la garde de l'enfant puisqu'elle est venue remplacer l'allocation de garde et ne peut pas être cumulée avec l'APE.

Elle est versée du 5^{ème} mois de grossesse jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant et est attribuée sous conditions de ressources. 80 % des familles allocataires avec un enfant de moins de 3 ans en bénéficient. Son montant est de 156,31 €.

e) L'allocation de présence parentale (APP) peut aussi être considérée comme une aide à la garde de l'enfant qui est dans une situation spécifique, puisque gravement malade, accidenté ou handicapé. Son montant maximal est de 484,97 € et elle peut être versée pendant 12 mois maximum.

Voir ANNEXE N°3: fiches sur les prestations (Afeama, Aged, APE, APJE)

B. Les réductions fiscales

On voit coexister :

- Une réduction d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 7 ans : 25 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de dépenses de 2 300 € par an. La réduction maximale d'impôt est donc de 575 €.

- Une réduction d'impôt pour emplois familiaux : 50 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de dépenses fixé à 6 900 €. La réduction d'impôt maximale est donc de 3 450 € par an. En 2003, le plafond de dépenses sera porté à 7 400 € (au lieu des 10 000 € initialement prévus dans le projet de loi de finances), soit une réduction d'impôt maximale de 3 700 € par an.

1.2.2. - Le soutien à l'offre d'accueil

A. Pour les assistantes maternelles

Afin de les inciter à demander leur agrément et à être déclarées par leurs employeurs, les rémunérations des assistantes maternelles ne sont quasiment pas imposables. En effet, depuis 1979, le revenu brut des assistantes maternelles à retenir pour le calcul de l'IRPP est égal à la différence entre, d'une part, le total des sommes reçues et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du Smic par jour et enfant. Ce montant peut être porté à 4 Smic dans certains cas.

Dans la mesure où elles ne sont pas imposables, leurs rémunérations ne sont pas prises en compte pour le calcul des prestations familiales sous conditions de ressources et des aides au logement. L'avantage que représente ce statut fiscal peut être estimé à près de 30 % de la rémunération nette de l'assistante maternelle.

B. Pour les structures d'accueil (crèches collectives, familiales, haltes garderies notamment)

Les Caf versent aux gestionnaires (communes ou associations essentiellement) des prestations de service qui peuvent être complétées par des contrats enfance.

Depuis 1999, les prestations de service couvrent 66 % d'un coût plafond en intégrant les participations des familles. Les participations des familles sont calculées à partir d'un barème national et représentent 12 % de leurs revenus avec un enfant, 10 % avec deux enfants,.... Cette réforme facilite l'accès de l'ensemble des familles aux crèches et neutralise l'impact de faibles revenus et donc de faibles participations pour les gestionnaires d'équipements. Au 1^{er} janvier 2002, les prestations des crèches et des haltes garderies peuvent être unifiées suivant ce même calcul.

Ces prestations de service « de base » peuvent être complétées par un contrat enfance qui prend en charge entre 50 et 70 % des dépenses nouvelles que la commune ou le groupement de communes consacre au développement qualitatif et quantitatif des modes d'accueil. On compte près de 3 500 contrats enfance couvrant plus de 9000 communes représentant 68 % de la population des enfants de moins de 6 ans.

Voir ANNEXE N°4 : principes et principales données sur le contrat enfance

Les Caf peuvent aussi verser des aides à l'investissement dans le cadre du Fonds d'investissement pour la petite enfance prolongées par l'aide exceptionnelle à l'investissement en 2002.

Les financements des collectivités locales (principalement les communes) représentent 27 % des coûts d'investissement et 42 % des coûts de fonctionnement des modes d'accueil.

Voir ANNEXE N°7 : les coûts comparatifs des différents modes d'accueil et leur prise en charge

I.2.3. - Les dépenses de la collectivité en direction de l'accueil des jeunes enfants

A. L'évolution des dépenses publiques entre 1994 et aujourd'hui

Les modes de financement de l'accueil des jeunes enfants ont évolué en fonction des politiques de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, des politiques fiscales et des politiques d'emploi.

Entre 1994 et 2001, le total des dépenses que les Caf ont consacré à l'accueil des jeunes enfants a progressé de 169 %.

Les taux de progression les plus élevés ont concerné l'APE (+ 213 %) et l'Afeama (+ 177 %) alors que les dépenses d'Agéd n'ont progressé que de 54 % et les dépenses en direction des crèches de 39 % seulement.

Par rapport à l'ensemble des dépenses que les Caf consacrent à l'accueil des jeunes enfants, les dépenses en direction des crèches sont passées de 16 à 8 % entre 1994 et 2001, tandis que la part des prestations versées aux familles pour la garde individuelle passait de 78 à 84 % du total des dépenses des Caf.

Voir ANNEXE N°5 : évolution des dépenses des Caf en direction de l'accueil des jeunes enfants

B. Les dépenses publiques aujourd'hui

On peut globalement identifier les grandes masses financières que la collectivité publique consacre à l'accueil des jeunes enfants.

Mais, au moment d'envisager telle ou telle réforme, il convient d'en identifier clairement le contour pour définir le périmètre le plus précis possible des dépenses pouvant éventuellement être redéployées.

**Les sommes consacrées à l'accueil des jeunes enfants (0-6 ans), au sens strict,
sont les suivantes :**

(en millions d'€)

APE	2 900	
Aged	129	
Afeama	1 023	
Complément Afeama	840	
Total prestations		4 892
Action sociale Caf pour les crèches ¹⁴	492	
contrats crèches et enfance	350	
autres dépenses Caf/accueil moins de 6ans	147	
dépenses des collectivités locales	1 000	
Total dépenses action sociale/services collectifs		1 989
Réductions d'impôt pour frais de garde	183	
Réductions d'impôt pour emplois familiaux	162	
Exonérations d'impôt/salaires des assistantes maternelles, avec incidence/allocations logements et PF sous conditions de ressources	200	
Total avantages fiscaux		545
TOTAL		<u>7 426</u>
APJE	2 800	
AVPF liée à l'APJE et à l'APE	1 963	
TOTAL avec APJE et AVPF		<u>12 189</u>
<p><i>* + 229 millions € versés par les Caf au titre du Fonds d'investissement pour la petite enfance en 2001, et sans doute autant de la part des collectivités locales. (mais il s'agit d'une aide qui n'a pas un caractère pérenne, contrairement aux autres dépenses figurant ci-dessus).</i></p>		
<p><u>Source : Cnaf (DSER), estimation 2001 pour la métropole</u></p>		

L'allocation pour jeune enfant (APJE) et l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) ont été dissociées du reste des dépenses car elles sont moins directement liées à la garde des jeunes enfants que les autres prestations (Afeama, Aged, APE).

¹⁴ Prestations de services (485 M€) et aides des Caf sur leurs dotations.

Au total, 7,4 milliards d'€ sont consacrés aux aides que la collectivité accorde – directement ou non – aux parents pour la garde de leurs jeunes enfants (moins de 6 ans). Si l'on y ajoute l'APJE et l'AVPF, ce sont plus de 12 milliards d'€ qui y sont consacrés.

Par rapport à cet ensemble de dépenses,

- l'APJE et l'AVPF représentent 38 % des dépenses,
- les prestations couvrant spécifiquement la garde d'enfant (Afeama, APE et Aged) : 40 % ;
- les subventions versées aux services et équipements : 16 %
- les réductions d'impôt et exonérations fiscales : 4 %.

L'essentiel de ce budget est donc consacré aux aides financières directes aux familles.

N'ont pas été prises en compte ci-dessus des dépenses qui concernent les parents de jeunes enfants mais concourent moins directement à son accueil, au sens strict :

- pour les allocataires avec un enfant de moins de 6 ans, les dépenses d'allocation de parent isolé et de RMI ainsi que d'allocation de présence parentale et d'allocation d'éducation spéciale. Des chiffrages en vue d'une allocation unique ou d'une extension de l'allocation parentale d'éducation devraient en tenir compte puisque ces prestations ne sont actuellement pas cumulables avec l'APE.

- les dépenses liées à l'école maternelle, qui obéissent à une autre logique.

- les dépenses liées aux congés de maternité et de paternité (estimées à 2 milliards d'€).

Ainsi, l'accueil du jeune enfant est prioritairement financé par les cotisations sociales et non par l'impôt. Si l'on raisonne par agent économique, l'essentiel de l'accueil des jeunes enfants est financé par les entreprises, qui financent aux deux tiers la branche famille. En revanche, au plan microéconomique, les entreprises et les comités d'entreprises ne financent que très marginalement cette fonction.

II. - Le coût pour les familles et les caractéristiques socio-économiques des usagers

II.1. - Les coûts pour les familles

II.1.1. - Un poids global relativement important dans le budget des ménages

En 1997, les ménages avec enfants entre un et trois ans qui ont recours à une aide rémunérée dépensent en moyenne 2 100 € pour l'année pour faire garder leurs enfants, une fois déduites les aides directement perçues (Afeama, Aged, aides de l'employeur) et les prises en charge partielles de cotisations sociales mais avant prise en compte des éventuelles réductions d'impôt.

Ces dépenses sont fortement dispersées : 40 % des ménages versent moins de 1000 € par an à un service d'aide rémunérée (garde hors du domicile parental ou emploi d'un salarié à domicile) ; 25 % dépensent entre 1 000 et 2 000 € et près de 10 % plus de 5 000 € par an.¹⁰

Les réductions d'impôt pour frais de garde ou pour l'emploi d'un salarié à domicile réduisent en moyenne de 22 % les dépenses à charge de ces familles. Celles-ci passent alors de 2100 € par an à 1 650 € par an en moyenne. Malgré ces aides, les coûts de garde d'enfants représentent 4,5 % des revenus des ménages.¹¹

II.1.2. - De fortes différences de taux d'effort selon les niveaux de revenus des parents et le mode d'accueil utilisé

Malgré les différentes réformes de l'Aged, de l'Afeama et du financement des crèches au cours des 10 dernières années, la liberté de choix du mode d'accueil est liée à l'existence même du mode d'accueil souhaité par les parents et aux niveaux de revenus de ces derniers.

Les ménages aux revenus moyens peuvent financièrement avoir accès à la crèche ou à l'assistante maternelle. Avec un revenu de l'ordre de 3 Smic, le coût restant à charge de la famille est de 246 € en crèche, au minimum 281 € pour une assistante maternelle et 1 154 € pour une employée de maison.

Les ménages avec de faibles revenus ne peuvent avoir recours qu'à la crèche (98 €/mois pour une famille monoparentale avec un Smic). L'assistante maternelle reste trop coûteuse pour eux (260 €). La question se pose ici du statut de l'APJE : si elle est, comme beaucoup de parents le considèrent, une aide à l'entretien de l'enfant non affectée à sa garde, elle n'a pas lieu d'être prise en compte ici. En revanche, si on la considère comme une aide à la garde de l'enfant¹², elle réduit le coût de la garde de 156,31 € par mois pour les familles qui y ont droit (soit 80 % des familles). Il n'en reste pas moins que, faute de crèche, les parents dits « modestes » n'ont réellement le « choix » qu'entre l'arrêt de l'activité professionnelle, la garde par le voisinage ou la famille ou la garde au noir peu rémunérée.

En ce qui concerne les employées de maison, comme les assistantes maternelles, le système actuel aide de façon plus marquée les familles caractérisées par de faibles durées d'emploi et de faibles rémunérations.

Voir ANNEXE N°7: comparaison des coûts des modes d'accueil en fonction des revenus des familles (tableau et graphique)

La variation des taux d'effort avec le revenu est complexe ; mais on peut dire que grossièrement, le taux d'effort croît avec le revenu pour les crèches, et décroît avec le revenu pour la garde par une assistante maternelle ou une employée de maison.

¹⁰ Robert Bobée I., « Des coûts de garde d'enfants parfois élevés malgré des aides publiques importantes », Insee, à paraître.

¹¹ Robert Bobée I., opt. cit.

¹² Dans la mesure où elle n'est pas cumulable avec l'allocation parentale d'éducation et où elle est venue remplacer les allocations pré et postnatales mais aussi le complément familial qui avait lui-même remplacé l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et leurs majorations ainsi que l'allocation pour frais de garde.

Si l'on exclut l'APJE du calcul – ce qui peut être contesté – les taux d'effort des familles (part des dépenses de garde/revenus) sont les suivants :

- Pour une assistante maternelle, le taux d'effort est de 28 % si elle perçoit un Smic, de 15 % avec 2 Smic, de 10 % avec 3 Smic et de 6 % avec 5 Smic de revenus.
- Pour la crèche, le taux d'effort est de 10,4 % pour une famille avec un enfant (le taux d'effort est de 12 % mais ne s'applique que sur 45 semaines sur 52). Il diminue légèrement avec les revenus compte tenu de la réduction d'impôt pour frais de garde.
- Pour l'employée à domicile, le taux d'effort est de 42 % avec 3 Smic et de 26 % avec 5 Smic.

II.2. - Les caractéristiques socio-économiques des familles selon les modes d'accueil

II.2.1. - La taille de la famille et la situation familiale

Parmi les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation, 61 % ont deux enfants, 29 % ont trois enfants et 10 % ont quatre enfants ou plus. Les trois quarts des bénéficiaires de l'APE à taux partiel ont deux enfants.

Ce sont surtout les familles avec un enfant qui fréquentent la crèche tandis que la garde par une assistante maternelle caractérise à la fois les familles de un et deux enfants et la garde par une employée de maison les familles avec deux ou trois enfants (50 % des familles bénéficiaires de l'Aged ont 2 enfants à charge au sens des PF, 33 % ont 3 enfants ou plus).

« Le public des équipements collectifs ^{7^A} est composé principalement de familles bi-actives avec un enfant. »^{7^A}.

On observe aussi que les familles monoparentales ont plus souvent recours à une aide payante que les couples. En effet, « des arrangements sont possibles au sein d'un couple pour garder les enfants mais plus difficiles lorsqu'un parent (essentiellement la mère) vit seul avec ses enfants »^{7^B}.

II.2.2. - La profession de la mère

A. Les bénéficiaires de l'APE

Les premières analyses menées en 1996 sur les bénéficiaires de l'APE ^{7^C} sont confirmées par des études plus récentes : ce sont en majorité des ouvrières et des employées qui en bénéficient : 84 % des bénéficiaires de l'APE de rang 2 contre 68 % des femmes avec deux enfants dont le dernier âgé de moins de 3 ans. ^{7^D}

^{7^A} Crèches mais aussi haltes garderies.

^{7^B} L'e-essentiel – publication électronique de la Cnaf – DSER, n°4, septembre 2002 « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance »

^{7^C} Robert Bobée I., op. cit.

^{7^D} Réalisées par Afsa C. « L'activité féminine à l'épreuve de l'APE, Recherches et prévisions, 1996 et Fagnani J., « Retravailler après une longue interruption ; le cas des mères ayant bénéficié de l'APE » in Revue française des affaires sociales, 1996, n°3.

^{7^E} Simon M. O., « La réinsertion professionnelle des premières bénéficiaires de l'APE au titre de leur 2ème enfant » in Recherches et Prévisions, n°59, 1999.

Les femmes « non qualifiées » se sont davantage retirées du marché du travail que les femmes « qualifiées » de façon à percevoir l'APE. « Les femmes qui arrêtent leur activité pour en bénéficier sont celles pour lesquelles il est plus intéressant financièrement, de bénéficier de la prestation que de se maintenir sur le marché du travail. Deux catégories sont dans ce cas : d'une part, les femmes « peu qualifiées », aux salaires les plus faibles et aux perspectives de carrière moins attrayantes, d'autre part, les « jeunes » femmes, davantage confrontées que leurs aînées à des difficultés d'insertion sur le marché du travail et à des salaires moins élevés »^{v^t}.

Les trois quarts des femmes avaient un emploi avant l'APE. Parmi celles-ci, 77 % étaient en contrat à durée indéterminé, dont 75 % travaillaient pour le même employeur depuis deux ans. La stabilité du conjoint apparaît aussi comme un élément déterminant : 96 % des bénéficiaires de l'APE vivent en couple et 88 % de leurs conjoints ont un contrat à durée indéterminée. « Les catégories sociales des conjoints sont assez semblables à celles de leurs femmes : ce sont le plus souvent des ouvriers et des employés, rarement des cadres supérieurs ou même des professions intermédiaires ».^{v^t}

B. Les actives qui ont peu ou pas recours à une garde payante

Les actives qui n'utilisent aucun service de garde ou se font uniquement aider par leurs proches sont deux fois plus nombreuses que les autres à travailler moins de 20 heures par semaine et, en moyenne, moins de 5 heures par jour. Par ailleurs, elles finissent plus souvent leur journée de travail après 18 heures et sont plus nombreuses à travailler principalement à des moments de la journée ou de la semaine où leur conjoint est potentiellement disponible pour s'occuper des enfants.^{v^o}

« Les femmes exerçant une activité à leur compte ont moins souvent recours à une aide payante que les femmes salariées : 46 % utilisent un service de garde d'enfant payant contre 62 % en moyenne chez les salariées^{v^t} ». Mais dans ce cas, l'emploi d'une aide à domicile est presque trois fois plus fréquent que chez les salariées.

C. Les actives qui ont le plus recours à une garde payante

« Les trois quarts des mères cadres ou de profession intermédiaire font garder leur(s) enfant(s) non scolarisé(s) par une personne rémunérée ou/et le(les) confient à une structure collective, alors que seulement 41 % des ouvrières utilisent de telles formules »^{v^y}. Ces dernières ont plutôt recours à la parenté ou aux amis.

II.2.3. - Les revenus des parents en fonction du mode d'accueil utilisé

Le taux de recours à une aide rémunérée augmente avec les revenus d'activité de la femme et sa durée de travail^{v^t}. « Ainsi, les ménages percevant des minima sociaux sont peu nombreux à avoir recours aux équipements d'accueil collectifs (crèches, haltes garderies et multi-

^{v^t} Bonnet C. et Labbé M., « L'activité des femmes après la naissance de leur deuxième enfant » in Recherches et prévisions, n°59, 1999 (page 22).

^{v^t} Simon M. O., op. cit., page 28.

^{v^o} Guillot O., op. cit.

^{v^t} Robert Bobée., op. cit.

^{v^y} Guillot O., « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants », Insee, Economie et statistique, 2002.

^{v^a} Robert Bobée I., « Des coûts de garde d'enfants parfois élevés malgré des aides publiques importantes », Insee, à paraître.

accueil) : 12 % des répondants se trouvent sous le seuil de bas revenus. Pourtant, ils représentent 19 % de la population allocataire ayant un enfant de moins de 3 ans »^{v3}.

Les revenus des parents qui emploient une employée de maison (ou, dans une moindre mesure, une assistante maternelle individuelle) sont supérieurs à ceux des familles qui ont recours à la crèche. Le revenu net moyen mensuel est de :

- 6 230 € pour les bénéficiaires de l'Aged,
- 2 920 € pour les bénéficiaires d'Afeama,
- 2 290 € pour les usagers des crèches[^].

Les deux tiers environ des bénéficiaires de l'Afeama ont des ressources supérieures à 110 % du plafond de l'ARS et ne sont donc pas concernés par la réforme de l'Afeama intervenue en 2000 qui permet de majorer, sous conditions de ressources, le complément d'Afeama.

Lorsque l'on répartit les ménages par quintiles de niveau de vie^{^1}, on observe que :

- plus des deux tiers des ménages les plus modestes sont inactifs, bénéficient de l'API ou de l'APE contre 34 % des ménages aux revenus médians et 16 % des plus aisés ;

- 16 % des ménages les plus modestes ont recours à un mode d'accueil extra-familial déclaré (crèche, assistante maternelle ou employée de maison), contre 36 % des ménages aux revenus médians et 42 % des plus aisés.

On constate aussi que les ménages les plus aisés actifs se caractérisent par un recours important à d'autres modes d'accueil que la crèche, l'assistante maternelle ou l'employée de maison : s'agit-il de garde par les grands-parents, de garde non déclarée ou de garde par les parents actifs qui cumulent activité professionnelle et garde de leur enfant ? Les statistiques disponibles ne permettent pas de répondre à cette question.

Voir ANNEXE N°8 : les modes de garde selon les niveaux de revenu des parents

^{v3} L'essentiel – publication électronique de la Cnaf – DSER, n°4 – septembre 2002 « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance ».

[^] Cnaf, au 31/12/2000.

^{^1} Cnaf, Note interne DSER « L'imputation des modes de garde des jeunes enfants selon le modèle de micro simulation Myriade », juillet 2002.

Deuxième partie

Face aux besoins des familles, quelles pistes de réflexions et de propositions

Chapitre I

Les besoins et objectifs des familles et de la société

I. - Les besoins des familles pour l'accueil de leurs jeunes enfants

Les besoins d'accueil des jeunes enfants

- augmentent : avec l'accroissement des naissances, l'augmentation des taux d'activité féminine à tempérer par l'allongement des congés parentaux, l'évolution des solidarités intra-familiales.(I.1)
- se complexifient (avec les situations de précarité, de monoparentalité, ...), se diversifient (avec la diversification des temps de travail et des statuts d'activité) et ne sont pas les mêmes selon les familles (I.2)
- s'intensifient et bénéficient d'une écoute grandissante (avec l'importance croissante accordée à l'enfant et aux relations enfants-parents) mais sont limités dans le temps et s'expriment encore peu (I.3)

I.1. - Des besoins qui augmentent en raison de plusieurs facteurs

Les besoins d'accueil extra-familial augmentant en raison de l'accroissement des naissances au cours des dernières années (I.1.1.) de l'augmentation des taux d'activité féminine (I.1.2.) et de l'évolution des solidarités intra-familiales (I.1.3.).

I.1.1. - Le nombre de jeunes enfants

Au 1^{er} janvier 2000, la France compte 4,3 millions d'enfants de moins de 6 ans, dont 2,21 millions de moins de 3 ans.

Si en 1994, les naissances étaient au niveau le plus bas (711 000), elles remontent depuis 1995 : 744 000 en 1999 et environ 775 000 en 2000 et 2001.

Voir ANNEXE N° 9 : évolution du nombre de naissances

L'indice de fécondité de la France est le plus haut d'Europe (1,90) et c'est celui qui a connu la plus forte progression entre 1999 et 2000 (+ 5,63 % contre +1,98 % en moyenne en Europe).

Cette remontée de la natalité traduit notamment le fait que pour beaucoup de femmes, il est désormais possible de cumuler activité professionnelle et éducation des enfants. Des pays qui n'encouragent pas la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne,...) ont vu leur natalité baisser fortement ces dernières années.

I.1.2. - L'activité professionnelle des mères

A. Le nombre d'enfants dont le parent unique ou les deux parents sont actifs

Aujourd'hui, sur 4 216 000 enfants de moins de 6 ans, 1 985 000 ont leurs deux parents actifs occupés et 185 000 vivent dans une famille monoparentale où l'adulte est une personne active occupée.

Quant aux enfants de moins de 3 ans, un peu plus de 1,2 million d'entre eux (58,6 %) ont leurs deux parents (ou leur parent unique) qui sont actifs occupés ou à la recherche d'un emploi. Ainsi, la majorité des parents de jeunes enfants exercent une activité professionnelle et ont donc besoin de solutions pour l'accueil de leurs enfants pendant ce temps.

B. L'évolution des taux d'activité des femmes

En 40 ans, le taux d'activité des femmes a doublé, passant de 40 % en 1960 à 80 % aujourd'hui. Ce taux d'activité est parmi les plus élevés d'Europe.

a) Progression des taux d'activité des mères de 1 et 3 enfants

Entre 1995 et 2000, globalement, le taux d'activité des mères de jeunes enfants continue de progresser en raison de la progression des taux d'activité des mères de 1 et de 3 enfants : de 77 % à 80 % pour les mères d'un enfant de moins de 3 ans, de 32 à 36 % pour les mères de 3 enfants et plus, dont un de moins de 3 ans.

Cela signifie qu'à un moment ou l'autre de leur vie, plus de 80 % des parents sont confrontés à la recherche d'un mode d'accueil pour leur enfant.

b) Diminution des taux d'activité des mères de 2 enfants en raison de l'extension de l'APE

Du fait notamment de l'extension de l'allocation parentale d'éducation au 2ème enfant, on observe une baisse du taux d'activité des mères de deux enfants dont le plus jeune avait moins de 3 ans (de 66 à 55 %)^{^t}.

Cette baisse du taux d'activité doit néanmoins être relativisée car elle recouvre aussi un glissement du statut de demandeurs d'emplois (donc actifs au sens de l'Insee) à celui de bénéficiaires de l'APE (inactifs). Selon les sources, les anciennes chômeuses représentent entre un tiers ^{^t} et près d'un quart ^{^s} des bénéficiaires de l'APE.

« Si, avant l'entrée en APE de rang 2, les trois quarts des bénéficiaires occupaient un emploi, elles ne sont plus que la moitié un peu plus de trois ans plus tard. Le nombre de chômeuses ne s'est pas sensiblement modifié pour autant : c'est surtout la proportion d'inactives qui s'est

^{^t} Enquête Emploi de mars 2001.

^{^r} Afsa. C., « L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation », Recherches et Prévisions, 1996, n°46.

^{^s} Simon M. O., « La réinsertion professionnelle des premières bénéficiaires de l'APE au titre de leur 2ème enfant », Recherches et Prévisions, n°59, 1999.

accrue : 27 % à la sortie de l'APE, contre 4 % à l'entrée. Environ la moitié de ces nouvelles inactives continuent à bénéficier de l'APE au titre d'un 3ème enfant »^{^o}.

c) Evolution des mentalités

Depuis 1994, on observe une nette évolution des opinions concernant l'activité des mères de jeunes enfants avec la progression de ceux qui pensent que les mères devraient travailler dans tous les cas où elles le désirent (57 % en 2001) contre ceux qui pensent qu'elles ne devraient jamais travailler avec des enfants en bas âge (21 % en 2001)^{^1}.

Voir ANNEXE N° 10 : l'évolution des opinions concernant le travail des femmes

Pourtant, les mères de jeunes enfants sont encore trop souvent culpabilisées de travailler et de ne pas être assez disponibles pour leurs enfants.^{^v}

d) Les besoins d'accueil des enfants dont les parents sont à la recherche d'un emploi, en formation ou inactifs

La proportion de jeunes enfants qui ont un parent au chômage tend à diminuer (14 % aujourd'hui, 17 % en 1995) mais reste néanmoins importante et doit être prise en considération dans une optique d'aide à l'insertion ou à la réinsertion des demandeurs d'emploi.

Il convient aussi de prendre en compte les besoins des parents qui sont en formation initiale ou continue.

Enfin, les besoins d'accueil des enfants dont les parents sont inactifs au plan professionnel sont différents mais réels. Il s'agit notamment de permettre aux parents – généralement les mères – d'effectuer différentes démarches ou, plus largement, d'avoir une vie sociale extra familiale propice à des relations enfants-parents harmonieuses. Il s'agit aussi de favoriser l'éveil et la socialisation progressive de l'enfant et de préparer sa scolarisation en aidant l'enfant à se familiariser avec la vie collective.

I.1.3. - L'évolution des solidarités intra-familiales

Les évolutions qui ont caractérisé les familles au cours du dernier quart de siècle ont aussi un impact direct sur les besoins d'accueil des jeunes enfants. « L'allongement de l'état de santé de la population et l'allongement de la durée de la vie font que les grands-parents, voire les arrière-grands-parents, sont plus souvent que par le passé en capacité d'aider leurs enfants et de s'occuper de leurs petits enfants.

Cependant, la progression de l'activité professionnelle des femmes rend plus difficile cette entraide familiale car les grands-parents exercent encore souvent une activité professionnelle lors de la naissance de leurs petits enfants ». Ils ont parfois aussi, au même moment, à prendre plus ou moins en charge les problèmes que rencontrent leurs propres parents. « En outre, la mobilité géographique croissante éloigne les différents membres de la famille. La réduction

^{^o} Jacquot A., Introduction du n°59 de Recherches et Prévisions, 1999.

^{^1} Enquêtes Aspirations des Français, Credoc, financées par la Cnaf pour ce qui concerne les politiques familiales.

^{^v} Giampino S., « Les mères qui travaillent sont-elles coupables ? ».

de la taille des familles est aussi un frein à la possibilité de faire garder les jeunes enfants par les membres de la famille. »^{^^}

I.2. - Des besoins et des aspirations qui se complexifient et se diversifient

Les besoins d'accueil se complexifient et se diversifient en raison de certaines évolutions familiales (I.2.1.), de l'évolution des temps de travail (I.2.2.) et des aspirations des parents (I.2.3.).

I.2.1. - Certaines évolutions familiales ont un impact sur les besoins d'accueil

A. Fréquence croissante des situations de monoparentalité

Le nombre de familles monoparentales avec un enfant de moins de 6 ans ne cesse de progresser, passant de 291 000 à 322 000 entre 1990 et 2000 (sur 3,3 millions de familles avec un enfant de moins de 6 ans).

Parmi les ménages avec enfants, les familles monoparentales constituent la catégorie la plus exposée à la pauvreté.

B. Légère augmentation de l'âge des parents

On observe une légère augmentation de l'âge moyen des parents de jeunes enfants depuis 10 ans : L'âge auquel les parents ont des enfants coïncide, la plupart du temps, avec l'âge où le plus fort investissement professionnel leur est demandé. Le besoin d'accueil des jeunes enfants peut aussi coïncider, dans certaines configurations familiales, avec la nécessité pour les parents d'une prise en charge renforcée de leurs propres parents ou grands-parents.

I.2.2. - De même que la précarisation de l'activité professionnelle et l'individualisation des temps de travail

La précarisation de l'emploi touche particulièrement les femmes. Entre 1993 et 1999, les différentes formes d'emploi précaire (en particulier intérim, stages et contrats aidés) ont quasiment quadruplé ^{^^}. On observe aussi un développement de la mobilité professionnelle (chaque année, un salarié sur quatre change d'activité) entraînant une fluctuation des besoins des familles en matière d'accueil de leur enfant.

La proportion de mères de jeunes enfants travaillant à temps partiel augmente : + 10 points au cours des 10 dernières années. Ce travail à temps partiel concerne 37 % d'entre elles.

Parallèlement, les temps de travail se diversifient et s'individualisent. L'aménagement et la réduction du temps de travail ainsi que l'autorisation du travail de nuit des femmes devraient conduire à la poursuite, voire même à l'intensification de ces évolutions.

« Le fait d'avoir des contraintes horaires augmente le recours à un autre mode de garde (en plus du mode de garde principal), plus particulièrement lorsque c'est la mère qui subit la

^{^^} F. Fenet, F. Leprince, L. Périer, « Les modes d'accueil des jeunes enfants », ASH, 2001

^{^^} Enquêtes Emploi, Insee

contrainte. Ainsi, les femmes ayant des horaires décalés ont près de deux fois plus souvent recours à un deuxième mode de garde que les femmes qui ne déclarent pas de contrainte »¹.

L'importance d'une relative stabilité de l'environnement de l'enfant au cours des premières années de sa vie demande alors des possibilités d'adaptation accrues de la part des différents modes d'accueil.

I.3. - Des aspirations différentes selon les familles

I.3.1. - Prestations en espèces (aides financières) ou prestations en nature (équipements et services)?

Les enquêtes Aspirations des Français conduites par le Credoc, mettent en évidence des tendances qui ne font que se confirmer. Pour mieux aider les familles, les Français préfèrent un développement des aides en nature (équipements et services) plutôt qu'un développement des aides en espèces. En 1980, moins de 40 % optaient pour un développement des aides en équipements et services ; en 1990, ils étaient 44 % et ils sont désormais 64 % à préférer cette solution.

Cependant, lorsqu'il s'agit des enfants de moins de 3 ans, les personnes enquêtées par le Credoc, affichent une préférence plus forte pour les aides financières destinées à compenser un arrêt ou une réduction de l'activité professionnelle. En 1997, « 57 % de la population manifestent ainsi une préférence pour l'arrêt d'activité ou la réduction du temps de travail des jeunes parents. 42 % de la population optent à l'inverse pour les aides facilitant l'accueil des enfants : 20 % demandent un renforcement des prestations permettant le recours à une aide à domicile, 15 % souhaitent une intensification des aides pour les services d'accueil collectif (crèches, haltes garderies, etc.), 7 % préfèrent les aides financières pour le recours à une assistante maternelle agréée »¹.

Voir ANNEXE N° 11: évolution des opinions/développement des aides en nature ou aides en espèces pour mieux aider les familles.

I.3.2. - Préférences en direction de l'arrêt temporaire d'activité ou du passage à temps partiel

Globalement, en cas de présence d'un jeune enfant, les Français pensent qu'il est préférable :

- pour 14 % d'entre eux, que les parents continuent à exercer leur activité (contre 9 % en 1993)
- 14 % que les deux parents réduisent faiblement leur temps de travail
- 48 % que l'un des deux parents s'arrête momentanément de travailler
- 24 % que l'un des parents réduise son temps de travail.

Cela étant, les enquêtes Aspirations ne donnent pas d'indications sur la durée pendant laquelle il apparaît souhaitable que l'un des parents cesse ou réduise son activité professionnelle pour s'occuper de son jeune enfant. Près des deux tiers pensent que c'est à la mère d'interrompre ou de réduire son activité professionnelle mais, entre 1993 et 2000, la proportion de ceux qui

¹ Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », dossier d'étude n°35, à paraître.

¹ Damon J., « L'opinion des Français sur l'accueil des jeunes enfants » d'après les enquêtes réalisées par le Credoc, Solidarité et Santé, études statistiques, n°3, 2000.

pensent que c'est à celui qui a le salaire le plus bas de prendre cette décision passe de 24 à 34 %.

Les cadres et les professions intermédiaires sont sensiblement moins favorables à l'interruption de l'activité professionnelle des femmes que les employés et les ouvriers et surtout que les femmes au foyer et les retraités.¹¹

I.3.3. - Préférences pour tel ou tel mode d'accueil

Entre 1988 et 2000, les préférences des parents ont évolué. En 1988, la garde par les grands parents venait en tête des préférences des parents (27 % estimaient que c'était le mode de garde le plus satisfaisant) mais elle n'arrive plus qu'en troisième position aujourd'hui (19 %), derrière l'assistante maternelle et la crèche collective.

Ces préférences doivent être relativisées en fonction du lieu de vie : l'offre induit la demande. « C'est à Paris et dans l'agglomération parisienne que l'on dénombre le plus de partisans de la crèche collective. 33 % des franciliens la citent comme le mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent (contre 22 % en moyenne dans l'ensemble de la population). D'ailleurs, plus la taille de l'agglomération s'accroît, plus le nombre de personnes estimant que la crèche est le mode d'accueil idéal augmente ».¹²

Ces préférences varient aussi en fonction des catégories professionnelles et sociales : les partisans de la crèche et de la garde à domicile sont plus présents chez les cadres et les diplômés du supérieur.

Elles diffèrent aussi selon l'âge de la personne enquêtée : par exemple, ce sont les personnes âgées et les retraités qui se montrent le plus élogieux à l'égard de la garde par les grands-parents.

Voir ANNEXE N°12.1. : Les opinions sur les modes de garde

I.3.4. - Les jugements sur les différents modes de garde

A. Ceux qui sont vus comme étant les plus bénéfiques pour l'enfant et les plus économiques

La crèche collective est vue comme le mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant par 31 % des enquêtés (contre 25 % en 1990). Elle passe devant les grands-parents (27 % contre 35 % en 1990), l'assistante maternelle agréée (26 %) et la garde à domicile par une personne rémunérée (14 %).

La satisfaction des usagers des équipements collectifs (crèches et haltes garderies) quant au service rendu, porte sur la sociabilisation de l'enfant, l'éveil, la compétence du personnel, le respect du rythme de l'enfant et sa sécurité.¹³

La crèche est aussi jugée comme étant le mode de garde le plus économique pour les parents, même si cette appréciation décroît entre 1990 et 1997 (de 59 à 43 % des enquêtés) au profit de

¹¹ Damon J., « Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants » d'après les enquêtes réalisées par le Credoc, Solidarité et santé, études statistiques, n°3, 2000.

¹² Damon J., « Quelques opinions sur l'accueil des jeunes enfants » Informations Sociales, n° 103, 2002.

¹³ Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements... », op. cit.

la garde par une assistante maternelle agréée (de 8 à 24 %) et, dans une moindre mesure, de la garde par une nourrice non agréée (de 21 à 24 %). Il faut noter ici, qu'en matière de coût pour les familles, la garde par une assistante maternelle agréée ou par une nourrice non agréée, apparaissent au même rang dans les opinions des Français.⁹⁰

Voir ANNEXE N° 12. 2 : évolution des opinions sur les modes de garde

B. Ceux qui sont jugés comme présentant le plus d'inconvénients

La crèche collective est vue comme étant le mode de garde qui présente le plus d'inconvénients (38 %), devant la nourrice non agréée (23 %) et la garde par les grands-parents (21 %). La garde à domicile par une personne rémunérée et la garde par une assistante maternelle agréée sont jugées comme celles qui présentent le moins d'inconvénients (respectivement 8 et 7 % des enquêtés).⁹¹

Les parents soulignent la rigidité de certains modes d'accueil (crèches mais aussi assistantes maternelles) au regard de leurs besoins de plus en plus complexes et parfois imprévisibles.

Une enquête menée par plusieurs Caf montre que les principaux sujets d'insatisfaction exprimés par les parents qui ont recours à un mode d'accueil collectif sont le manque de flexibilité (pour 27 % d'entre eux), l'offre insuffisante (18 % de ceux qui ont pu y accéder...) et, en troisième position, les tarifs élevés ou inadaptés (10 %). Sur ce dernier point, ce qui est surtout critiqué par les parents est le caractère forfaitaire du tarif, quelle que soit la durée de recours à l'équipement. Or, ce point vient de faire l'objet d'une réforme qui s'applique progressivement depuis janvier 2002.⁹²

Voir ANNEXE N° 12. 2 : évolution des opinions sur les modes de garde

I.3.5. - Des écarts importants entre les souhaits et la réalité, notamment pour les crèches

Au total, 43 % des parents ont eu recours à un mode de garde qu'ils ne considéraient pas comme étant le plus satisfaisant, et cette proportion a tendance à s'accroître.⁹³

- Si 21 % des parents estiment que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent, seuls 13 % ont pu y avoir recours. « Pour trouver une crèche, cela relève du parcours du combattant » est une phrase qui revient souvent.⁹⁴

- De même, si 10 % des parents estiment que le mode de garde le plus satisfaisant est la garde à domicile, seuls 3 % ont pu y recourir.

- En revanche, 14 % des parents ont dû avoir recours à une nourrice non agréée, alors que seuls 2 % estimaient ce mode de garde comme étant le plus satisfaisant.

⁹⁰ Enquêtes Aspirations des Français, Credoc, 1990, 1991, 1997.

⁹¹ Enquêtes Aspirations des Français, Credoc, 1990, 1991, 1997.

⁹² Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », dossier d'étude n°35, à paraître.

⁹³ Enquêtes Aspirations des Français, Credoc, 1988, 1994 et 2000.

⁹⁴ Cnaf, « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », dossier d'étude n°35 à paraître, page 47.

- Les préférences des parents pour l'assistante maternelle agréée et les grands-parents et leur recours à ces modes d'accueil sont globalement concordants.

« Le choix du mode de garde est (...) le résultat d'un arbitrage complexe au sein duquel interviennent simultanément de nombreux critères : les coûts financiers de l'inactivité et des divers modes de garde, les préférences des parents pour le travail, le loisir et la qualité des soins dispensés à leur enfant, l'offre de services dans un voisinage proche.(...) La théorie microéconomique des choix conjoints d'offre de travail et de recours aux gardes d'enfants met ainsi en évidence le rôle déterminant des revenus d'activité que les mères de jeunes enfants peuvent anticiper ainsi que celui des aides publiques qui influent à la fois sur le coût financier de la garde (subventionnement des gardes collectives, Aged, Afeama, réductions d'impôt) et sur le revenu de remplacement en cas de retrait du marché du travail (APE). »¹¹¹

En définitive, il s'agit rarement d'un choix complètement libre mais plutôt de choix très contraints par les solutions disponibles d'une part et le taux d'effort qu'elles représentent en fonction des revenus des parents.

Voir ANNEXE N°13 : évolution des indices de satisfaction

Synthèse des aspirations quant aux modes d'accueil

Le mode d'accueil jugé finalement le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent est l'assistante maternelle, mais la crèche est classée en tête comme étant la plus bénéfique pour les enfants¹¹² et la plus économique pour les parents.

Si la garde par une employée de maison est vue comme une des solutions qui présentent le moins d'inconvénients, elle est aussi vue comme un des modes de garde les moins bénéfiques pour l'enfant et les plus coûteux.

C'est pour la crèche que l'écart entre les souhaits des parents et le mode d'accueil finalement utilisé est le plus important alors que pour l'assistante maternelle et les grands-parents, l'adéquation est bien meilleure.

I.4. Des besoins qui s'intensifient, rencontrent une écoute grandissante mais s'expriment encore peu

Les besoins d'accueil s'intensifient en raison de l'importance croissante conférée au jeune enfant et aux relations parents-enfants (I.4.1.) mais ils sont limités dans le temps et s'expriment peu (I.4.2.).

¹¹¹ Flipo A. et Sédillot B. « le recours aux services payants pour la garde des jeunes enfants se développe », France, portrait social, Insee, 2000, page 101.

¹¹² Et financées par la Cnaf pour ce qui concerne la politique familiale, et notamment l'accueil des jeunes enfants.

I.4.1. - Une importance croissante conférée au jeune enfant et aux relations enfants-parents

Les connaissances ont rapidement progressé, que ce soit dans les domaines de la pédiatrie ou de la psychologie infantile. Les exigences des parents, et plus largement de la société, sont – légitimement - de plus en plus fortes pour ce qui concerne la qualité de l'accueil des jeunes enfants.

L'importance conférée à l'éveil de l'enfant dès son plus jeune âge et à sa socialisation conduit de plus en plus les parents qui gardent eux-mêmes leur enfant ou ont recours à un mode d'accueil individuel à fréquenter parallèlement des structures collectives (haltes garderies, ludothèques, lieux d'accueil enfants-parents, ...). Et on constate que ces services jouent un rôle important pour aider de jeunes mères à sortir de l'isolement dans lequel elles se retrouvent parfois avec leur enfant.

Une attention croissante est accordée à la qualité des relations enfants-parents, que ce soit au niveau des médias, des discours politiques, de l'opinion publique et des différentes institutions qui accueillent l'enfant.

I.4.2. - Des besoins limités dans le temps, qui s'expriment peu

Le besoin de « garde » de l'enfant qui ne fréquente pas une école maternelle est limité dans le temps. Pris par l'urgence des problèmes à résoudre et par les aspects affectifs qui y sont liés, les parents de jeunes enfants n'ont pas le temps de se constituer en groupes de pression pour exprimer et faire valoir leurs besoins.

Ces besoins peuvent s'exprimer localement par l'intermédiaire de groupes de parents déjà constitués (parce qu'ils fréquentent déjà une crèche ou souhaitent en créer une par exemple ou encore dans le cadre d'associations familiales). Ils sont aussi relayés par des travailleurs sociaux ou des agents chargés de la petite enfance au sein des collectivités locales et des caisses d'allocations familiales. Cette expression est cependant moins forte et moins structurée que pour d'autres besoins sociaux.

Au plan local, l'expression des besoins et leur évaluation sont délicates. Les seules statistiques relatives au nombre d'enfants et à l'activité de leurs parents ne suffisent pas. Les listes d'attente des crèches constituent un indicateur, mais ne reflètent que très imparfaitement l'état des besoins.

En tout état de cause, « Du Nord au Sud de la France, la plainte est la même : trouver un mode de garde relève de la prouesse ¹¹². « L'image de jeunes couples devant penser à l'inscription de leur enfant au moment de la première échographie perdure » ¹¹³.

La question de l'accueil des jeunes enfants semble néanmoins occuper une place de plus en plus importante dans les campagnes électorales, notamment lors des dernières élections municipales, témoignant d'une préoccupation sociale de plus en plus forte. ¹¹⁴

¹¹² M T Hermange, op. cit., p.33.

¹¹³ Cillio Konrad, op. cit.

¹¹⁴ Sous réserve d'analyses approfondies des discours politiques au cours des 10 dernières années.

II. Les objectifs et les enjeux d'une réelle politique d'accueil des jeunes enfants

En termes de politiques familiales et sociales, on peut fixer aujourd'hui quatre grands enjeux à une politique satisfaisante d'accueil des jeunes enfants.

1. Favoriser l'épanouissement de l'enfant, garantir la qualité des soins qui lui sont apportés et répondre à la demande d'accompagnement des parents.

Lorsqu'ils sont de qualité, les services d'accueil – collectifs ou individuels - apparaissent de plus en plus comme des instruments privilégiés pour permettre aux enfants de bénéficier, dès leur plus jeune âge, de conditions optimales pour leur développement. Ils permettent aussi d'accompagner les parents et de vivre au mieux ces premiers moments avec leur enfant.

2. Favoriser l'égalité hommes-femmes et donner aux couples la possibilité d'articuler leur vie professionnelle, leur vie sociale et leur vie familiale.

Il s'agit ici de favoriser aussi l'épanouissement des parents. Une politique d'accueil des jeunes enfants doit permettre de promouvoir une véritable égalité des chances pour les femmes. Il s'agit d'une part de permettre aux femmes d'accéder à l'emploi dans de bonnes conditions, d'autre part de permettre aux pères de prendre davantage de responsabilités dans la sphère domestique et l'éducation de leurs enfants.

3. Permettre aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent

La France est aujourd'hui un des pays européens les plus dynamiques en matière de natalité et l'écart entre le nombre moyen d'enfant souhaité et le nombre d'enfants réels tend à diminuer. Ces évolutions sont à conforter pour permettre aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent sans être freinés par la difficulté à trouver un mode d'accueil conforme à leurs attentes ou à leurs possibilités financières.

4. Prévenir les exclusions et assurer l'accompagnement et l'intégration sociale de l'enfant mais aussi de ses parents.

Cet objectif est d'une importance majeure pour nombre de foyers isolés, immigrés ou marginalisés qui ont souvent rompu leurs attaches avec la famille élargie ou vivent dans la pauvreté. Dans une perspective d'égalité des chances et de cohésion sociale, il est essentiel d'offrir aux jeunes enfants de ces familles un accueil de qualité.

Il s'agit aussi, en favorisant un développement équilibré sur l'ensemble du territoire, de prévenir, ou de remédier, aux disparités territoriales. On assiste à un élargissement de la mission des différents modes d'accueil qui tendent à s'inscrire dans des projets sociaux plus vastes que par le passé. « Les actions autour du petit enfant, porteur de projet pour lui-même et pour sa famille, vont apparaître comme (...) un levier du développement local »¹⁰⁰.

Enfin, la politique d'accueil des jeunes enfants a une incidence sur l'emploi : par la transformation d'emplois « au noir » en emplois déclarés, par le retrait de la vie

¹⁰⁰ Les cahiers de l'Uniopss, n°14, juin 2001.

professionnelle ou du chômage de certaines femmes qui bénéficient de l'allocation parentale d'éducation, par la création d'emplois pour les personnes qui s'occupent des enfants dans les différentes structures d'accueil. Cette politique d'accueil est aussi directement impactée par la politique de l'emploi : flexibilité, diversification des horaires, effets de l'aménagement et de la réduction du temps de travail font surgir de nouveaux besoins auxquels les services ont à s'adapter.

A terme, la question pourrait se poser de la construction d'une politique publique et gratuite comme celle qui a conduit à l'école maternelle aujourd'hui.

Aujourd'hui, pour des raisons budgétaires, **l'objectif d'une politique d'accueil pourrait être défini de la façon suivante : toute famille doit pouvoir trouver, avec un taux d'effort raisonnable et adapté à ses possibilités, un mode d'accueil de qualité pour son jeune enfant et ce, quel que soit son lieu de vie.**

Cet objectif est loin d'être atteint, en raison :

- des degrés de solvabilisation hétérogènes selon les modes d'accueil et les situations des parents.
- De l'insuffisance de l'offre de modes d'accueil agréés, de qualité et adaptés aux attentes des parents.

Pour autant, dans ce domaine, la situation française est plutôt plus satisfaisante que celle de la majorité des autres pays européens. Nous avons cependant des enseignements à tirer des autres pays.

Chapitre II

Les enseignements des autres pays

Cette partie reprend des extraits d'un rapport réalisé à la demande du Haut Conseil à la Population et à la Famille par Claude Martin ¹¹³ (avec la collaboration de Blanche Le Bihan et Armelle Debroise) « L'accueil des jeunes enfants en Europe : quelles leçons pour le cas français ? » en octobre 2002.

« Pour avancer dans les dispositifs concrets existants au plan européen, il faut tout d'abord distinguer deux types de mesure : les congés parentaux, les services d'accueil des jeunes enfants. La combinaison de ces mesures, interdépendantes, repose sur des approches différentes du *caring*. Enfin comprendre les modes de prise en charge des jeunes enfants impose de faire la distinction entre deux tranches d'âge, 0-3 ans et 3-6 ans, pour lesquelles la question de l'arrangement de soins se pose de façon différente ».

I. - Le développement des modes de garde formels : garde collective publique et garde individuelle pour les enfants de moins de trois ans

I.1. - De grandes différences selon les pays

« On peut faire l'hypothèse avec Jenson et Sineau ¹¹⁴ que la proportion des services offerts par la collectivité pour accueillir les enfants en bas âge, avant l'entrée dans le système scolaire préélémentaire, est un élément central qui détermine en partie la décision des mères de rester ou non sur le marché de l'emploi après la naissance d'un enfant.

La prise en charge des enfants de moins de trois ans repose sur la combinaison de ressources formelles et informelles. On peut parler « d'arrangements mixtes » associant aide informelle (réseau familial et réseau social) et aide formelle (développement des services par les pouvoirs publics). ».

La proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des services « publics de la petite enfance » varie beaucoup selon les pays : 23 % en France ¹¹⁵, 33 % en Suède, 30 % en Belgique, 6 % en Italie.

¹¹³ Directeur de recherche au CNRS, Centre de recherche sur l'action politique en Europe (IEP de Rennes – Université de Rennes I), Directeur du Laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires à l'école nationale de la santé publique et membre de l'observatoire européen sur la situation sociale, la démographie et la famille (Commission Européenne).

¹¹⁴ Jenson J., Sineau M. (sous la direction de), « Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise », Paris, LGDJ, 1998.

¹¹⁵ Chiffres de 1998 ; actuellement, cette proportion est de 24% en France.

« Le rapport de l'OCDE^{1,4}, ouvrage le plus récent concernant le sujet de l'accueil des jeunes enfants, va dans le même sens, en insistant sur la situation des pays nordiques. D'après le rapport, le recours aux services formels, après la période de congé parental, n'est réellement significatif que dans les pays nordiques. Les recompositions du marché du travail et les effets de générations (des grands-mères souvent encore dans la vie active, développement significatif de l'activité des femmes entre 25 et 34 ans) tendent à remettre en cause les formes traditionnelles de soutien familial.

I.2. - Des modèles différents conduisant à une offre de services plus ou moins développée

Jane Jenson et Mariette Sineau opposent deux modèles, le modèle suédois et le modèle italien.

- **La Suède** a développé une politique très audacieuse dont l'objectif est de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le gouvernement a mobilisé les moyens politiques et financiers afin de répondre aux besoins de garde des jeunes enfants des parents qui travaillent. Il a agi en développant les services de garde, d'une part, une politique de congé parental, d'autre part. La politique suédoise est d'ailleurs moins décrite comme une politique familiale que comme une « politique de l'enfance » et une « politique d'égalité des sexes ».

- **La Belgique et la France** sont à bien des égards proches de cette situation suédoise. Ces deux pays, qui admettent la légitimité de l'Etat à intervenir dans l'éducation des jeunes enfants, ont développé un dispositif assez complet en matière d'accueil de la petite enfance. Pourtant, ni l'un ni l'autre de ces pays n'a fait de l'accueil public des jeunes enfants l'axe prioritaire de sa politique familiale. Mais c'est surtout en matière de congé parental qu'apparaît la différence.

- **Le modèle italien** est aux antipodes du modèle suédois. Plus qu'ailleurs, le soin aux jeunes enfants reste surtout une affaire de famille. Aujourd'hui, l'Italie continue de marquer sa différence en ne s'attachant que très modestement à augmenter le nombre de crèches. Les systèmes d'aide informelle (les grands-parents) sont sans doute les plus utilisés par les familles : c'est par la solidarité familiale plus que par l'Etat-providence que se trouvent toujours résolus en Italie les problèmes de garde des jeunes enfants de parents actifs.

I.3. - Des politiques de services à relier aux modes de congés parentaux et aux caractéristiques de l'activité professionnelle

Pour la tranche des 0-3 ans, la politique des services est étroitement liée aux modes de congés parentaux (voir plus loin tableau comparatif). On peut ainsi distinguer deux types d'approches :

- Une politique visant à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et allant dans le sens de l'égalité des chances défendue par la Commission européenne : C'est le cas **du Danemark et de la Suède** où les congés parentaux, comparativement bien rémunérés et d'une durée de 6 à 12 mois sont complétés par le développement de services d'accueil des jeunes enfants, sur la base d'une participation financière des parents proportionnelle à leurs revenus.

^{1,4} OCDE, « Petite enfance, grands défis », Education et structures d'accueil, 2001.

- Une politique centrée sur le choix parental, qui vise à permettre aux parents de garder leur enfant le plus longtemps possible. C'est le cas de la **Finlande** et de la **Norvège**, dont le dispositif de congé parental offre aux parents la possibilité de prendre soin de l'enfant jusqu'à ses 2 ou 3 ans.

A la question du développement des services publics de garde des jeunes enfants, s'ajoute celle de la flexibilité de ces services. Une offre de services très étendue doit s'accompagner d'une offre de services flexible, afin de répondre aux besoins de ceux qui sont contraints à des horaires atypiques, ou qui souhaiteraient des périodes d'ouverture plus longues.

Depuis les années quatre-vingt, le taux d'emploi des femmes a enregistré une progression très importante, progression largement placée sous le signe de la flexibilité. En 1996, le travail à temps partiel a représenté 32 % de l'emploi féminin contre 5 % seulement de l'emploi masculin¹¹¹. Si la préférence affichée pour le temps partiel exprime souvent le désir d'augmenter le « temps familial », elle peut aussi dans certains cas induire des contraintes majeures, comme l'insuffisance ou le coût élevé des services publics ou privés de garde d'enfants. »

II. - Les politiques de congé parental

« Si l'on considère les quatre pays étudiés par Jane Jenson et Mariette Sineau (la France, la Suède, l'Italie et la Belgique), trois - la France, l'Italie et la Suède - ont institué un système de droit au congé parental garanti par la loi. La Suède a été le pays le plus précoce, créant dès 1974 les premiers congés parentaux, suivie par la France et l'Italie en 1977. La Belgique, quant à elle, a mis en œuvre plus tardivement, en 1985, le système d'interruption volontaire de carrière (IVC) ou « pause-carrière » qui en tient lieu, droit négociable dans le secteur privé, droit légal, bien que ne s'étendant pas à tous les services, ni aux postes de direction, dans le secteur public. La durée de ces congés est par ailleurs relativement variable selon les pays, et les conditions d'ouverture de droit à congé sont plus ou moins restrictives. »

Le mode de rémunération est essentiel pour comprendre la conception de la politique menée. Deux modèles s'opposent : une rémunération forfaitaire ou une rémunération en pourcentage du salaire antérieur. Les congés **français et belges** appartiennent à la première catégorie, **l'Italie et la Suède** à la seconde, avec d'importantes différences entre les deux pays. En Italie, il est de 30 % du salaire pendant 3 mois, alors qu'en Suède le montant du congé équivaut à 80 % du montant du salaire pendant un an.

Sauf en Italie, les congés peuvent être décrits comme flexibles dans la mesure où ils peuvent être pris à temps partiel. Le système suédois est en outre très flexible, puisqu'il permet aux parents de choisir de prendre le congé parental en un seul bloc ou en plusieurs séquences, sous la forme d'un congé plein temps ou à temps partiel.

C'est en Suède que le congé parental est le plus massivement utilisé. On estime qu'en 1989-90, près de la totalité des mères actives (98 %) ont pris un congé parental rémunéré. L'usage très répandu de ce congé a ainsi contribué à diminuer la demande de places en crèches. Dans

¹¹¹ « Flexibilité et conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille : une nouvelle forme de précarité », Commission européenne, « Comment les femmes et les hommes utilisent ils leur temps ? », Trois études européennes, emploi et affaires sociales, 1998.

les autres pays, le « succès » remporté par le congé parental est plus mitigé, mais il est partout principalement utilisé par les femmes. En France, l'APE a touché un nombre croissant de mères, souvent mal positionnées sur le marché du travail. En Belgique, l'utilisation du congé parental dans le cadre de l'IVC est aussi en augmentation sensible, et correspond dans près de 90 % des cas à une pratique féminine. En Italie, bien qu'il n'existe pas de statistiques globales, il semble que les congés parentaux soient peu utilisés.

Au Danemark, la demande de services de prise en charge de la petite enfance n'a pas augmenté du fait du congé parental généreux mis en œuvre en 1994 par les pouvoirs publics. Avant 3 ans, cette alternative à l'offre de services a provoqué une chute sensible de la demande. 80 000 parents ont eu recours à ce congé dès 1994 et 53 000 en 1995, sachant que 10 % des parents ayant demandé un congé parental étaient des pères^{'''}.

Les pays doivent trouver le juste équilibre entre, d'une part donner aux parents les possibilités d'un véritable choix (grâce à un financement suffisant et à la protection de l'emploi), et de l'autre, des mesures permettant de faire en sorte que les hommes et les femmes restent équitablement attachés au marché du travail.

Les politiques prévoyant un congé parental bien rémunéré avec protection de l'emploi pendant un an environ, et garantie d'une place dans un établissement d'accueil pour jeune enfant sont plus efficaces que les dispositifs avec congés de longue durée mais mal payés. Ces dispositifs sont généralement utilisés par les femmes peu instruites, exclues du marché du travail, ce qui ne fait que renforcer les préjugés sur le partage des tâches, les inégalités entre les classes sociales et les inégalités entre les femmes. »

III. - Le développement de services de qualité pour les 3-6 ans

« On peut opposer ici le système en place dans les pays nordiques, et le système britannique. Dans *les pays nordiques*, la politique mise en œuvre est basée sur le droit universel à une place dans des services d'accueil des jeunes enfants. Le développement de services d'accueil des jeunes enfants pendant toute la journée a un double objectif : favoriser le développement de l'enfant, promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Les taux actuels de couverture pour les 3-6 ans varient d'environ 65 % en Finlande, plus de 70 % en Norvège et en Suède et jusqu'à presque 90 % au Danemark. Les parents payent une inscription, généralement proportionnelle à leurs revenus.

Ces services tombent le plus souvent sous une tutelle extérieure au système éducatif (sauf en Espagne) au niveau national (le ministère des affaires sociales au Danemark et en Finlande, le ministère de la santé et des affaires sociales en Suède, le ministère des affaires familiales et des enfants en Norvège), et sont fournis dans des centres. On peut souligner l'importance d'une gestion cohérente de ces systèmes. Dans les pays où l'ensemble de la prise en charge est sous la tutelle d'un seul ministère (affaires sociales ou éducation), comme en Suède, en Finlande, au Danemark, ou en Espagne, les incohérences ou le manque de coordination des réponses est plus rare. »

^{'''} European Commission Network on Childcare, « A review of services for young children in the European Union, "European commission DG5, Equal opportunities unit, 1996.

IV. - Les modalités d'accès et de prise en charge

« En Finlande, au Danemark et en Suède notamment, « l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants est un droit inscrit dans la législation du pays et couvre une tranche d'âge bien plus large que celle de 3 à 6 ans :

- **En Finlande**, les enfants de moins de 7 ans (âge de la scolarisation obligatoire) disposent du droit légal de bénéficier de services d'accueil financés sur fonds publics (droit au service en vigueur depuis 1990 pour les enfants de moins de 3 ans et depuis 1996 pour les enfants de 4 à 7 ans). » Les parents couvrent 15 % des coûts avec un montant maximum, le reste étant subventionné par les impôts locaux et nationaux. Les familles à faible niveau de revenus n'ont rien à payer. Les heures de classes préscolaires sont gratuites. Les municipalités versent une allocation d'accueil privée à la garderie ou au centre d'accueil choisi par les parents.

- **Au Danemark**, les municipalités sont contraintes par la loi de répondre à la demande parentale locale. En 1993, le Premier ministre de l'époque s'était d'ailleurs engagé à garantir une place dans un système public de prise en charge pour tous les enfants de 1 à 6 ans dès 1996, sachant que les parents d'enfants de moins d'un an pouvaient avoir recours au congé parental. Le gouvernement et les municipalités subventionnent le secteur privé et le secteur public. Pour les parents, les coûts varient entre 28 et 45 % du coût réel des structures, en fonction des municipalités et en fonction des revenus des parents. Les parents peuvent aussi bénéficier de déductions fiscales.

- **En Suède**, une législation de 1995 garantit aux parents actifs le droit à une place dans le système public de prise en charge pour tout enfant de 1 à 12 ans. Pour les moins d'un an, il existe également le système du congé parental rémunéré. La Suède propose ces services à tous les enfants entre 18 mois et 12 ans dont les parents travaillent ou étudient¹¹¹. Une nouvelle proposition du gouvernement vise à étendre ce droit aux parents qui travaillent à temps partiel, sont au chômage ou en congé parental (accueil familial de jour). Les parents consacrent entre 2 et 20 % de leurs revenus à l'accueil des enfants. Pour atténuer les disparités territoriales, un projet de loi prévoit des services gratuits pour tous les enfants à partir de 4 ans.

- A l'opposé, **au Royaume-Uni** la politique n'était pas jusqu'à présent basée sur cette notion du droit universel à une place dans des services d'accueil de jeunes enfants. L'accès à des services publics est réservé aux familles à bas revenus, ou alors aux enfants jugés dans des situations « à risque ». De nombreuses familles à revenus modestes, qui n'ont pas les moyens de financer des services privés et ont cependant des revenus trop élevés pour pouvoir bénéficier des services publics, se trouvent dans des situations difficiles. Les pouvoirs publics développent une politique de subvention pour permettre à ces familles de payer le coût des services privés. Des approches plus universelles se développent aujourd'hui au Royaume-Uni : depuis 1998 tous les enfants de 4 ans ont droit à une session gratuite d'école maternelle (une demi-journée).

¹¹¹. Le nombre de places dans les *dagheims* (centres d'accueil publics pour les 0-7 ans) est passé de 32 000 en 1975 à 313 000 en 1993.

Malgré la richesse de l'offre dans les pays scandinaves, les difficultés économiques des années quatre-vingt-dix ont incité les autorités locales à réduire leur soutien à ces services publics et les standards de qualité de leurs services.

Ce fut le cas en Suède, où le nombre d'enfants accueillis a eu tendance à augmenter en même temps que le nombre de professionnels impliqués dans des groupes diminuaient. Ou bien encore, l'amplitude horaire d'ouverture de ces centres a été réduite. Ainsi, par exemple, dans les centres accueillant des enfants d'âge scolaire après l'école, la taille des groupes est passé de 15-20 à près de 40 en quelques années. La contribution financière des parents a également augmenté. Cette réduction a déjà engendré un renforcement des inégalités.

Cette tendance est également repérable au Danemark, où la réduction de places dans les services publics a provoqué des difficultés d'accès pour des parents au chômage, la priorité étant donnée aux parents actifs occupés. Commence également à se poser dans ces pays la question des horaires atypiques et de l'insuffisance de l'offre de garde à certaines périodes de la journée (le matin très tôt, en fin d'après-midi, le soir ou même la nuit). Le développement des emplois sur des horaires atypiques est un défi pour les années à venir. »

V. - Quelles leçons des expériences européennes pour le cas français ?

« Si l'on compare le cas français à la lumière de l'ensemble des dispositifs européens de prise en charge de la petite enfance, il est clair que la France se situe dans le groupe de pays qui bénéficient d'un haut niveau d'offres. Aussi, si l'on souhaite tirer profit de la comparaison européenne pour suggérer des pistes de réforme en France, il faut partir de cette offre très diversifiée, des problèmes qu'elle pose et des pistes de solution que l'on peut identifier dans d'autres pays. Compte tenu des informations recueillies sur la prise en charge de la petite enfance en Europe, c'est plutôt vers les pays scandinaves que nous nous tournerons pour trouver des pistes de solution : Suède, Finlande, Danemark, principalement. »

Parmi les pistes de propositions, les principales sont les suivantes :

- « Les exemples scandinaves montrent que la gestion très décentralisée de ce secteur d'action publique est une bonne solution, car c'est une gestion de proximité qui satisfait aussi les attentes des usagers.(...) C'est à ce niveau que l'idée d'une gestion décentralisée peut encore évoluer en adoptant le système de la législation finlandaise de 1997 créant une obligation pour chaque municipalité de trouver une solution locale (quelle qu'elle soit, crèche, assistante maternelle, garde à domicile, etc.) pour toute demande d'un résident de la municipalité. Cette solution ne concerne donc pas que la question des crèches ».

- Pour ce qui concerne les assistantes maternelles agréées : « les solutions renvoient ici, comme dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, à la valorisation de ces professions et à l'amélioration de leur statut, qui demeure aujourd'hui trop précaire et trop peu attractif. Des programmes de valorisation de cette fonction pourraient être promus en s'inspirant de ce qui existe dans d'autres pays. Enfin, pour ce qui a trait aux assistantes maternelles, nous pouvons retrouver la proposition précédente sur le droit du résident d'avoir la garantie d'une place dans le dispositif municipal de prise en charge. »

- Pour la garde de l'enfant à domicile par un tiers : « Encore une fois, la réponse à ces problèmes réside dans la définition d'un statut d'aidant et aussi d'une définition d'un niveau de qualité de la prise en charge : une charte de qualité s'imposerait à minima.

- Pour la garde par l'un des parents : « On trouve clairement des solutions bien meilleures dans les pays d'Europe du nord : un congé parental rémunéré indexé sur le dernier niveau de salaire (80 % du dernier salaire pendant un an avec une diminution ou un forfait ensuite, par exemple). Ce système pourrait permettre d'inciter les hommes à adopter un tel système pour garantir une meilleure égalité homme-femme. Le principe des quotas d'utilisation pour les hommes d'une partie minimale du temps légal est une solution envisageable et déjà expérimentée en Europe du Nord, avec un succès mitigé».

« Face à cet enjeu de la prise en charge des enfants, plusieurs scénarios sont donc possibles :

- On peut tout d'abord considérer que le choix d'un mode de prise en charge est une affaire purement privée et que les parents doivent se débrouiller pour trouver l'arrangement qui leur convient, sans intervention des pouvoirs publics (modèle libéral du Royaume-Uni).

- Soit, on estime que la meilleure solution demeure le fait d'encourager les mères à s'occuper de leurs enfants avant l'âge de 3 ans en restant à domicile, avec la promotion de dispositifs de salaire maternel ou de prestations dites de « libre choix », ou de congés parentaux longs et mal rémunérés (comme en Allemagne ex-RFA ou en Autriche et peut-être prochainement en France).

- Soit, l'objectif est de permettre aux parents d'avoir véritablement un choix entre exercer un travail et s'occuper de son enfant de moins de 3 ans à domicile, en développant des dispositifs permettant l'une ou l'autre des solutions comme en Finlande (des services publics étendus d'une part, des congés parentaux rémunérés, de l'autre).

- Soit encore, on privilégie des réponses différentes selon l'âge de l'enfant : des congés parentaux bien rémunérés avant un an ou 15 mois, et la garantie d'une prise en charge dans des structures publiques au-delà (comme en Suède et au Danemark). «

L'exemple du Québec, non étudié ici, serait aussi à analyser car il semblerait – sous réserve d'expertises plus approfondies - que la couverture des besoins d'accueil et les modalités de d'implication des parents y soient assez exemplaires.

« Face à ces différents scénarios, il est clair que la trajectoire française est à la croisée des chemins. »

Chapitre III

Constats et pistes de propositions

« De toute évidence, aujourd'hui, les femmes ne veulent pas être mises devant l'alternative du choix entre vie familiale et vie professionnelle, c'est-à-dire, en fait, être acculées à sacrifier l'une des deux, ce qu'elles sont bien souvent obligées de faire, dans la mesure où nos politiques d'accueil de la petite enfance ne sont pas à la hauteur des enjeux ». ¹¹² Cette situation a aussi des conséquences sur l'épanouissement des enfants et sur les relations entre les parents.

Les voies d'amélioration de cette politique s'articulent autour :

- d'une politique de solvabilisation des familles plus cohérente et plus équitable (I) ;
- d'une amélioration des congés maternité, paternité et parentaux (II) ;
- d'un développement qualitatif et quantitatif de l'offre d'accueil (III).

I. - Pour une politique de solvabilisation des familles plus cohérente et plus équitable

Le constat que l'on peut dresser aujourd'hui quant à la politique de solvabilisation des familles qui ont recours à un mode d'accueil extra-familial est qu'elle n'est pas vraiment cohérente ni équitable, que ce soit au niveau des modes de financement de chacun des modes d'accueil ou des niveaux de participations financières des familles.

I.1. - Constat

Qu'il s'agisse de l'organisation des financements ou de la part prise en charge par les familles en fonction du mode d'accueil, l'ensemble du système n'est pas réellement cohérent ni lisible. Il induit des inégalités d'accès selon le lieu de vie des familles et leurs niveaux de revenus.

I.1.1. - Le mode de financement de chaque mode d'accueil est spécifique

En France, les modes de financement des modes d'accueil se sont empilés en fonction des politiques de protection des enfants, des politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, des politiques d'emploi et des politiques fiscales.

Le financement des modes d'accueil repose plus ou moins sur l'Etat, la branche famille de la Sécurité sociale, les collectivités locales et les familles. La dualité de financement entre la garde collective, qui relève de l'initiative locale et de l'action sociale des Caf, et la garde individuelle soutenue par une politique de prestations légales et des réductions et exonérations fiscales, conduit à des inégalités.

¹¹² M. T. Hermange, « Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance », La Documentation Française, 2001, page 32.

Cette dualité pourrait conduire, à terme, à privilégier la garde individuelle au détriment de la garde collective si les prestations de service que les Caf attribuent aux gestionnaires de services dans le cadre de leur action sociale venaient à être enfermées dans une enveloppe limitative. En effet, les Caf verseraient les prestations légales que sont l'Afeama et l'Aged sans limitation alors que les aides qu'elles versent aux crèches et haltes garderies (et qui constituent de fait une aide indirecte aux familles utilisatrices) ne pourraient pas dépasser une enveloppe fixée a priori.

I.1.2. - Les participations financières des familles ne sont ni cohérentes ni équitables

Le taux de prise en charge ne varie pas de façon rationnelle en fonction des revenus des familles ni du mode d'accueil. Les réductions d'impôt pour frais de garde ou emploi à domicile ne bénéficient, par définition, qu'aux ménages qui se situent au-dessus d'un certain seuil de revenu. Ainsi, seuls les ménages aisés ont réellement un libre choix entre les différentes modalités d'accueil pour autant qu'elles existent. (voir point II.2.). Les ménages aux revenus les plus faibles ont des difficultés à accéder à un mode d'accueil déclaré en dehors de la crèche qui n'offre généralement pas assez de places pour répondre à l'ensemble des demandes.

Le cumul des dispositifs de solvabilisation des familles qui ont recours à un mode d'accueil extra-familial ne permet guère leur lisibilité :

- La garde par une assistante maternelle bénéficie de différentes aides qui se superposent et ne sont pas toujours connues. A l'Afeama, qui vient compenser les charges sociales, s'ajoute un complément variant en fonction des revenus. Cette aide, versée par la Caf, ne varie pas en fonction du temps de garde, ce qui peut conduire les employeurs à sous-déclarer le salaire de l'assistante maternelle lorsque celle-ci le souhaite. Une réduction d'impôt pour frais de garde vient atténuer l'effet légèrement redistributif de l'aide versée par la Caf mais les parents ne peuvent en bénéficier que l'année suivante. Enfin, le fait que la majeure partie du salaire des assistantes maternelles n'est pas imposable est mal connu.

- La garde à domicile bénéficie d'une prise en charge partielle des charges sociales et d'une réduction d'impôt importante mais qui oblige, par définition, les parents à faire l'avance de frais pendant un an.

- La crèche présente finalement le système le plus simple pour les usagers puisqu'ils payent le service en fonction de leurs revenus, la Caf versant directement l'aide au gestionnaire. Vient néanmoins se superposer une réduction d'impôt pour frais de garde.

Aux différentes aides à la garde des jeunes enfants s'ajoute l'allocation pour jeune enfant qui se présente davantage comme une prestation d'entretien versée sous conditions de ressources que comme une aide à la garde des enfants. On peut se demander si « avec le développement important des modes de garde et des aides liées ces dernières années, la totalité de l'effort mis sur l'APJE « longue » est justifié et si des économies ne pourraient pas être faites sur ce volet pour les réorienter sur des objectifs jugés plus prioritaires » (...) « Cette mutation ne serait concevable qu'en affectant les sommes ainsi économisées à des usages qui augmentent la redistribution vers les familles modestes»¹¹⁴.

¹¹⁴ C. Thélot, M. Villac, « Politique Familiale, bilan et perspectives, La Documentation Française, 1998, pages 68-69 et page 144.

I.2. - Pistes de propositions

Ces constats étant posés, la question est de savoir comment améliorer la solvabilisation des familles pour la rendre plus simple, plus lisible mais aussi plus équitable afin de favoriser la liberté de choix des parents.

C'est l'un des objectifs du groupe de travail qui vient d'être mis en place par le Gouvernement, et placé sous la présidence de Mme Marie-Thérèse Hermange, pour élaborer des propositions en vue de la prochaine conférence de la famille.

1.2.1. - Les grandes options possibles

Pour rationaliser le système de solvabilisation des parents de jeunes enfants qui ont recours à un mode d'accueil extra-familial, il s'agit préalablement de clarifier les options possibles autour de deux grandes questions :

- Quelle prise en charge en fonction des revenus des parents ?
- Quelle prise en charge en fonction du coût du mode d'accueil ?

A. Quelle prise en charge en fonction des revenus ?

On peut envisager quatre modes de prise en charge par la collectivité :

- Une prise en charge indépendante du revenu (comme l'ancienne Afeama). Dès lors que chacun a cotisé en proportion de ses revenus, il a droit aux mêmes prestations familiales.
- Une allocation forfaitaire identique pour tous mais imposable, ce qui conduit à la moduler en fonction des revenus, mais uniquement à partir d'un certain seuil.
- Une prise en charge dégressive en fonction du revenu, que ce soit par tranches (comme le complément d'Afeama) ou de façon linéaire (comme le barème des crèches).
- Une prise en charge totale assurant la gratuité du service, dès lors que celui-ci est agréé.

Le choix entre ces options renvoie à la conception que l'on a du système de protection sociale¹¹⁰ et du statut plus ou moins particulier de l'accueil des jeunes enfants par rapport à l'éducation nationale par exemple.

S'agissant d'une aide financière affectée à un usage précis, la première option risque de ne pas permettre aux familles avec des revenus faibles ou moyens d'avoir accès aux différents modes d'accueil, sauf à ce que l'aide soit d'un montant très élevé et donc d'un coût important.

Un des objectifs d'une réforme de la solvabilisation des familles devrait être de permettre l'accès à des modes d'accueil de qualité à toutes les familles, y compris les plus modestes. Il s'agit aussi de lutter contre la « garde au noir » et de concourir à la prévention des exclusions en aidant les familles les plus modestes à avoir accès à des modes d'accueil de qualité. Il

¹¹⁰ E. Marie, « La mise en cohérence de la prise en charge par la collectivité des frais d'accueil du jeune enfant », Note interne, août 1999.

convient donc de ne pas perdre de vue ces enjeux au moment de rationaliser les financements publics.

B. Quelle prise en charge en fonction du coût du mode de garde ?

Quatre grands systèmes sont envisageables :

- Une prise en charge forfaitaire et indépendante du coût : les familles supportent alors seules le fait de recourir à un mode d'accueil plus coûteux qu'un autre.
- Une prise en charge proportionnelle au coût (70 % par exemple) : l'idée est que si le coût du mode d'accueil est corrélé avec sa qualité, il est légitime que la collectivité accompagne le choix de la famille. Ce coût peut être plafonné à un niveau assez haut pour éviter une prise en charge de coûts trop importants et par là même un effet « inflationniste » de l'aide.
- Une prise en charge qui fasse en sorte que le « reste à charge » de la famille soit le même, quel que soit le mode d'accueil : le choix des familles est alors déconnecté du coût.
- Une prise en charge plus importante de tel ou tel mode d'accueil que la collectivité souhaite privilégier.

Un des objectifs est de permettre la diversité des choix des familles en fonction de leurs souhaits et de leurs contraintes : accueil individuel ou collectif. Ici aussi, cet objectif ne doit pas être perdu de vue : il convient de ne pas entraîner une concurrence entre les différentes formules qui conduirait à réduire plus encore qu'aujourd'hui les possibilités de choix des familles.

1.2.2. - Une allocation unique ?

Au cours des dernières années, face à la complexité et aux incohérences du système actuel, la proposition de remplacer l'ensemble des aides existant aujourd'hui par une allocation unique a été formulée à plusieurs reprises.

Mais, jusqu'à présent, de tels projets se sont heurtés à deux écueils : le risque de devoir assumer un coût important ou le risque de devoir faire face à un certain nombre de problèmes, en particulier la diminution des aides perçues par un nombre plus ou moins important de familles.

En effet, au risque d'être caricatural, comme toute simplification importante, il faut choisir entre un alignement par le haut qui a un coût ou un alignement sur une moyenne qui a un moindre coût ou est à coût constant mais fait apparaître des « perdants » et peut conduire à des inéquités.

A. Des options à clarifier

Cette proposition peut recouvrir des options très différentes qu'il importe de clarifier pour ce qui concerne son champ, ses modalités de calcul et son montant.

➤ Pour ce qui est du le champ, les options à clarifier concernent :

- l'âge de l'enfant : l'allocation serait-elle versée jusqu'aux 3 ou jusqu'aux 6 ans de l'enfant ?

- l'unité de référence : l'allocation serait-elle versée par enfant (comme l'Afeama et les prestations de service pour les crèches) ou par famille (comme l'APE et l'Aged) ?

- le type d'accueil de l'enfant : l'allocation concernerait-elle l'ensemble des familles avec un jeune enfant quelle que soit la solution retenue, exclurait-elle la couverture de la garde extra-familiale gratuite ou non déclarée ou concernerait-elle uniquement les familles qui ont recours à un mode d'accueil onéreux et déclaré ?

- les aides auxquelles l'allocation viendrait se substituer (que ce soit au niveau des prestations familiales ou des réductions d'impôt).

➤ Sur les modalités de calcul, plusieurs solutions sont possibles et renvoient au point A précédent :

- une allocation forfaitaire et indépendante du coût et des revenus des parents,

- une allocation proportionnelle au coût du mode de garde (70 % par exemple),

- une allocation calculée en fonction des revenus de la famille de façon à parvenir à un taux d'effort identique, quel que soit le mode de garde. Une option pourrait être de majorer le taux d'effort en cas de garde à domicile car l'employée de maison réalise généralement des tâches ménagères et garde plusieurs enfants.

Le coût de cette allocation unique dépendra des choix réalisés entre ces différentes options et de son montant.

B. L'impact d'une allocation unique et forfaitaire de garde

L'impact d'une allocation unique de garde sur les comportements de familles en matière d'accueil de leurs jeunes enfants, et en conséquence sur l'offre de modes d'accueil, dépendrait aussi des choix qui seraient faits entre ces options.

➤ Une simplification radicale

Ainsi, une allocation forfaitaire versée à toutes les familles, quels que soient leur situation professionnelle et le mode d'accueil choisi, permettrait une simplification radicale des aides pour l'accueil des jeunes enfants. Elle serait assurément beaucoup plus lisible que toutes les aides existant actuellement.

➤ Mais un risque de « problèmes connexes »

Si son montant n'était pas assez élevé, elle rendrait plus difficile l'accès des familles les plus modestes aux différents modes d'accueil, et en particulier aux crèches. Or on a vu que c'était précisément pour les enfants dont les parents sont en difficulté – socio-économique ou autre - que la crèche pouvait avoir les effets les plus positifs et jouer un rôle de prévention important.

A l'opposé, si son montant est élevé, son coût le sera aussi et son financement devra se faire au détriment d'autres priorités de la politique familiale.

Une telle réforme pourrait aussi s'accompagner d'autres problèmes connexes ou d'effets pervers.

- Ne risquerait-elle pas de désinciter les parents à déclarer leur assistante maternelle ou leur employée de maison ? Verser une allocation qui ne serait pas conditionnée par la déclaration du salaire versé à l'assistante maternelle ou à l'employée de maison ne risquerait-il pas d'aller à l'encontre des évolutions observées depuis 20 ans et qui ont permis, grâce à l'Afeama, à l'Aged et aux réductions d'impôt, de développer les modes d'accueil déclarés au détriment de la « garde au noir » ?

- Ne risquerait-elle pas aussi de remettre en question le développement – même lent – des crèches en déstabilisant leurs gestionnaires, qu'ils s'agisse des associations ou des collectivités locales ? Or, précisément, les Caisses d'allocations familiales viennent d'engager des réformes de leur financement (via les « prestations de service ») pour mieux répondre à leurs préoccupations.

Son impact sur l'activité professionnelle des femmes est abordé au point suivant relatif aux congés et à l'hypothèse d'une allocation parentale d'éducation versée dès le premier enfant.

Voir en ANNEXE N°14 : un tableau récapitulant les différentes options et leurs incidences

C. En conclusion

Le positionnement du Haut Conseil de la population et de la famille, en avril 1994, concernant l'accueil du jeune enfant, paraît toujours d'actualité.

A la question « Faut-il instituer une prestation générale unique », le Haut Conseil avait estimé que, même si elle présentait pour certains les avantages de simplicité et de neutralité, une telle réforme « requiert cependant un apport financier considérable, entraînerait une importante redistribution entre les familles et poserait des problèmes connexes importants (...) (elle favoriserait notamment le travail non déclaré pour la garde des enfants)».

En remplaçant les « prestations de service » versées par les Caf aux gestionnaires d'équipements et de services par une prestation versée directement aux familles, elle pourrait conduire aussi à se priver d'un levier important pour peser sur la qualité de la gestion et du service rendu.

Les évolutions que les aides à la garde des jeunes enfants ont connues depuis 1994 n'atténuent pas ces « problèmes connexes ». En effet, les aides pour l'emploi d'une assistante maternelle, pour l'emploi à domicile ou pour les crèches se sont améliorées au cours de ces dernières années et il est peut être encore plus difficile aujourd'hui de les unifier sans que cela conduise à d'importantes dépenses ou le cas échéant – si l'on veut conduire cette réforme à coût faible ou constant - sans léser telle ou telle catégorie de parents par rapport aux aides dont ils bénéficient actuellement.

I.2.3. - D'autres pistes de simplification et d'amélioration du système actuel ?

« La complexité n'est pas un mal en soi ; elle résulte du souci d'être équitable, de s'adapter à celle, croissante, des situations. A l'opposé, la recherche de la simplicité n'est pas un bien en soi, puisqu'une mesure simple risque fort d'être inéquitable ou inadaptée, s'appliquant de façon uniforme à des situations de plus en plus diverses et complexes »¹¹³

Pour autant, une meilleure lisibilité des aides ainsi que leur mise en cohérence sont nécessaires et des pistes d'amélioration et de rationalisation en vue d'une unification d'un certain nombre d'aides paraissent souhaitables.

De telles réformes, qui permettraient d'adopter une logique claire et cohérente guidant l'ensemble des aides accordées à la garde des jeunes enfants, ne pourraient que faciliter la liberté de choix des parents.

➤ Un taux d'effort unifié, quel que soit le mode de garde onéreux et déclaré

- Le principe

Pour permettre l'accès de l'ensemble des familles - quels que soient leurs revenus - aux différents modes d'accueil extra-familiaux, l'aide de la collectivité pourrait respecter le principe qui a été retenu pour les crèches avec un taux d'effort calculé en fonction des revenus des parents. De façon à éviter toute dérive -les parents étant les employeurs directs des assistantes maternelles et employés de maison- un certain seuil pourrait être défini au-delà duquel le coût reposerait intégralement sur les parents.

Pour la garde à domicile, le taux d'effort demandé aux parents pourrait être supérieur dans la mesure où cette formule peut couvrir simultanément plusieurs enfants et peut comprendre aussi la prise en charge de tâches ménagères pour lesquelles la famille peut accepter de payer une contribution plus importante. Dans ce cadre, il serait opportun d'encourager la garde à domicile « partagée » lors d'une réforme des aides à la garde des jeunes enfants.

- Les modalités

Pour simplifier les démarches administratives pour les parents, cette allocation pourrait être attribuée sous forme de chèque-service et remplacerait l'Afeama, l'Aged et les réductions d'impôt pour frais de garde et pour emplois familiaux liés à la garde d'enfants. Outre sa simplicité, ce mécanisme sécuriserait les déclarations des parents employeurs. Si l'APJE venait à être recyclée pour financer cette allocation, il conviendrait de veiller à ne pas pénaliser les familles qui ont de faibles revenus.

Les subventions (prestations de service) versées aux crèches pourraient continuer d'être versées par les Caf au titre de leur action sociale en expliquant aux familles que ce qui est versé au gestionnaire équivaut à ce qui leur serait versé si elles optaient pour un autre mode de garde. Il paraît important en effet de ne pas se priver d'un levier qui permet aux Caf de peser sur la qualité de l'offre et de la gestion des services et équipements.

➤ ou une allocation forfaitaire avec un complément modulé en fonction des ressources de la famille

¹¹³ C Thélot, M. Villac, « Politique familiale : bilan et perspectives », La Documentation Française, 1998.

Une alternative serait de verser à toutes les familles une allocation forfaitaire à laquelle viendrait s'ajouter une allocation modulée en fonction des ressources pour couvrir une partie des coûts des modes d'accueil onéreux et déclarés.

En contrepartie, seraient supprimées l'Afeama, l'Aged, les réductions d'impôt pour frais de garde et pour emplois familiaux liés à la garde d'enfant mais aussi l'APJE, de façon à avoir un système clair, compréhensible de tous et un coût pour les familles progressif en fonction de leurs revenus.

II. - Pour une amélioration des congés maternité et parentaux

II.1. - Constat

II.1.1. - Le positionnement de la France vis-à-vis des autres pays européens

Les comparaisons européennes montrent que les différents pays se situent en fonction de deux options :

- des congés maternité pouvant être suivis de congés parentaux assez longs (2 à 3 ans), lorsqu'ils existent, mais pas ou peu indemnisés (Pays-Bas, Italie, Portugal, Royaume-Uni).
- des congés parentaux plus courts mais bien indemnisés, notamment lorsqu'ils sont calculés au prorata du salaire antérieur (Danemark, Finlande, Norvège, Suède). Dans ces pays le congé maternité dure entre 12 et 28 semaines et est indemnisé à 100 % du salaire antérieur (sauf en Finlande où l'indemnisation est de 66 %). Il est suivi de congés parentaux indemnisés eux aussi en fonction du salaire antérieur (66 % en Finlande, 80 % en Suède, 80 ou 100 % selon la durée en Norvège) d'une durée variant entre 6 et 18 mois.

La France est dans une situation particulière avec :

- un congé maternité relativement court – notamment pour les deux premiers enfants - indemnisé au prorata du salaire antérieur¹¹¹,
- un congé parental long (jusqu'aux 3 ans de l'enfant), indemnisé sur une base forfaitaire, inférieure au Smic et indépendante du salaire antérieur.

Pour mémoire, la directive européenne de 1998 prévoit au moins 3 mois de congé maternité avec protection de l'emploi.

II.1.2. - L'impact d'un congé maternité relativement court

La durée du congé maternité est de 16 semaines pour les deux premiers enfants (6 semaines en congé prénatal et 10 semaines en congé postnatal) et de 26 semaines à partir du 3ème enfant.

Le congé postnatal, après lequel la plupart des femmes reprennent leur activité professionnelle, paraît très court pour un premier ou un deuxième enfant.

¹¹¹ 100% du gain journalier net de base des 3 mois précédant l'arrêt, le maximum des IJ étant de 62,88€ par jour.

Avant l'âge de 3 mois, le rythme diurne/nocturne n'est généralement pas acquis. En reprenant son activité professionnelle lorsque son bébé a 2 mois et demi, la mère le fait généralement dans de mauvaises conditions avec une fatigue importante due aux réveils nocturnes. Cette fatigue peut aussi être source de tensions familiales.

L'adaptation de l'enfant de 10 semaines à un mode extérieur à son foyer intervient à un moment où l'enfant commence à élaborer des repères spatiaux et a besoin d'un environnement stable.

Les éléments dont nous disposons tendent à montrer que l'enfant admis en crèche très jeune est plus fragile face aux risques d'infections et est très petit pour intégrer avec profit la vie en collectivité. Si la mère a décidé de l'allaiter, ce congé est trop court pour permettre le sevrage nécessaire.

Et ce congé paraît encore plus court lorsqu'une partie est consacrée à la recherche d'un mode d'accueil pour l'enfant. De plus, les entreprises hésitent à remplacer la salariée absente pour une durée inférieure à 6 mois.

II.1.3. - L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité professionnelle des femmes

Des études, notamment une étude récente réalisée par le CREDOC à la demande de la Cnaf^{^^}, permettent de mieux connaître le profil des bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation et leur situation lorsqu'elles cessent d'en bénéficier.

« L'APE concerne majoritairement deux populations opposées : d'une part, des femmes qui bénéficient d'une forte sécurité d'emploi (en particulier celles qui ont pu obtenir de la part de leur employeur un congé parental) et, d'autre part, des femmes dont la trajectoire professionnelle était déjà fortement précarisée (et qui ne pouvaient guère le devenir davantage)». Cette forte hétérogénéité explique pourquoi il est difficile de repérer les effets de l'APE sur les trajectoires professionnelles.

« Parmi les femmes qui ont retravaillé après avoir perçu l'APE (soit la moitié d'entre elles), un peu plus de la moitié (55 %) sont restées dans la même société, en général au même poste. La plupart de celles-ci avaient un emploi stable (93 %) et avaient bénéficié à leur départ d'un congé parental qui les assurait de retrouver leur emploi (84 %). Le sentiment général de ces femmes est que leur reprise du travail s'est plutôt bien passée « (75 % d'entre elles). Lorsque la reprise s'est mal passée, c'est notamment parce que le contenu de leur emploi ou sa localisation a été modifiée.

Par contre, 19 % de femmes ont vu leur situation plutôt se détériorer. Il s'agit essentiellement de femmes qui avaient un emploi stable et qui sont maintenant au chômage ou dans un emploi précaire ».

« Six mois à un an après avoir cessé de percevoir l'APE pour le deuxième enfant, seulement la moitié des femmes enquêtées ont retravaillé depuis leur sortie du dispositif alors que les trois quarts exerçaient un emploi juste avant de percevoir l'APE. Cependant, la proportion de

^{^^} Simon M. O. « La réinsertion professionnelle des premières bénéficiaires de l'APE au titre de leur deuxième enfant », Recherches et Prévisions, n°59, 1999 – Source : enquête du Credoc menée auprès de 830 femmes ayant perçu l'APE à taux plein.

femmes au chômage n'a pas progressé : elle est un peu supérieure à 20 % avant comme après. En revanche, la proportion de femmes se déclarant au foyer a beaucoup progressé : elle passe de 4 % à 27 % ».

En conclusion, l'impact de l'APE est contrasté selon la situation professionnelle initiale des femmes. Pour une partie d'entre elles, la situation professionnelle est restée stable et pour une autre partie, elle s'est dégradée ou a cessé après avoir bénéficié de l'APE.

II. 2. - Pistes de propositions

II.2.1. - Les grandes options possibles

Deux grandes options sont envisageables pour couvrir l'arrêt d'activité destiné à garder son jeune enfant :

- une allocation versée au prorata du salaire antérieur, comme les Indemnités journalières maternité
- une allocation forfaitaire comme l'allocation parentale d'éducation.

La première option est plus incitative à l'arrêt d'activité, quels que soient les revenus des parents. Elle est généralement envisagée, ne serait-ce que pour des questions de coût, sur une durée plus courte que l'option de l'allocation forfaitaire.

L'allocation forfaitaire, si son montant est faible (inférieur au Smic), n'est pas très attractive pour les salariés qui perçoivent des salaires élevés.

Les questions qui se posent sont aussi celles du rang de l'enfant à partir duquel cette allocation est versée, de sa durée de versement et de son partage possible ou obligatoire entre le père et la mère.

II.2.2. - Quelques propositions

A. Pour un allongement du congé maternité

La durée assez courte du congé maternité peut avoir des impacts négatifs sur la vie familiale et l'enfant ainsi que cela a été développé au point précédent (II.1.2.).

Il paraît donc opportun d'étudier un allongement du congé maternité allant au moins jusqu'à 6 mois au total (pré et postnatal), soit 8 semaines de plus pour les premiers et deuxième enfants.

Cet allongement pourrait être progressif, en fonction des moyens financiers qu'il serait possible d'y consacrer. Pour alléger le coût de la mesure, le taux des indemnités journalières pourrait être légèrement réduit pour la période supplémentaire qui serait accordée.

Ce congé pourrait s'accompagner d'aides versées aux entreprises pour faciliter le remplacement temporaire des salariés absents, en particulier en cas d'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée ou de jeunes peu qualifiés.

B. Pour un congé parental plus court mais plus attractif que l'APE

Une alternative serait un allongement modéré du congé maternité avec un congé parental pouvant durer jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. Ce congé parental serait indemnisé au prorata du salaire antérieur mais à un taux plus faible que les Indemnités journalières maternité. Il pourrait être pris par la mère ou le père ou être partagé entre les deux.

Il pourrait éventuellement être suivi, à partir du 2ème enfant, d'une allocation parentale d'éducation, d'un montant forfaitaire, versée jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant.

C. Pour une réforme de l'allocation parentale d'éducation ?

- Les difficultés d'étendre l'allocation parentale d'éducation au premier enfant, dans les mêmes conditions que l'APE accordée pour le deuxième enfant

Il n'est pas proposé de verser une allocation parentale d'éducation dès le premier enfant, pour les raisons suivantes :

- Une telle mesure risquerait d'exclure pendant un temps important des femmes du marché du travail, notamment si elles enchaînent plusieurs APE à partir de la naissance de leur premier enfant, (soit généralement en début de carrière). Il faut souligner que le cas des couples dont les deux parents diminuent leur activité professionnelle ne concerne que 1 % des familles bénéficiaires de l'APE : cette allocation ne concerne donc quasiment exclusivement que les femmes.

Les données disponibles (voir au point III.2.1.C) montrent que l'APE versée dès le deuxième enfant a eu des incidences sur leur réinsertion professionnelle. Ainsi, avant l'APE, les trois quarts des bénéficiaires occupaient un emploi mais elles ne sont plus que la moitié après en avoir bénéficié.

« Notre recherche auprès de mères (de trois enfants) ayant retravaillé après l'APE a aussi montré les difficultés de réinsertion professionnelle de celles qui n'avaient pu obtenir un congé parental de leur employeur ¹¹⁴. Même si ce congé parental garantit théoriquement le retour à l'emploi (mais pas forcément au même poste ni dans le même établissement), les employeurs – en particulier les PME du secteur privé (ne respectent pas toujours la législation en vigueur. En outre, ils s'efforcent parfois de décourager ces salariées en leur confiant des tâches ingrates ou en les mutant dans un autre établissement, ce qui allonge leur temps de trajet et aggrave les difficultés de leur vie quotidienne » ¹¹⁵.

- Pour les employeurs, il serait très difficile de garantir le retour dans un emploi similaire au bout de 9 ans d'absence par exemple. Une telle possibilité peut donc aller à l'encontre de l'embauche de jeunes femmes.

¹¹⁴ Fagnani J., « Retravailler après une longue interruption : le cas des mères ayant bénéficié de l'APE », Revue française des affaires sociales, n°3, 1996.

¹¹⁵ Fagnani J., « Un travail et des enfants : petits arbitrages et grands dilemmes », Bayard Editions, 2000, pp.86-87.

- Versée dès le premier enfant, son coût pourrait être important. Avec une condition d'activité préalable de 2 ans dans les 5 ans précédents, le coût brut d'une APE au premier enfant est estimé à plus de d'1,7 milliard d'€¹¹¹.

Pour estimer le coût net d'une APE versée dès le premier enfant, il faudrait :

- rajouter les effets induits en matière d'allocations logement et de baisse des revenus imposables des ménages bénéficiant de cette APE ;
- déduire les économies réalisées au titre de l'APJE (non cumulable avec l'APE), des aides aux modes d'accueil (Afeama, crèches, Aged et réductions d'impôt dont ne bénéficieraient pas ces allocataires) et des indemnités de chômage pour les allocataires antérieurement inscrits aux Assedic.

Les conditions d'activité préalables pourraient être resserrées, mais le coût d'une APE versée dès le premier enfant pendant 3 ans resterait conséquent.

➤ Des possibilités de réforme de l'allocation parentale d'éducation

En revanche, pourrait être étudiée l'opportunité de réformer l'actuelle allocation parentale d'éducation pour donner aux parents la possibilité de prendre un congé ou plusieurs congés (d'une durée totale de 24 à 36 mois en fonction des mesures relatives au congé maternité) jusqu'aux 16 ans de leur dernier enfant.

Cette allocation viendrait remplacer l'allocation de présence parentale et éventuellement une partie du complément d'AES. Elle pourrait être éventuellement majorée par une aide complémentaire dans des circonstances particulières liées au handicap ou aux problèmes de santé de l'enfant.

Elle permettrait aux parents d'interrompre leur activité au moment qui leur paraît le plus opportun pour leurs enfants : cela peut parfois être nécessaire à certains moments de l'adolescence des enfants par exemple ou lorsque ceux-ci souffrent d'une longue maladie.

Versée dans une première étape à partir du deuxième enfant, elle pourrait éventuellement—après une étude d'impact approfondie - être versée ensuite (en fonction des disponibilités budgétaires) dès le premier enfant. Dans cette optique, le montant de l'APE pourrait être augmenté ou calculé au prorata du salaire antérieur de son bénéficiaire et l'allocation rendue imposable puisqu'elle constituerait un substitut à un revenu d'activité. Il faudrait revoir les conditions d'activité antérieure qui y ouvriraient droit.

Si l'opportunité sociale d'une telle mesure paraît fondée, se posent deux questions : celle de sa gestion (il est compliqué de gérer des droits sur une aussi longue période) et son coût. Il est en effet difficile de savoir si les parents prendraient plus fréquemment ce congé que l'APE ou si, au contraire, ils auraient tendance à « économiser » leurs droits en cas de besoin et, de ce fait, à ne pas en utiliser une partie. Une enquête préliminaire auprès d'un échantillon de parents serait un préalable nécessaire sachant qu'elle serait à interpréter avec beaucoup de précautions.

¹¹¹ Note de la Cnaf – DSER du 28 juin 2002.

En conclusion :

Ces différentes pistes de propositions relèvent de choix politiques.

Elles renvoient à des positionnements et des débats sur l'activité salariée des femmes et l'impact éventuel de telle ou telle mesure sur leurs difficultés ultérieures de réinsertion professionnelle.

Elles renvoient aussi à la conception que l'on a des besoins du jeune enfant. Il conviendrait néanmoins que ces débats sortent de certains clivages et de positions parfois figées pour voir concrètement quels sont les besoins et les souhaits des parents et de leurs enfants.

III. - Pour le développement quantitatif de l'offre d'accueil

L'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de modes d'accueil constitue un enjeu important compte tenu du décalage entre les besoins et l'offre de services.

Il faut souligner aussi que la France est l'un des pays en Europe qui versent aux familles la plus forte proportion de prestations en espèces par rapport aux aides en nature¹¹¹. Même s'il est prévu qu'entre 2001 et 2004, le Fonds national d'action sociale de la Cnaf passe de 2 à 3 milliards d'€ (dont une part importante consacrée à l'accueil des jeunes enfants), la question continue de se poser de l'opportunité de « déplacer le curseur » entre prestations légales et action sociale ou, en d'autres termes, entre prestations en espèces versées aux familles et prestations en nature par des services et des équipements.

III.1. - Constat

Comment caractériser et expliquer l'insuffisance quantitative de modes d'accueil malgré les efforts réalisés au cours des dernières années ?

L'insuffisance quantitative globale de modes d'accueil (III.1.1.) est accrue par des disparités géographiques qui s'expliquent par un ensemble de facteurs et en particulier par le fait qu'aucun acteur n'a la responsabilité d'apporter des réponses aux besoins des familles (III.1.2).

III.1.1 - Une insuffisance quantitative globale

On observe globalement une insuffisance de l'offre de modes d'accueil agréés, de qualité et adaptés aux attentes des parents. Si la collectivité publique ne renforce pas ses actions, cette insuffisance devrait s'accroître compte tenu des évolutions socio-démographiques décrites au chapitre précédent.

Malgré la fragilité des estimations concernant le sujet, on peut estimer – très approximativement - qu'environ 300 000 enfants de moins de 3 ans ont leur parent ou leurs deux parents actifs et ne bénéficient d'aucune formule d'accueil aidée par la collectivité : ils

¹¹¹ C Thélot, M. Villac, op. cit. p.34.

sont donc accueillis gratuitement par un membre de la famille ou du voisinage ou gardés au noir (voir pp. 19-20).

Bien souvent, le mode d'accueil qu'adoptent les parents ne correspond pas aux souhaits qu'ils avaient initialement. Souvent, cet écart entre les préférences et les pratiques effectives se complique avec le recours à plusieurs modes d'accueil pour couvrir l'ensemble des contraintes des parents (entre 1996 et 1999, la proportion de ménages ayant recours à un mode de garde unique a diminué, passant de 72 à 63 % ¹¹³).

Au total, 43 % des parents ont eu recours à un mode de garde qu'ils ne considéraient pas comme étant le plus satisfaisant et cette proportion a tendance à s'accroître.¹¹⁴ Or on sait combien il s'agit d'un sujet sensible pour les parents. Lorsque le mode d'accueil ne correspond pas aux attentes des parents, il peut y avoir une mauvaise acceptation de la solution adoptée ou des changements de modes d'accueil. Dans les deux cas, cela rejaillit directement sur l'enfant, qui est extrêmement perméable aux changements de milieu et à la confiance que ses parents accordent ou non à la personne chargée de s'occuper de lui.

On observe aussi, globalement, un manque de services d'accueil de qualité, y compris pour les enfants gardés à leur foyer par un parent ou un membre de la famille. Or, on sait combien ces structures jouent un rôle préventif, que ce soit au plan social, psychologique ou sanitaire.

III.1.2. - Accrue par des disparités géographiques

Les écarts entre l'offre et les besoins sont plus ou moins importants selon le lieu de vie des parents ¹¹⁵.

Ces disparités géographiques s'expliquent par le fait que quatre types d'acteurs agissent, plus ou moins, sans réelle coordination ni obligation :

- les communes, qui ont une totale latitude d'agir ou non dans ce domaine mais qui sont, dans les faits, les premiers décideurs de cette politique,
- les Caf, qui définissent les règles de prise en charge des modes d'accueil collectifs et versent les prestations familiales,
- les conseils généraux, qui agréent et contrôlent les modes d'accueil et doivent financer la formation initiale des assistantes maternelles,
- l'Etat, qui définit les diplômes et le nombre de professionnels formés, la réglementation des modes de garde et les règles des prestations légales. Il agit aussi en tant que collecteur d'impôt et de responsable de l'éducation nationale.

L'insuffisance quantitative et les disparités territoriales tiennent au fait qu'aucune collectivité publique n'a la responsabilité de l'offre dans ses différentes composantes :

- détermination des solutions existantes et des besoins,
- programmation des développements ou des redéploiements,
- équilibre entre les modes de garde,
- professionnalisation des acteurs,
- rapprochement entre les besoins individuels des familles et les places disponibles.

¹¹³ Enquête Services de proximité, Anne Flipo, Insee, 1999.

¹¹⁴ Enquêtes Aspirations des Français, Credoc, 1988, 1994 et 2000.

¹¹⁵ Lebras H., Bertaux S., « Géographie des modes de garde de la petite enfance », INED, rapport pour la Cnaf, mars 1999.

La loi Famille de 1994 a conféré aux communes le rôle d'élaborer des schémas locaux des équipements et services d'accueil des jeunes enfants au plan communal mais, à l'issue des débats parlementaires, ces schémas sont restés optionnels et peu ont été mis en place. La loi du 2 janvier 2001 sur la modernisation des institutions sociales et médico-sociales et le décret du 5 mai 2002 ont institué les commissions départementales pour l'accueil des jeunes enfants.

Ces commissions devraient permettre une meilleure coordination des actions et une meilleure connaissance des écarts entre l'offre et les besoins d'accueil. En visibilisant les politiques locales et leurs effets, elles devraient avoir un effet incitatif à la réalisation de schémas communaux et favoriser le développement de l'offre d'accueil. Cependant, elles n'ont aucun pouvoir décisionnel.

On reste donc face à une atomisation des responsabilités sans obligation de résultat pour aucun des acteurs publics, qu'il s'agisse de l'Etat, des Caf, des conseils généraux ou des communes. Aucun acteur n'est comptable de l'inadéquation entre les besoins et l'offre de modes d'accueil.

III. 2. - Pistes de propositions

III.2.1. - Les choix politiques à effectuer au vu de la situation dans les autres pays européens

Le choix politique concernant l'offre de modes d'accueil repose sur la conception que l'on a de la question elle-même. Ainsi, pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans, la France se situe actuellement dans une position intermédiaire par rapport à :

- certains pays (comme le Royaume-Uni), qui considèrent que l'accueil du jeune enfant relève de la sphère strictement privée et renvoie uniquement à des arbitrages individuels. Ces pays n'ont quasiment pas de système d'accueil organisé sauf pour ce qui peut relever de la protection de l'enfance. Les solutions relèvent essentiellement de la sphère privée.

- d'autres pays, peu nombreux (comme la Suède, la Finlande, le Danemark, le Québec), qui considèrent que l'accueil du jeune enfant doit relever d'une politique publique et qui ont développé les modes d'accueil – individuels et collectifs - voire en garantissent l'accès à tout parent de jeune enfant reprenant son activité professionnelle.

En revanche, pour l'accueil des enfants de plus de 3 ans, la France est l'un des rares pays qui assurent un réel service public avec l'école maternelle, beaucoup moins développée ailleurs. La question de la création d'un service public de même ampleur pour l'accueil des enfants non encore admis à l'école maternelle peut se poser.

Il paraît néanmoins souhaitable de laisser aux familles le choix entre la diversité des formules existantes, que ce soit la garde par l'un des parents, l'accueil individuel ou l'accueil collectif. Pour autant, la collectivité pourrait s'engager, comme c'est le cas dans certains pays du Nord de l'Europe, à garantir une réponse de qualité aux parents qui ont besoin d'un mode d'accueil.

Dans cette optique, il faut aussi prendre en compte que, eu égard au rôle important qu'elles peuvent jouer en matière de prévention, « si l'on estime que certaines structures collectives (crèches, haltes garderies, écoles maternelles) doivent accueillir en priorité les enfants de milieu défavorisé, il

est nécessaire, afin de ne pas pénaliser les autres familles et de ne pas constituer des équipements ghettos, d'augmenter quantitativement les places dans ce type d'équipement »¹¹⁷.

Pour soutenir le développement quantitatif d'une offre de services de qualité et permettre un développement territorial plus équilibré, différentes propositions pourraient être envisagées.

III.2.2. - Quelques propositions

A. Conforter et pérenniser les aides à l'investissement

Depuis 1995, les contrats enfance des Caf comprenaient une aide à l'investissement. Celle-ci n'a cependant pas servi de levier suffisant pour développer l'offre, principalement en raison de son montant jugé trop faible.

Le Fonds d'investissement lancé en 2000 et prolongé par l'aide exceptionnelle à l'investissement en 2002 comportait des aides plus attractives et a, pour sa part, connu un vif et rapide succès. D'ores et déjà, un certain nombre de caisses d'allocations familiales font savoir que la dotation dont elles disposent ne leur permettra pas de répondre aux projets qui émergent sur leur territoire.

Il pourrait donc être opportun de pérenniser cette aide à l'investissement et de la lier aux contrats enfance.

B. Conforter et améliorer les aides au fonctionnement des services d'accueil

- Pour l'accueil collectif

Les contrats enfance ainsi que les prestations de service versées par les Caf aux services et équipements d'accueil des jeunes enfants constituent un levier important pour le maintien et le développement de ces structures.

Ces aides au fonctionnement ont permis un partenariat solide et durable entre les communes et communautés de communes et les caisses d'allocations familiales.

Ces contrats et ces prestations de services versées aux gestionnaires permettent aux caisses d'allocations familiales :

- de peser sur la qualité du service offert,
- d'influer sur la qualité de gestion des équipements,
- de parvenir à l'application d'un barème de participations financières des familles homogène sur l'ensemble du territoire.

De plus, le versement de ces aides aux gestionnaires plutôt qu'aux familles présente deux avantages :

- il évite aux familles de faire l'avance de frais : elles ne paient que le différentiel à leur charge,

¹¹⁷ Commissariat Général du Plan, « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion », rapport préparatoire au Xème Plan réalisé sous la Présidence de B. Fragonard (rapporteurs généraux : F. Leprince et H. Strohl), La Documentation Française, 1993, page 104.

- il sécurise les recettes des gestionnaires en évitant une grande partie des impayés de la part des usagers.

Si l'on veut poursuivre une politique de développement des services et des équipements et combler les fortes disparités territoriales qui sont observées aujourd'hui, il paraît donc indispensable de conforter ces outils, voire même de les améliorer. On observe en effet un écart qui reste important entre les coûts plafonds qui servent à leur calcul et les coûts moyens de fonctionnement des équipements (avec un écart moyen de 25 % pour les crèches collectives par exemple).

- Pour l'accueil individuel

Grâce aux contrats enfance et aux prestations de service qu'elles versent aux relais assistantes maternelles, les Caf soutiennent aussi le développement qualitatif de l'accueil individuel. C'est aussi dans ce sens qu'elles expérimentent un nouveau contrat avec les conseils généraux.

Cela étant, dans le contexte actuel, l'élargissement des contrats enfance à la prise en charge d'aides financières que les communes verseraient aux familles pour alléger le coût de l'accueil individuel par une assistante maternelle ou une employée à domicile poserait deux grands types de questions :

- L'objectif des contrats enfance et temps libre est de développer l'offre de services aux familles en cofinçant les efforts que les communes ou regroupements de communes réalisent dans ce sens. La prise en charge d'une partie des dépenses que les communes consacraient à des aides financières versées directement aux familles ne risque-t-elle pas de se faire au détriment de la création de nouveaux services ? Une telle extension du champ des contrats pourrait ainsi aller à l'encontre même de leurs objectifs fondamentaux.
- N'est-il pas préférable d'améliorer les aides financières versées directement aux familles dans le cadre d'une politique de prestations légales ? Les prestations légales permettent en effet un droit identique pour l'ensemble des familles, alors que l'action sociale induit, par essence même, une diversité de traitement des familles selon les choix politiques et les contextes locaux.

C. Conférer clairement la compétence d'accueillir les jeunes enfants aux communes

Deux grandes options sont possibles :

- On peut considérer que les équipes municipales font leurs choix, sont soumises à l'appréciation de leur gestion lors des élections. Il n'y a donc pas lieu de les soumettre à contrainte. C'est cette position qui prévaut actuellement pour l'accueil des jeunes enfants, et même l'obligation faite aux communes d'élaborer un schéma de développement des modes d'accueil a été rejetée par le Sénat en 1994.
- On peut considérer au contraire que, s'agissant de besoins désormais jugés prioritaires, l'égalité d'accès aux équipements et services doit être effective, quel que soit le lieu de vie des parents. C'est cette position qui prévaut dans certains pays du Nord de l'Europe (Suède, Finlande) ou au Québec.

Les contrats enfance passés entre les Caf et les communes ou regroupements de communes constituent un accompagnement de la volonté des communes et une forte incitation au développement de l'offre de modes d'accueil. On voit cependant que, depuis plus de 10 ans qu'ils ont été lancés, ils n'ont pas suffi à permettre une offre de services équilibrée sur l'ensemble du territoire et répondant aux demandes des parents. Comment, aujourd'hui, assurer une politique en vraie grandeur ?

1. Une première voie serait d'instaurer une obligation, pour les communes, d'atteindre un objectif de réponse aux besoins d'accueil des jeunes enfants, à charge pour elles de choisir les conditions de sa mise en œuvre.

A première vue, cette obligation de résultat peut paraître contraire à la logique de décentralisation, mais des lois ont déjà créé des obligations de résultats dans d'autres domaines relevant de la responsabilité des collectivités locales : loi sur la PMI, loi sur le RMI obligeant les conseils généraux à investir 20 % de la prestation en dépenses d'insertion, loi obligeant les communes à créer des logements sociaux, ... La même loi confirmerait le caractère permanent de l'aide des Caf et pourrait améliorer la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ou, plus largement, réformer la fiscalité locale pour compenser l'effort supplémentaire imposé aux communes. Il faudrait alors définir une sanction pour les communes qui refusent cette obligation.

2. Une deuxième voie, moins contraignante, serait d'affirmer clairement la compétence des communes en matière d'accueil des jeunes enfants. « A l'occasion d'un nouveau chantier ouvert sur la décentralisation, l'accueil des jeunes enfants doit devenir une mission reconnue à une collectivité, chef de file, chargée d'organiser le partenariat et la coordination dans ce domaine et de rendre compte auprès des familles. Il nous paraît important, compte tenu de l'implication des communes dans ce domaine, de conforter leur rôle »¹¹¹. C'est d'ailleurs la proposition qu'avait faite le Haut Conseil de la population et de la famille, en 1994 : « A cette fin, les communes devraient recevoir, par voie législative, une compétence directe en matière d'accueil des jeunes enfants et elles devraient adopter un plan pluriannuel. »¹¹²

3. Si aucune de ces deux solutions n'était envisagée, il est peu probable de parvenir à une bonne adéquation entre l'offre et les besoins d'accueil. Il conviendrait alors, à tout le moins, de faire vivre les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants et à cette occasion de mettre en lumière les bonnes pratiques de certaines communes et le taux de couverture des besoins d'accueil sur chaque commune et chaque quartier pour les grandes villes. Parallèlement, il faudrait rassurer les communes sur la fiabilité et la stabilité des aides apportées par les Caf, avec les prestations de service « ordinaires » (ou « de base ») d'une part et les contrats enfance d'autre part.

D. Inciter les entreprises à se préoccuper davantage de l'accueil des jeunes enfants

Un certain nombre d'entreprises se préoccupent de faciliter la vie familiale de leurs salariés. Certaines leur versent des aides financières et quelques unes créent des crèches au sein de leur entreprise ou des structures interentreprises ou réservent des places dans des crèches associatives ou municipales.

¹¹¹ Uniopss.

¹¹² Page 10.

Pour favoriser le développement de ces pratiques, les dépenses des entreprises consacrées à l'accueil des enfants de leurs salariés pourraient bénéficier d'un crédit d'impôt pour autant qu'un accord d'entreprise ait préalablement été recherché sur les horaires de travail des parents de jeunes enfants.

Il pourrait aussi être envisagé d'instituer des contrats enfance tripartites entre collectivités locales, caisses d'allocations familiales et entreprises.¹¹⁴ Une telle décision demanderait néanmoins un examen approfondi car elle pose, entre autres, la question de la pérennité de la politique engagée eu égard aux aléas économiques que peuvent subir certaines entreprises et peut poser des problèmes d'articulation avec les contrats enfance déjà passés avec les communes ou communautés de communes.

De telles aides et incitations permettent d'encourager les initiatives des entreprises qui souhaitent accroître leurs efforts en direction de l'accueil des jeunes enfants de leurs salariés. En cela, elles peuvent contribuer à une meilleure adéquation entre l'offre et les besoins. Cela étant, elles présentent aussi le risque d'accroître les inégalités entre les salariés et peuvent aller à l'encontre des politiques menées depuis de nombreuses années si elles venaient à se substituer à des mesures générales concernant l'ensemble des parents, quel que soit leur statut professionnel.

Ces questions seront étudiées dans le cadre d'un groupe de travail qui a été mis en place sur ce sujet, sous la présidence de Mme Clément, en vue de préparer la prochaine conférence de la famille.

E. Favoriser la formation des professionnels de la petite enfance travaillant dans des structures

Le manque de professionnels de la petite enfance commence à se faire sentir sur certains sites. Il pourrait s'accroître avec le développement à venir de structures d'accueil.

Des mesures devraient être rapidement recherchées pour former davantage de professionnels, rendre plus attractif le travail dans les services d'accueil et développer les passerelles entre les professions ou les filières de formation (médicales, éducatives et sociales, éducation nationale).

F. Développer l'offre d'accueil par les assistantes maternelles agréées

Dans certains départements ou quartiers, les parents se heurtent à la difficulté de trouver une assistante maternelle agréée qui puisse accueillir leur enfant. Cette situation ne devrait pas s'améliorer automatiquement, au contraire, si aucune disposition n'est prise pour rendre la profession plus attractive. Un certain nombre de propositions formulées par la Direction générale de l'action sociale, après avoir mis en place trois groupes de travail réunissant l'ensemble des partenaires et représentants d'assistantes maternelles, pourraient y contribuer¹¹⁵.

L'agrément pourrait être donné, non plus pour trois enfants au maximum, mais pour 3 places au maximum, en précisant l'âge des enfants pouvant être accueillis simultanément et avec des

¹¹⁴ M. T. Hermange, « Les enfants d'abord ». op. cit., Proposition n°14, page 238.

¹¹⁵ Direction Générale de la Santé, « Etat des lieux et propositions d'évolution du statut des assistantes maternelles, avril 2002.

possibilités de dérogations (...) et de dépassements limités pour tenir compte des chevauchements exceptionnels liés par exemple aux retards des parents ou à des heures supplémentaires non prévisibles.

La revalorisation du salaire des assistantes maternelles serait aussi incitative. Les incidences de telles revalorisations sur l'Afeama et son complément méritent néanmoins d'être expertisées.

Il est aussi proposé de prévoir une indemnisation pour réduction d'activité, d'inclure les assistantes maternelles dans le champ des salariés concernés par le chômage technique, dit partiel, d'ouvrir droit aux Assedic en cas de suspension de l'agrément et d'examiner la possibilité d'attribuer une APE à taux partiel aux assistantes maternelles qui réduisent leur activité après la naissance d'un enfant.

Enfin, il est proposé de créer des passerelles vers d'autres secteurs d'activité et d'autres qualifications, avec une possibilité de validation des acquis. Au-delà des propositions du rapport précité, on pourrait envisager un certificat d'aptitude avec un temps de formation commun à différentes professions telles que assistantes maternelles, CAP petite enfance, BEATEP, voire techniciens de l'intervention sociale et familiale. Ce certificat permettrait l'accès à des emplois dans les structures d'accueil et pourrait éventuellement permettre à ses titulaires d'être comptabilisées comme personnel qualifié dans le ratio défini par le décret d'août 2000 sur les modes d'accueil. Au passage, les assistantes maternelles pourraient, par exemple, être renommées « assistants parentaux » ou « auxiliaires parentaux ».

La DGAS ne fait aucune proposition dans ce sens, mais il pourrait être intéressant d'étudier une réforme qui, en échange de la suppression de l'exonération fiscale sur les salaires des assistantes maternelles, conduirait à leur attribuer une aide directe. On se rend compte en effet que cette exonération est coûteuse et mal connue.

IV. - Pour un développement qualitatif et une meilleure connaissance de l'offre d'accueil

L'analyse des services offerts montre la rigidité de nombreuses formules, qu'elles soient collectives ou individuelles, et leurs difficultés à répondre aux besoins des parents. La qualité de l'accueil, en particulier l'accueil individuel, mérite aussi d'être améliorée (III.1). Ici aussi, des pistes de propositions sont avancées, que ce soit pour les structures collectives ou pour l'accueil individuel (III.2.).

IV.1. - Constat

A. Des rigidités face aux besoins des familles

La solvabilisation croissante des familles qui avaient recours à un mode d'accueil individuel a pu conduire certaines crèches collectives à constater une diminution de leurs listes d'attente. Certaines crèches familiales, dont les utilisateurs percevaient mal la différence avec le service offert par une assistante maternelle individuelle, ont observé une baisse de leur fréquentation conduisant parfois leur gestionnaire à décider de leur fermeture.

Face à cette désaffection, les crèches collectives et surtout les crèches familiales, se sont interrogées sur leur nécessaire adaptation à l'évolution et à la diversification des besoins des familles, qui leur reprochent généralement leur rigidité et leur trop faible amplitude d'ouverture. Une préoccupation plus forte à l'égard de la place des parents et de l'accueil à leur réserver commence néanmoins à s'affirmer.

Parmi les villes de plus de 30 000 habitants, neuf sur dix (contre sept sur dix en 1996) ont accepté le temps partiel en crèche collective. Cet assouplissement a été plus marqué en province qu'en Ile-de-France : 93 % des villes de province et 75 % des villes en Ile-de-France.¹³¹ Le multi-accueil, permettant une plus grande souplesse, s'est lui aussi développé.

B. Des progrès à réaliser pour mieux accueillir les familles en difficulté

La multiplication des situations d'exclusion a aussi conduit à intégrer davantage l'accueil des jeunes enfants dans les réflexions politiques visant à prévenir les exclusions et à faciliter l'intégration des enfants et de leurs familles. Ainsi, une ville sur deux déclare faciliter les conditions d'accès aux crèches aux enfants dont les parents sont confrontés au chômage et une ville sur quatre déclare le faire pour les enfants d'étudiants, de stagiaires ou de familles monoparentales. Les villes d'Ile-de-France sont plus impliquées dans ces problématiques que celles de province.¹³²

Malgré l'augmentation des structures « multi-accueil », la plupart des modes d'accueil – collectifs mais aussi individuels – restent marqués par d'importantes rigidités en regard de la souplesse qui serait nécessaire pour répondre aux contraintes des parents¹³³. Les parents qui ont le plus de problèmes pour trouver un mode d'accueil sont ceux qui ont des horaires de travail « atypiques », en particulier lorsqu'ils n'ont pas les moyens de recourir à une garde à domicile. Les parents confrontés au handicap ou à la maladie de leur enfant se heurtent à de grandes difficultés. Il reste aussi très souvent difficile pour les parents de trouver un mode d'accueil à temps partiel.

C. Des efforts à poursuivre en matière de formation

Enfin, les conseils généraux ont la responsabilité de l'agrément des structures d'accueil et des assistantes maternelles, mais ils ne paraissent pas s'être mobilisés à la hauteur attendue dans la formation des assistantes maternelles et encore moins des employées de maison puisqu'ils n'ont aucune obligation à leur égard.

Il s'agit donc d'accompagner les développements qualitatifs nécessaires et de favoriser une plus grande adaptation des services aux contraintes des parents... tout en veillant aux besoins de l'enfant.

La qualité de l'accueil de l'enfant doit s'accompagner aussi de la qualité de l'accueil des parents, et des progrès restent à accomplir dans ce sens.

¹³¹ Source : enquête de l'Odas auprès des communes de plus de 30 000 habitants, 1999.

¹³² Enquête Odas. Op. cit.

¹³³ « Comment renforcer le rôle social des crèches » Le journal de l'action sociale, février 2000.

IV.2. - Pistes de propositions pour l'accueil à dominante collective

A. Mieux accompagner les porteurs de projet et les professionnels

- Accompagner les porteurs de projet dans l'étude des besoins et l'élaboration de leur projet

Le décret sur les modes d'accueil d'août 2000 prévoit que l'étude des besoins et l'élaboration d'un projet d'établissement ou de service doit faire partie du dossier de demande d'autorisation ou d'avis soumis au président du conseil général. La souplesse nécessaire pour mieux répondre à la diversification des situations des parents interpelle le fonctionnement des modes d'accueil dits « classiques » ou « traditionnels ». Pour être significatives et positives pour l'enfant, les structures doivent s'appuyer sur des projets clairement étayés.

Il est donc important que ces éléments fassent l'objet d'une réflexion approfondie de la part des porteurs de projet, et qu'ils puissent être accompagnés par différents acteurs locaux (conseil général, Caf, commune lorsqu'il s'agit d'un projet associatif, etc.) dans cette démarche.

- Développer la formation des responsables de structures

La souplesse croissante entraîne de la complexité et doit s'accompagner d'une rigueur croissante elle aussi, tant pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet que pour la gestion de la structure. Son responsable doit ainsi acquérir des compétences pour lesquelles ils n'est pas nécessairement formé.

Il est donc essentiel que les professionnels des structures se mobilisent dans ces directions et puissent être accompagnés dans leur démarche. Des actions de formation, information, accompagnement mériteraient d'être développées par les collectivités locales, sachant qu'elles peuvent être intégrées dans les contrats enfance et cofinancées par les Caf.

Un certificat commun aux différentes professions pourrait aussi être instauré pour accéder aux fonctions de responsable de structure.

B. Accompagner les liens enfants-parents et les relations parents-professionnels

Comme le propose M. T. Hermange, pourraient être créés dans les structures accueillant les jeunes enfants des « staffs de parentalité » afin de se doter d'un « réseau national de prévenance de l'enfance intervenant en soutien des parents, voire en amont de la crise ».¹⁷⁴

Au-delà des parents qui se heurtent à des difficultés particulières, l'accueil réservé aux parents par les professionnels peut avoir un impact direct sur les relations enfants-parents et il est nécessaire de travailler sur une fonction qui est nouvelle pour de nombreuses structures.

Une plus grande prise en compte de ces dimensions dans la formation initiale et continue paraît donc nécessaire.

Dans le même objectif, des rencontres entre professionnels pourraient faciliter le partage d'expériences et des rencontres entre parents et professionnels pourraient clarifier les attentes

¹⁷⁴ M. T. Hermange, « 100 propositions ... », op. cit., page 229.

et les questionnements des uns et des autres. Pour faciliter ces occasions d'échanges et de rencontres, ces temps devraient être pris en compte pour le calcul des aides versées par les Caisses d'allocations familiales.

C. Impliquer davantage les familles et mieux prendre en compte leurs besoins

Afin de mieux connaître les besoins des familles, il paraîtrait important de les associer davantage aux décisions et à la gestion des équipements. Pourquoi ne pas organiser par exemple un conseil municipal des familles sur le modèle des conseils municipaux d'enfants ou encore des commissions municipales de la petite enfance dans lesquelles seraient représentés les parents ? Dans le même sens, les parents pourraient être davantage associés à la vie de la structure accueillant leur enfant, sur le modèle de ce qui se pratique au Danemark par exemple.

La problématique des temps sociaux offre une nouvelle conception du changement social et s'inscrit dans un souci de « régulation des temps collectifs à l'échelle de la cité »¹⁷⁰. La mise en place de « bureaux du temps », initiés en Italie notamment et en cours de développement en France, devrait favoriser une meilleure articulation entre les différents temps de vie et faciliter les réponses aux besoins que rencontrent les familles pour concilier ou articuler leur vie familiale, leur vie professionnelle et leur vie sociale.

D. Poursuivre la mise en œuvre des réformes du financement engagées par les Caf

Un certain nombre de réformes du financement des structures d'accueil par les caisses d'allocations familiales viennent d'intervenir au cours des deux dernières années. Il importe en premier lieu de les faire vivre, de les accompagner et d'en observer les effets avant de modifier de nouveau le système.

Ainsi, une prestation unique est versée aux structures quel que soit le temps d'accueil de l'enfant : Elle remplace la PS crèche et la PS haltes garderies qui se déterminaient notamment à partir du nombre de jours mensuel de garde (plus ou moins de 10 jours par mois). Cette prestation de service est calculée par heure d'accueil, ce qui facilite la diversité des temps d'accueil et devrait rendre les gestionnaires plus souples vis-à-vis de l'accueil à temps partiel.

Pour faciliter l'accueil des familles à faibles revenus, la Caf prend désormais en charge 66 % du coût de la crèche en y intégrant la participation de la famille : au moins la famille paye, au plus la Caf aide le gestionnaire. Enfin, en avril dernier, le barème de participations financières des familles a été actualisé.

E. Améliorer les conditions d'accueil des jeunes enfants en CLSH

Les conditions d'accueil des jeunes enfants dans les CLSH devraient aussi faire l'objet d'une étude attentive afin de les adapter aux besoins particuliers des très jeunes enfants. Non seulement des chartes de qualité sont à promouvoir par les DDJS et les Caf mais les modalités de fonctionnement et de financement de ces structures mériteraient d'être revues.

¹⁷⁰ Barrère-Maurisson M. A. et Buffier-Morel, River S., « Partage des temps et des tâches dans les ménages », La documentation française, 2001.

F. Encourager la mise en réseau des différents modes d'accueil

A côté de l'élargissement de l'amplitude d'ouverture de certaines crèches et du développement du multi-accueil, il peut être opportun, lorsque les parents commencent leur travail très tôt ou le terminent très tard, d'organiser la possibilité de combiner accueil par une assistante maternelle ou une employée de maison et accueil en crèche en veillant à la continuité affective et éducative nécessaire au jeune enfant.

Pour faciliter la réponse aux besoins des familles qui connaissent des situations fluctuantes (horaires variables, formation, emplois précaires, chômage,...), il est donc nécessaire d'encourager la mise en réseau des modes d'accueil collectifs ou individuels.

IV.3. - Pistes de propositions pour l'accueil à dominante individuelle

La question qui se pose de plus en plus pour ce qui a trait à l'accueil individuel est celui de sa qualité et, en particulier, celui de l'agrément, de la formation et de l'accompagnement des assistantes maternelles et des employées de maison.

A. Améliorer la formation initiale et continue des assistantes maternelles

En premier lieu, il paraîtrait nécessaire de contrôler le respect de l'obligation qui est faite aux conseils généraux d'assurer effectivement la formation des assistantes maternelles.

Le contrat qu'expérimentent certaines Caf avec les conseils généraux (permettant une prise en charge de la moitié des nouvelles dépenses des conseils en faveur de l'accueil des jeunes enfants) apportera quelques réponses aux questions relatives à la coordination, à la qualité de l'accueil individuel et à la formation continue. Mais, comme les contrats enfance, il dépendra de la volonté des acteurs locaux et ne pourra pas concerner la formation initiale des assistantes maternelles.

B. Etendre l'agrément et la formation aux employés à domicile

La procédure de l'agrément demanderait aussi à être étendue aux employées à domicile, qui ne font l'objet d'aucun contrôle a priori ni a posteriori alors qu'elles sont seules au domicile des parents pour garder le ou les enfants. En effet, ces procédures ne concernent que l'accueil des enfants en dehors de leur domicile, mais les parents, contrairement aux employeurs du XIXème siècle, ne sont plus sur place pendant le temps de garde de leur enfant.

On observe une grande hétérogénéité dans la qualité de l'accueil à domicile et un manque de repères et d'accompagnement pour les parents au moment de recruter un employé.

De même que pour les assistantes maternelles, il serait nécessaire qu'elles bénéficient d'une formation. L'agrément conditionnerait le versement de l'Aged ou de l'allocation qui la remplacerait.

V. - Pour une meilleure connaissance des besoins et de l'offre d'accueil

Tout rapport qui se respecte ne saurait se terminer sans faire appel à une meilleure coordination des acteurs, une meilleure connaissance des réalités et une évaluation des politiques menées. Il ne saurait donc être dérogé à cette règle... dans un secteur où ces trois axes paraissent vraiment indispensables.

V.1. - Au plan local

A. Faire vivre les commissions départementales

Au plan local, il sera important de faire vivre et fonctionner les commissions départementales afin de permettre une réelle coordination entre les différents acteurs (en particulier entre l'éducation nationale et les autres acteurs) et une meilleure connaissance de la situation locale concernant l'offre et les besoins d'accueil. Les contrats que les Caf expérimentent avec les conseils généraux peuvent faciliter ce diagnostic.

B. Poursuivre la réalisation des diagnostics dans le cadre des contrats enfance

Au niveau des communes ou regroupements de communes, les contrats enfance constituent aussi un moyen de développer cette connaissance puisqu'ils doivent s'appuyer sur un diagnostic et une analyse prospective de la situation locale.

V.2. - Au plan national

A. Disposer des éléments nécessaires à un diagnostic régulier des besoins et de l'offre d'accueil

Lors de la réalisation de ce rapport, de nombreuses difficultés ont été rencontrées pour dresser un diagnostic étayé de l'offre et des besoins d'accueil. Seules des estimations et des approximations ont pu être collectées, notamment en ce qui concerne la répartition des enfants entre les différents modes de garde.

Il serait donc souhaitable que l'Observatoire de la petite enfance, placé auprès de la Cnaf, devienne rapidement très opérationnel pour faciliter la concertation et la coordination entre tous les détenteurs d'informations et permettre ainsi une meilleure connaissance des réalités.

B. Disposer des éléments permettant une réelle gestion prospective des professionnels

Ainsi que cela a été souligné précédemment, il est essentiel de se doter d'une réelle connaissance des effectifs et caractéristiques des différents professionnels de la petite enfance, de ceux qui sont en cours de formation et des besoins de personnels (actuels et prévisibles).

Dans cet objectif, il paraît indispensable d'organiser des remontées d'informations de la part des collectivités locales employeurs.

Seule cette connaissance transversale et réunie en un même lieu permettra une gestion prospective des professionnels de la petite enfance.

C. Poursuivre l'évaluation des politiques

Enfin, il paraît nécessaire de poursuivre l'évaluation des politiques menées dans ce domaine, en commençant par exemple par l'évaluation des contrats enfance.

Parmi les recherches à lancer, il s'agirait d'évaluer notamment « quels types d'accueil exercent quelle influence sur quel enfant vivant dans quelles conditions familiales ».¹⁷³

Voir récapitulatif des propositions en Annexe

¹⁷³ D. Boyer, « Le champ des questionnements sur l'accueil des jeunes enfants », Informations Sociales, n°103, 2002.

Conclusion

Une des premières phrases de l'avis du Haut conseil de la population et de la famille, rendu en 1994, sur l'accueil du jeune enfant reste d'actualité : « Bien que les dispositifs d'accueil des jeunes enfants (équipements, prestations et aides spécifiques) se soient développés, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle reste difficile lorsqu'il y a de jeunes enfants à charge et particulièrement des enfants de moins de 3 ans. En effet, la demande des parents pour les crèches et les assistantes maternelles est encore loin d'être satisfaite ».

Des efforts ont été réalisés depuis 1994, avec une forte augmentation des dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants. Ils se sont traduits par un développement important de l'accueil individuel déclaré (par des employés à domicile mais surtout par des assistantes maternelles), et une légère progression de l'accueil en structures à dominante collective. Cependant, l'offre de modes d'accueil déclarés et de qualité reste bien en deçà des besoins et les disparités territoriales restent importantes. Toutes les familles sont loin de pouvoir trouver, avec un taux d'effort raisonnable et adapté à leurs possibilités, un mode d'accueil de qualité pour leur jeune enfant, et ce, quel que soit leur lieu de vie.

Aujourd'hui, l'équilibre entre le temps professionnel et le temps privé est porté au rang de question de société¹⁷⁷. Il s'agit de favoriser l'égalité hommes/femmes en donnant aux parents la possibilité d'articuler leur vie professionnelle, leur vie sociale et leur vie familiale en leur permettant d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent. Il s'agit aussi de favoriser l'épanouissement de l'enfant et d'accompagner ses parents, en particulier lorsqu'ils sont en difficulté.

Il paraît donc indispensable de renforcer le soutien au développement quantitatif mais aussi qualitatif des services d'accueil. Même si la structuration de l'offre – collective ou individuelle – est plus difficilement perceptible que le versement d'aides financières directes aux familles, cet enjeu paraît essentiel pour les politiques sociales, si l'on veut éviter l'atomisation des réponses, leur manque de coordination et leur insuffisante qualité.

Il paraît aussi opportun de rechercher une plus grande cohérence dans les aides accordées aux familles selon les différents modes d'accueil auxquels elles ont recours. Cela étant, cette recherche de cohérence et de simplicité doit se conjuguer avec un objectif d'équité et de prévention des exclusions.

Enfin, comme nous l'ont montré les comparaisons européennes, les congés liés à l'arrivée de l'enfant mériteraient d'être réformés, que ce soit en termes de durée ou de montant d'indemnisation.

Au-delà de la « garde », les questions qui se posent désormais avec acuité, sont : Comment bien accueillir l'enfant ? Mais aussi, comment bien accueillir les parents ? Comment conjuguer « bienveillance » des enfants et « bienveillance » des parents ?

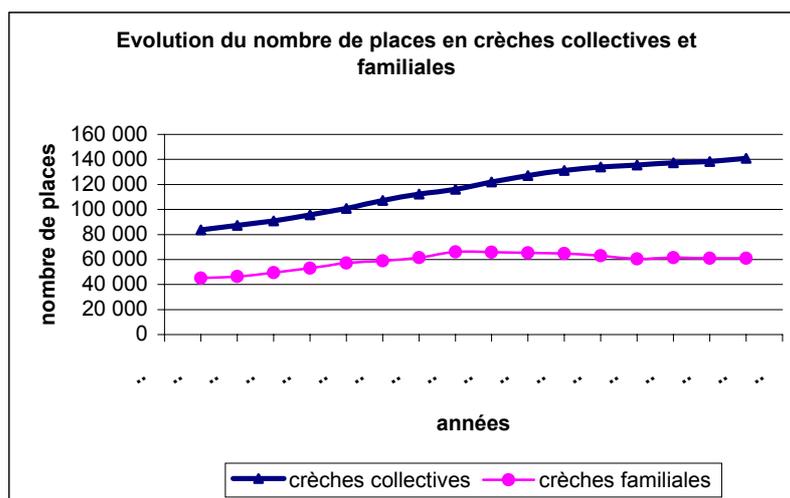
¹⁷⁷ D. Méda – op cit.

ANNEXES

Evolution et caractéristiques des modes d'accueil

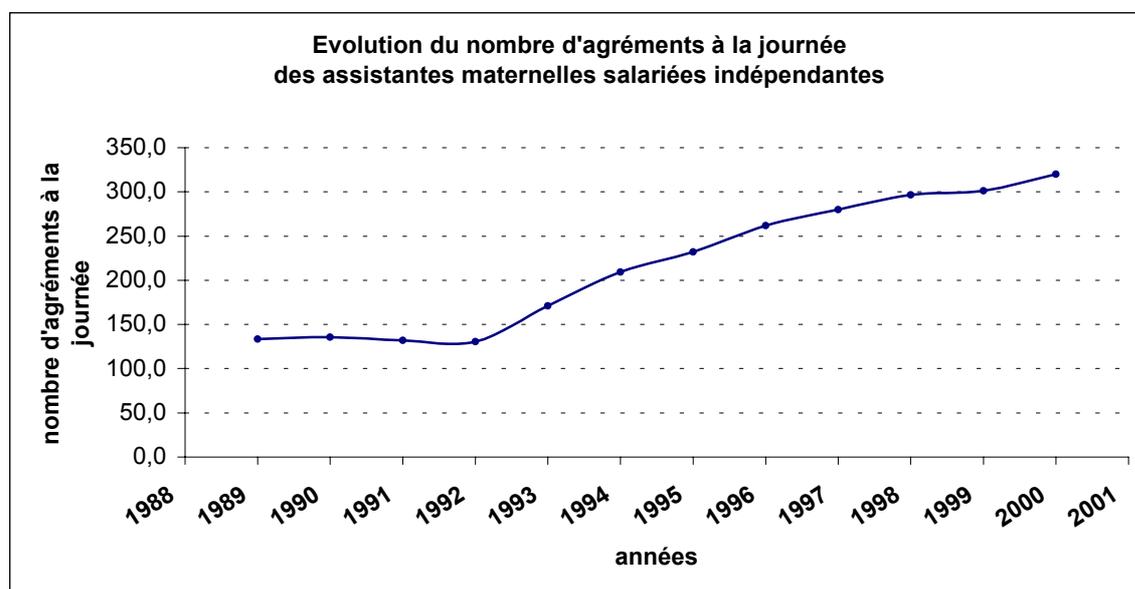
Annexe 1.1.

Evolution du nombre de places en crèches



année	crèches collectives	crèches familiales
1985	83 600	45 060
1986	87 200	46 400
1987	90 900	49 500
1988	95 800	53 200
1989	100 700	57 200
1990	107 100	58 900
1991	112 400	61 500
1992	116 000	66 000
1993	122 000	65 900
1994	127 000	65 300
1995	131 100	64 900
1996	133 900	63 100
1997	135 500	60 600
1998	137 200	61 600
1999	138 400	60 900
2000	140 900	61 000

Evolution du nombre d'agrément d'assistantes maternelles



**Evolution du nombre d'agrément à la journée
des assistantes maternelles salariées indépendantes
en milliers**

1989	133
1990	135
1991	132
1992	130
1993	171
1994	209
1995	232
1996	261
1997	279
1998	296
1999	301
2000	320

Taux de couverture de la population de moins de 3 ans par les structures d'accueil collectif

Pour 100 enfants de moins de 3 ans

	Crèches collectives	Crèches familiales	Haltes garderies
France métropolitaine	6,1	2,7	3,0
Villes de plus de 30 000 habitants	10,8	4,2	3,2

Source : Données Drees et enquête Odas 1999

A noter :

Les taux de couverture France métropolitaine sont ceux de 1999 ; ils ont légèrement augmenté depuis.

Mais surtout, la différence avec d'autres chiffres figurant dans ce rapport est que le ratio retenu ici est :

(nombre de places)/(enfants de moins de 3 ans), soit moins de 9 % en 1999.

alors que dans d'autres tableaux a été retenu le ratio :

(nombre de places x 1,2 enfants accueillis en moyenne)/(enfants de moins de 3 ans), soit près de 11 % en 2001.

Les prestations familiales

*L'AIDE A LA FAMILLE POUR L'EMPLOI D'UNE
ASSISTANTE MATERNELLE AGREEE*

L'Afeama permet de réduire les frais de garde jusqu'aux 6 ans de l'enfant

✧ *CONDITIONS D'ATTRIBUTION*

- ⇒ Pour garder un enfant de moins de 6 ans, quand est employée une assistante maternelle indépendante qui est agréée auprès des services départementaux de la protection maternelle et infantile (PMI).
- ⇒ Déclarer l'assistante maternelle à l'Urssaf, en principe dans les huit jours suivant son embauche.
- ⇒ Ne pas payer plus de cinq fois le Smic horaire par jour et par enfant confié (soit 33,35 € au 1^{er} janvier 2002).

À ce salaire brut s'ajoutent :

- L'indemnité d'entretien, pour la nourriture et le change des enfants, fixée en accord avec l'assistante maternelle ;
- Les indemnités de congés payés, qui représentent 10 % du salaire brut.

✧ *MONTANT ET DUREE*

- ⇒ La Caf réglera pour vous les cotisations sociales (patronales et salariales) dues à l'Urssaf pour l'assistante maternelle.
- ⇒ En plus, elle versera directement à l'allocataire chaque trimestre une prestation (appelée majoration) dont le montant varie suivant les ressources (plafonds exprimés en revenus annuels imposables) et l'âge de l'enfant gardé :

<i>MONTANT MAXIMAL MENSUEL</i>		
<i>Revenu annuel imposable 2000*</i>	<i>Enfant de 0 à 3 ans</i>	<i>Enfant de 3 à 6 ans</i>
Inférieur à 12 708 €	199,78 €	99,91 €
De 12 708 à 17 473,55 €	157,97 €	78,99 €
Supérieur à 17 473,55 €	130,90 €	65,46 €

* Les seuils, variables en fonction du nombre d'enfants à charge, sont ici indiqués pour une famille d'un enfant.

Cette aide ne peut en principe dépasser 85 % du salaire net trimestriel (hors indemnité d'entretien) perçu par l'assistante maternelle.

La Caf prend en charge les cotisations sociales jusqu'à la fin du trimestre civil où l'enfant atteint ses 6 ans, dans la mesure où les conditions préalables sont toujours remplies. Par contre, l'aide est versée aux parents jusqu'au mois du sixième anniversaire inclus.

L'ALLOCATION DE GARDE D'ENFANT A DOMICILE

L'Aged allège les charges sociales pour l'employé(e) de maison qui garde un enfant

✂ CONDITIONS D'ATTRIBUTION

- ⇒ Pour faire garder chez soi un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans par un(e) employé(e) de maison.
- ⇒ Il faut déclarer à l'Urssaf cet(te) employé(e) dans les huit jours suivant son embauche.
- ⇒ L'allocataire et son conjoint (concubin ou partenaire) s'il est en couple doivent exercer une activité professionnelle minimale. S'ils sont salariés, ils doivent chacun disposer d'un revenu net trimestriel au moins égal à 1 025,61 €. S'ils sont travailleurs indépendants, ils doivent être affilié(e)s à un organisme d'assurance vieillesse et être à jour des cotisations.

✂ MONTANT

- ⇒ L'enfant gardé, ou l'un des enfants gardés, a moins de 3 ans. Si les ressources de 2000 sont inférieures à 34 196,91 € nets, le montant de l'Aged sera égal à 75 % du montant des cotisations sociales dues à l'Urssaf, dans la limite de 1 524,03 € par trimestre.

Si les ressources 2000 sont supérieures à 34 196,91 €, le montant de l'Aged sera égal à 50 % des cotisations dues à l'Urssaf, dans la limite de 1 016,23 € par trimestre.

- ⇒ L'enfant gardé a entre 3 et 6 ans ou l'allocataire bénéficie de l'Allocation Parentale d'Éducation (APE) à taux partiel. Quel que soit le montant des ressources 2000, le montant de l'Aged correspondra à 50 % des cotisations dues à l'Urssaf, dans la limite de 507,81 € par trimestre.
- ⇒ La Caf verse directement l'Aged à l'Urssaf. Celle ci informe l'allocataire du solde des cotisations à régler.

✧ **DUREE DE VERSEMENT**

- ⇒ Si toutes les conditions sont remplies, l'AGED est versée jusqu'au dernier jour du trimestre civil au cours duquel se situe le sixième anniversaire de l'enfant.

À noter que l'emploi d'une garde à domicile peut aussi faire bénéficier d'une réduction d'impôt.

<p><i>L'ALLOCATION PARENTALE D'ÉDUCATION</i></p>

Dès le deuxième enfant, une personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour élever ses enfants peut bénéficier d'une APE

✧ **CONDITIONS D'ATTRIBUTION**

- ⇒ Avoir au minimum deux enfants à charge, dont l'un a moins de 3 ans.
- ⇒ Avoir cessé son activité professionnelle ou travailler à temps partiel.
- ⇒ Avoir travaillé pendant au moins deux ans consécutifs ou non :
 - Au cours des 5 ans précédant l'arrivée du dernier enfant s'il y a deux enfants à charge ;
 - Au cours des 10 ans précédant l'arrivée du dernier enfant s'il y a trois enfants ou plus.

Pour le calcul de ces deux années d'activité professionnelle, la Caf tient compte des congés maternité, maladie, accident du travail et des formations professionnelles rémunérées.

Les périodes de chômage indemnisé ne sont prises en compte que pour l'APE versée au titre du deuxième enfant à charge.

✧ **MONTANT ET DUREE**

- ⇒ 484,97 € en cas de cessation totale d'activité.

- ⇒ 320,67 € si la durée d'activité professionnelle est inférieure ou égale à un mi-temps.
- ⇒ 242,51 € si la durée de l'activité se situe entre 50 % et 80 % de la durée du travail fixée dans l'entreprise.

L'allocataire et son conjoint (ou compagnon, compagne) peuvent bénéficier, chacun en même temps, d'une APE à taux partiel. Dans ce cas, le montant total des deux APE versées ne peut dépasser 484,97 €. L'APE est versée jusqu'au mois précédant le troisième anniversaire du dernier enfant, si les conditions sont toujours remplies.

✧ L'APE INTERESSEMENT

En cas de reprise d'une activité professionnelle à temps complet ou partiel, les bénéficiaires d'une APE à taux plein, ayant un enfant âgé de 18 mois à moins de 30 mois (ou de 60 mois en cas de triplés ou plus), continuent de percevoir leur allocation pendant deux mois.

Attention : l'APE n'est pas cumulable avec :

- Des indemnités journalières de l'assurance maladie, maternité, adoption, accident du travail;
- Une pension d'invalidité ou de retraite ;
- L'Allocation d'Adulte Handicapé ;
- Des allocations chômage (mais il est possible de demander à l'Assedic de suspendre provisoirement les allocations chômage pour bénéficier de l'APE).

L'ALLOCATION POUR JEUNE ENFANT

Si les revenus sont modestes, l'Allocation Pour Jeune Enfant (APJE) est versée, dès le premier enfant, à partir du 5ème mois de grossesse et jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant

✧ CONDITIONS D'ATTRIBUTION

- ⇒ La grossesse doit être déclarée dans les quatorze premières semaines à la Caf et à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM).
- ⇒ Il faut impérativement passer les sept examens médicaux de prévention obligatoires pendant la grossesse, ainsi que les trois examens prévus après la naissance de l'enfant.
- ⇒ Les ressources de 2000 ne doivent pas dépasser le plafond correspondant à chaque situation.

Le plafond est plus élevé si l'allocataire vit seul(e), ou s'il est en couple avec deux revenus et que chacun des deux a disposé pendant l'année 2000 d'un revenu professionnel supérieur ou égal à 3 946,92 € (non compris les revenus de remplacement comme les indemnités de chômage, de maladie etc.).

✧ **MONTANT ET DUREE**

- ⇒ L'allocataire recevra chaque mois 156,31 €, ou un peu moins s'il a droit à l'APJE réduite.
- ⇒ L'APJE est versée à partir du cinquième mois de grossesse jusqu'au mois précédent le troisième anniversaire de l'enfant, si les conditions sont toujours remplies. En cas de naissance multiple (jumeaux, triplés ou plus), la Caf effectuera le rappel des APJE dues pendant la grossesse à la naissance des enfants.

<i>PLAFONDS DE RESSOURCES 2000</i>		
Enfants au foyer nés ou à naître*	Couple avec un seul revenu	Parent isolé ou couple avec deux revenus
1	17 045,32 €	22 526,01 €
2	20 454,39 €	25 935,08 €
3	24 545,21 €	30 025,90 €
4	28 636,02 €	34 116,71 €
Par enfant en plus	+4 090,82 €	+4 090,82 €

Si l'allocataire dépasse le plafond dans la limite de 1 812,92 €, il peut bénéficier d'une APJE réduite.

Le contrat enfance

Descriptif : principes, élaboration et suivi

Le contrat enfance : ses principes	
Définition	« Un contrat d'objectifs et de cofinancement... pour la promotion d'une politique d'action sociale globale et concertée en faveur de l'accueil des enfants jusqu'à 6 ans, résidant sur les communes contractantes ».
Durée	3 à 5 ans renouvelable
Contractants	* Communes et regroupements de communes
Territoire	* Le territoire des communes contractantes
Actions / dépenses entrant dans le champ du contrat	* <u>Dépenses de fonctionnement</u> : - des équipements et services bénéficiaires de prestations de service (de base ou ordinaires) versées par les Caf - des autres structures (ludothèques, etc.) offrant des garanties de qualité et d'accessibilité laissées à l'appréciation de la Caf * <u>Autres dépenses "qualitatives"</u> : - coordination globale - information des familles - formation (non qualifiante) / perfectionnement des personnels - études en lien avec le contrat
Exclusions	*Dépenses d'investissements (sauf exception sur 1995/1999) * Dépenses scolaires (fonctionnement sur le temps scolaire, cantine, transports) * Activités culturelles et sportives * Aides financières directes aux familles (légalles et extra-légales) versées par les Caf ou les communes

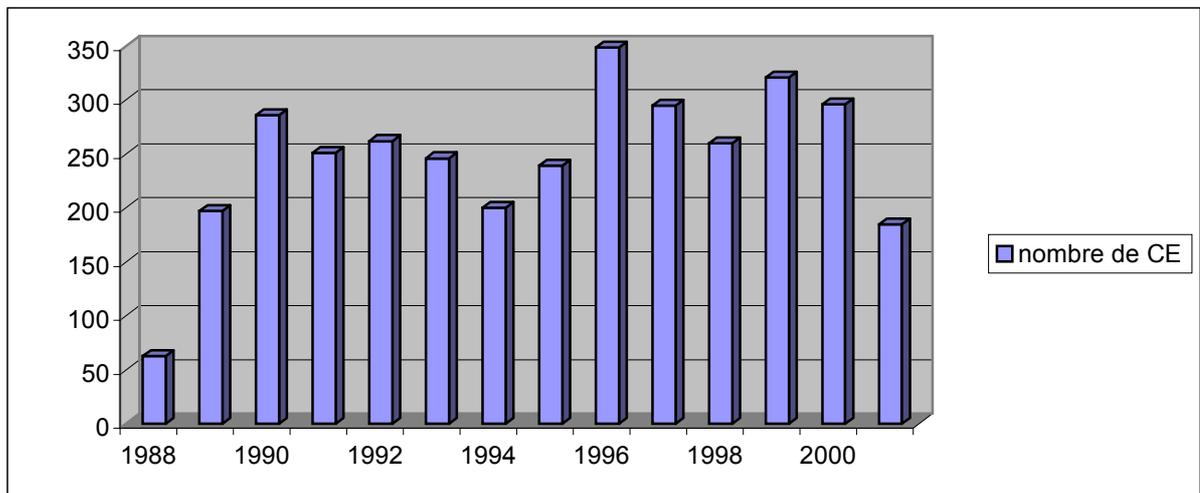
ELABORATION DU CONTRAT	
Partenaires associés aux contractants.	<ul style="list-style-type: none"> - associations gestionnaires - DDJS - Conseil général - Education nationale
Etat des lieux	<ul style="list-style-type: none"> * Inventaire de l'offre sur le territoire - quantitatif - financier * Sont retenues les actions / dépenses entrant dans le champ du contrat et ouvertes aux enfants de la commune concernée
Définition d'un programme → schéma de développement	<ul style="list-style-type: none"> * Elaboration d'un schéma de développement - qui sert de « référence aux engagements respectifs de la caisse et de la municipalité » - qui assure « une réponse équilibrée à la diversité des besoins » - qui concrétise en termes quantitatifs et qualitatifs l'engagement financier global * Il a valeur d'engagement contractuel
Références contractuelles	<ul style="list-style-type: none"> * La dépense nette annuelle par enfant = dépenses de fonctionnement financées par la commune des actions retenues dans l'état des lieux / nombre d'enfants de moins de 6 ans résidant sur le territoire
Taux de cofinancement (PSE)	<ul style="list-style-type: none"> * Le taux est défini à partir de la dépense nette par enfant, l'année précédant le contrat : - de 50 à 70 % selon l'effort antérieur de la commune. - de 60 à 70 % par tranche de 0,25 % pour les communes < 5000 H.
Limites de la négociation	<ul style="list-style-type: none"> * Basées sur la dépense nette annuelle par enfant. - réaliser un effort d'au moins 100 F - dans la limite de 5000 F, avec des possibilités de dérogations à ce plafond depuis 2001
Engagements de la commune	<ul style="list-style-type: none"> * Réalisation de son programme et * Application du barème de participations financières des familles arrêté par la Cnaf et mensualisation pour la crèche mais aussi : * Priorité aux enfants dont les parents travaillent et aux moins favorisés. * Implication des parents * Optimisation des taux d'occupation <p>Les engagements de la commune sont arrêtés contractuellement entre la commune et la Caf en fonction du contexte local.</p>
Engagement de la Caf	<ul style="list-style-type: none"> * Versement de la P. S. enfance = dépenses nouvelles nettes de la commune X TX PSE X Tx RG (dans la limite du plafond par enfant fixé au contrat)

SUIVI DU CONTRAT	
Bilans annuels	<ul style="list-style-type: none"> * Prévus au contrat, ils permettent : <ul style="list-style-type: none"> - d’apprécier le niveau de réalisation des objectifs. - de fixer les moyens de contrôle par la Caf (compte de résultat, rapport d’activité, statistiques, barème etc.) “ toute augmentation des dépenses devra être accompagnée d’une augmentation des services rendus aux familles ”
Versement de la P. S. enfance	<ul style="list-style-type: none"> * La PSE est versée au vu des résultats, à terme échu, * Des acomptes peuvent être versés
Renouvellement du contrat	<ul style="list-style-type: none"> * Au terme de chaque période contractuelle, un nouvel état des lieux est réalisé. * Le renouvellement se fait : <ul style="list-style-type: none"> - sur le maintien des actions - sur un nouveau programme qui ouvre droit à un nouveau taux de PSE, applicable au nouveau schéma et au schémas précédents

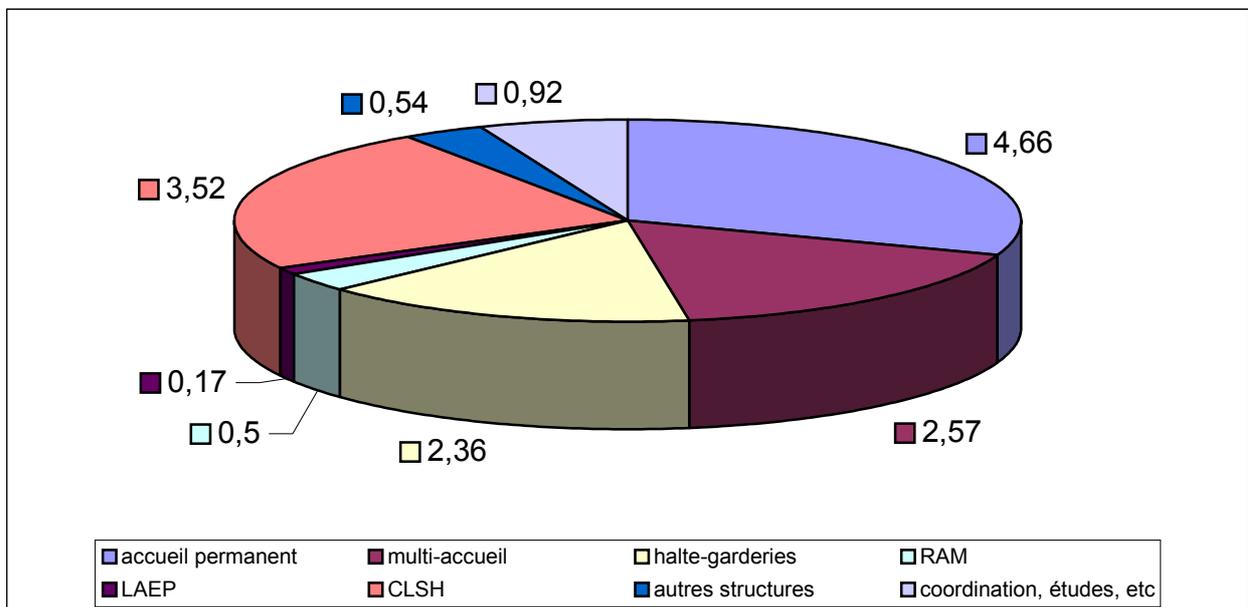
Contrat enfance Principales données

- 3.450 contrats enfance
- 9.400 communes concernées par les contrats enfance dans le cadre de contrats communaux ou intercommunaux. 20 % des contrats enfance sont intercommunaux.
- 68 % des enfants de moins de 6 ans sont couverts par un contrat enfance
- plus de la moitié des contrats communaux et intercommunaux ont un territoire regroupant de 2 000 à 10 000 habitants.

Evolution du nombre de contrats enfance en 10 ans



Les principaux résultats du contrat enfance



Evolution des dépenses des Caf en direction de l'accueil des jeunes enfants

Toutes les dépenses ont été converties en millions d'€ base 2001

Année Type de dépense	1994	2001	Taux de croissance	Proportion par rapport à l'ensemble des dépenses en 1994	Proportion par rapport à l'ensemble des dépenses en 2001
APE	928	2 900	213 %	43 %	50 % ↗
Afeama	675	1 871	177 %	31 %	32 % ↗
Aged	84	129	54 %	4 %	2 % ↘
Total prestations	1687	4 900	190 %	78 %	84 % ↗
Action sociale petite enfance	484	939	94 %	22 %	16 % ↘
<i>Dont dépenses/crèches</i>	<i>353</i>	<i>492</i>	<i>39 %</i>	<i>16 %</i>	<i>8 % ↘↘</i>
Total dépenses	2 171	5 839	169 %	100 %	100 %

Les salaires nets journaliers des assistantes maternelles selon le département

Caf	Salaire versé en moyenne par jour	Nombre de jours moyen par trimestre	Coût net : - complément Afeama + indemnité d'entretien
ALENCON	82	32	60
MACON	84	33	65
CHOLET	84	34	62
DUNKERQUE	84	32	63
AVRANCHES	85	35	65
DIEPPE	86	35	66
SAINT-QUENTIN	86	33	66
AUXERRE	86	32	67
EPINAL	86	34	68
LE MANS	86	32	63
SAINT-CLAUDE	87	35	68
NIORT	87	33	65
AURILLAC	87	35	68
VESOUL	87	35	69
CHAUMONT	87	35	69
MAUBEUGE	88	30	64
LA ROCHE-SUR-YON	89	34	66
MOULINS	89	32	67
VALENCIENNES	89	31	64
NANCY	89	34	72
ANGOULEME	89	31	65
SOISSONS	90	33	68
ANNONAY	91	31	68
ARRAS	91	31	65
NEVERS	91	32	68
POITIERS	91	31	66
BAR-LE-DUC	91	33	70
TROYES	91	32	68
LE HAVRE	92	34	71
DIJON	92	36	74
MONTBELIARD	92	35	76
NANTES	92	32	68
ANGERS	93	32	66
CAMBRAI	93	32	69
ORLEANS	93	33	72
LAVAL	94	35	69
CHATEAUROUX	94	32	69
BOURGES	94	35	75
GUERET	94	32	70
BLOIS	94	31	69

METZ	95	36	80
CAEN	95	32	70
AUBENAS	95	29	68
EVREUX	95	34	73
ARMENTIERES	95	32	69
BEAUVAIS	95	32	74
LIMOGES	95	35	74
VALENCE	96	29	71
ROANNE	96	30	68
BRIVE	96	30	70
BESANCON	96	35	78
CALAIS	96	30	68
VILLEFRANCHE-SUR-SAONE	96	34	77
AMIENS	96	32	70
SAINT ETIENNE	97	30	72
TOURS	97	31	72
DOUAI	97	32	73
CLERMONT-FERRAND	98	31	74
BOURG-EN-BRESSE	98	33	79
ROUEN	98	34	76
CHARLEVILLE-MEZIERES	98	31	73
LA ROCHELLE	98	33	73
LA ROCHELLE PECHE MARITIME	99	36	78
CHAMBERY	99	30	75
TARBES	100	29	71
ELBEUF	100	35	76
CARCASSONNE	100	31	76
PERIGUEUX	100	30	72
CREIL	101	34	83
MULHOUSE	101	36	85
LE PUY	101	29	69
PAU	102	30	71
CHARTRES	102	33	77
PERPIGNAN	102	29	73
BELFORT	102	32	81
STRASBOURG	102	36	88
AGEN	102	32	75
VANNES	103	29	70
REIMS	103	34	82
MENDE	103	28	70
SAINT-BRIEUC	103	29	70
VIENNE	104	35	83
BREST	104	28	69
FOIX	104	28	75
SAINT DENIS	105	43	94
AUCH	105	29	73
MONT-DE-MARSAN	105	30	76
CAYENNE	105	45	92

GRENOBLE	105	33	86
RODEZ	106	31	77
ANNECY	106	33	86
MONTAUBAN	108	32	81
BAYONNE	109	31	80
LILLE	109	34	85
RENNES	110	34	83
AJACCIO	110	37	92
LYON	111	36	95
ALBI	111	30	81
CAHORS	111	30	81
POINTE-A-PITRE	111	44	94
ROUBAIX	113	33	85
DIGNE	114	33	88
MELUN	114	32	89
LE LAMENTIN	114	40	93
QUIMPER	115	28	78
ROSNY-SOUS-BOIS	115	34	92
NIMES	115	28	83
AVIGNON	116	33	89
BORDEAUX	116	35	92
GAP	117	27	79
CERGY-PONTOISE	118	35	98
BEZIERS	118	28	83
BASTIA	121	38	106
MARSEILLE	127	36	107
ST QUENTIN-EN-YVELINES	127	36	109
EVRY	128	35	107
PARIS	129	40	114
CRETEIL	130	36	110
TOULON	131	36	108
TOULOUSE	131	38	112
NANTERRE	133	39	119
NICE	139	35	114
MONTPELLIER	140	27	102
ENSEMBLE Caf	102	33	80
minimum	82	27	60
maximum	140	45	119

Source : Cnaf, extraction de Cristal pour l'année 2001

Etude des coûts comparatifs entre plusieurs systèmes d'accueil, pour un mois

Annexe 7.1

**Pour une Famille avec 1 enfant de moins de 3 ans non scolarisé
Coût mensuel d'un accueil à temps complet, soit 20 jours par mois**

Revenus des parents	Données	1 Smic 913 €	2 Smic 1 826 €	3 Smic 2 739 €	5 Smic 4 565 €
Type d'accueil					
Crèche collective	Coût total	1 166	1 166	1 166	1 166
	Coût total pour la collectivité	1 068	995	920	729
	dont prise en charge cotisations	0	0	0	0
	dont prestations service Cnaf	425	327	229	39
	dont réductions d'impôt	0	25	48	48
	dont collectivités locales	643	643	643	643
	Coût net pour la famille hors APJE	98	171	246	437
<i>Coût net pour la famille y. c. APJE</i>	<i>- 58</i>	<i>15</i>	<i>224</i>	<i>437</i>	
Assistante maternelle	Coût total	707	707	707	707
	Coût total pour la collectivité	447	430	426	426
	dont prise en charge cotisation	247	247	247	247
	dont complément Afeama	200	158	131	131
	dont réductions d'impôt	0	25	48	48
	dont collectivités locales	0	0	0	0
	Coût net pour la famille hors APJE	260	277	281	281
<i>Coût net pour la famille y. c. APJE</i>	<i>104</i>	<i>121</i>	<i>259</i>	<i>281</i>	
Employé à domicile	Coût total	impossible	impossible	1 671	1671
	Coût total pour la collectivité			517	457
	dont prise en charge cotisation			381	169
	autre prestation Cnaf			0	0
	dont réductions d'impôt			136	288
	dont collectivités locales			0	0
	Coût net pour la famille hors APJE			1 154	1 214
<i>Coût net pour la famille y. c. APJE</i>			<i>1 132</i>	<i>1 214</i>	

Source : Cnaf, DSER – novembre 2002, sur la base des barèmes 2002

Le Smic retenu est celui des 39h, qui est actuellement le plus proche du salaire minimum mensuel effectif.

Pour l'employée à domicile, le plafond retenu pour la réduction d'impôt est celui de la loi de finances 2002 (6 900 €) et non celui de 2003 (7 400 €). Le taux de cotisations sociales est de 62,95 % (dont 22,35 % de part salariale).

Pour l'assistante maternelle, la rémunération nette est considérée comme étant de 3 Smic nets/jour y compris l'indemnité d'entretien. Le taux de cotisations sociales est de 60,2 % (dont 20,0 % de part salariale).

Pour la crèche, le coût total retenu est de 58,3 € par jour et par enfant (le coût plafonné étant de 45,84 €).

Pour une famille avec 1 enfant de moins de 3 ans non scolarisé
Coût horaire

(en euros)

Revenus des parents		1 Smic	2 Smic	3 Smic	4 Smic	5 Smic
Type d'accueil						
crèche collective	hors APJE	0,49	0,86	1,23	1,73	2,19
	avec APJE	- 0,29	0,08	1,12	1,73	2,19
assistante maternelle	hors APJE	1,30	1,39	1,41	1,41	1,41
	avec APJE	0,52	0,61	1,30	1,41	1,41
employée à domicile	hors APJE	impos sible	impos sible	6,63	5,81	6,98
	avec APJE			6,51	5,81	6,98

Source : Cnaf, DSER, novembre 2002 (sur la base des barèmes en vigueur en 2002)

Pour l'accueil en crèche collective la référence horaire mensuelle est de 200 heures sur une base de 45 semaines compte tenu des congés

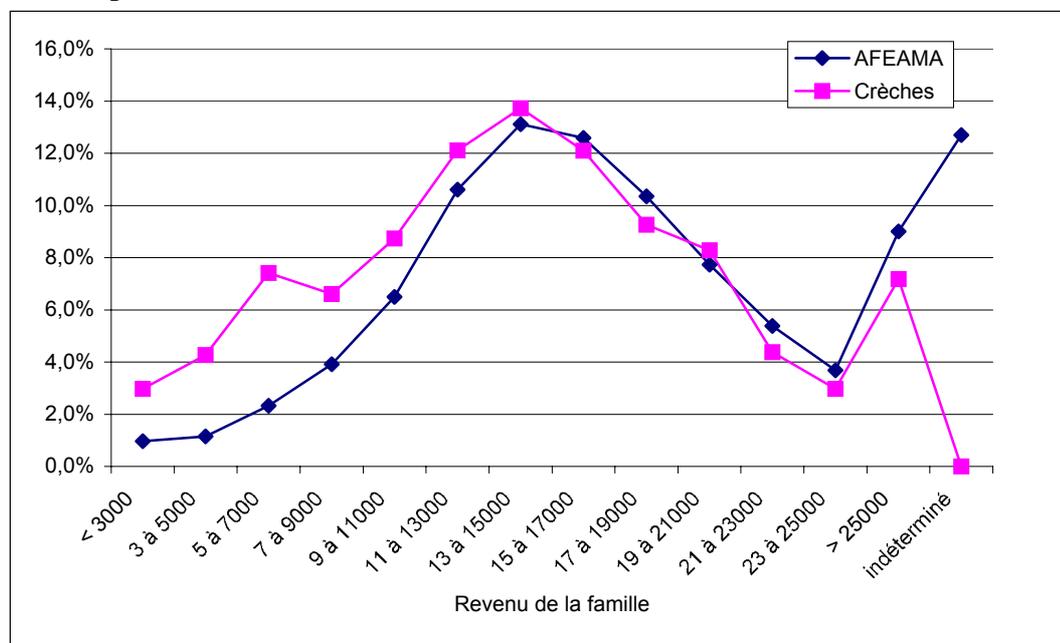
Pour l'accueil chez une assistante maternelle, la référence horaire mensuelle est de 200 heures sur une base de 52 semaines (les parents payant les congés payés)

Pour l'accueil par une employée à domicile, la référence horaire mensuelle est de 174 heures (ainsi qu'indiqué dans la convention collective) sur 52 semaines (les parents payant les congés payés).

Revenus des familles selon le mode d'accueil utilisé

Annexe 8.1.

Répartition des familles selon les revenus et le mode d'accueil



Répartition des familles bénéficiaires selon le revenu au 30 juin 1998

REVENUS	Afeama	Crèches
< 3000	1.0	3.0
3 à 5000	1.2	4.3
5 à 7000	2.3	7.4
7 à 9000	3.9	6.6
9 à 11000	6.5	8.7
11 à 13000	10.6	12.1
13 à 15000	13.1	13.7
15 à 17000	12.6	12.1
17 à 19000	10.3	9.3
19 à 21000	7.7	8.3
21 à 23000	5.4	4.4
23 à 25000	3.7	3.0
> 25000	9.0	7.2
indéterminé	12.7	0.0

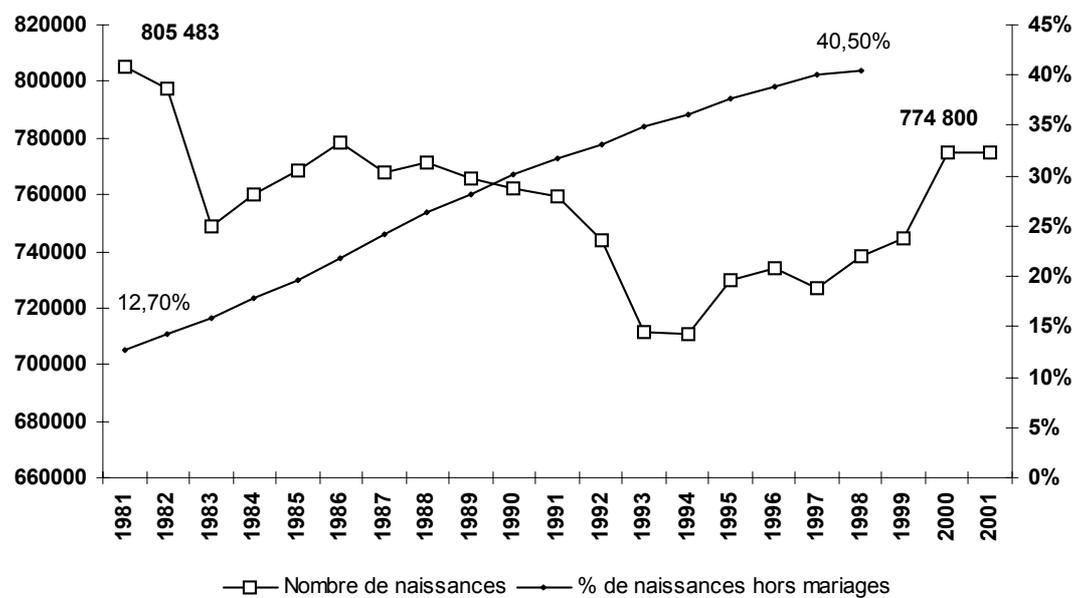
Les modes de garde des enfants selon le niveau de revenus des parents

Mode de garde des enfants de moins de trois ans par quintile de niveau de vie (en %)						
Ensemble des enfants de moins de trois ans	les plus modestes	les modestes	les médiants	les aisés	les plus aisés	
Plafond	773	1010	1267	1652	--	--
Assistante maternelle agréée	9	12	23	29	28	20
Crèche	5	9	14	12	8	10
Salarié à domicile	0	0	0	1	8	2
Allocation parentale d'éducation	29	40	29	12	12	24
Un des deux parents	33	15	7	5	3	13
Autre	23	25	27	40	42	32
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Cnaf, Modèle Myriade, France métropolitaine, année 2000.

Le plafond est le plafond du quintile exprimé en euros par mois.

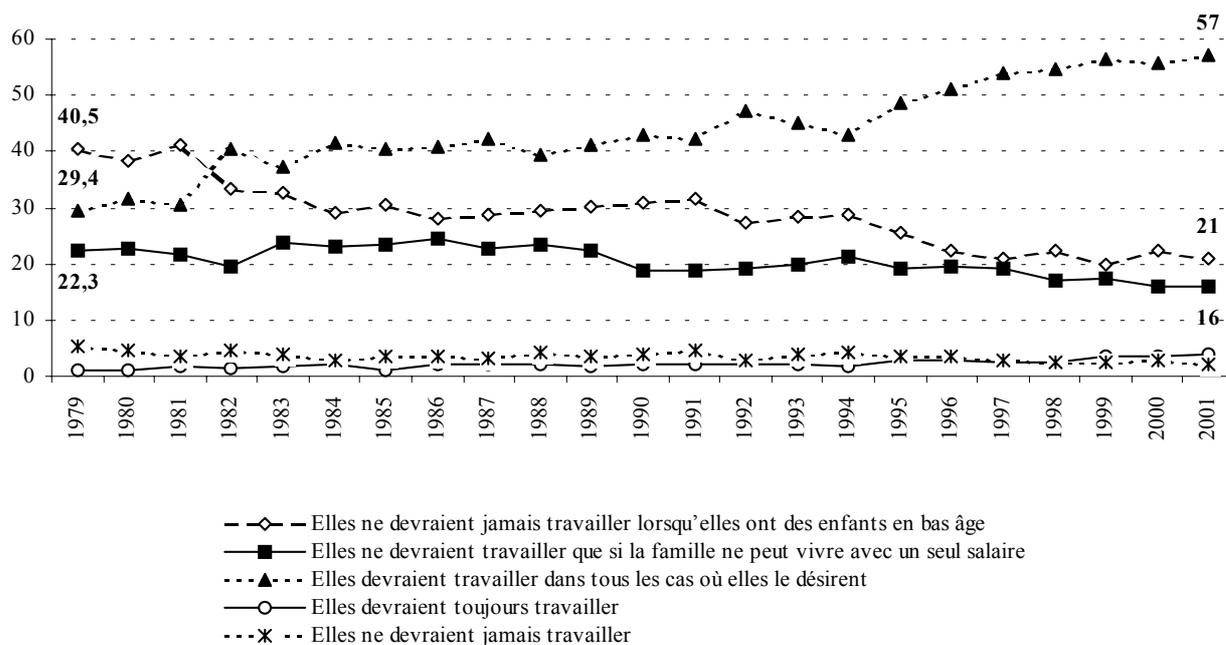
Nombre de naissances et proportion de naissances hors mariage



Source : Insee, Ined

Evolution des opinions sur le travail des femmes

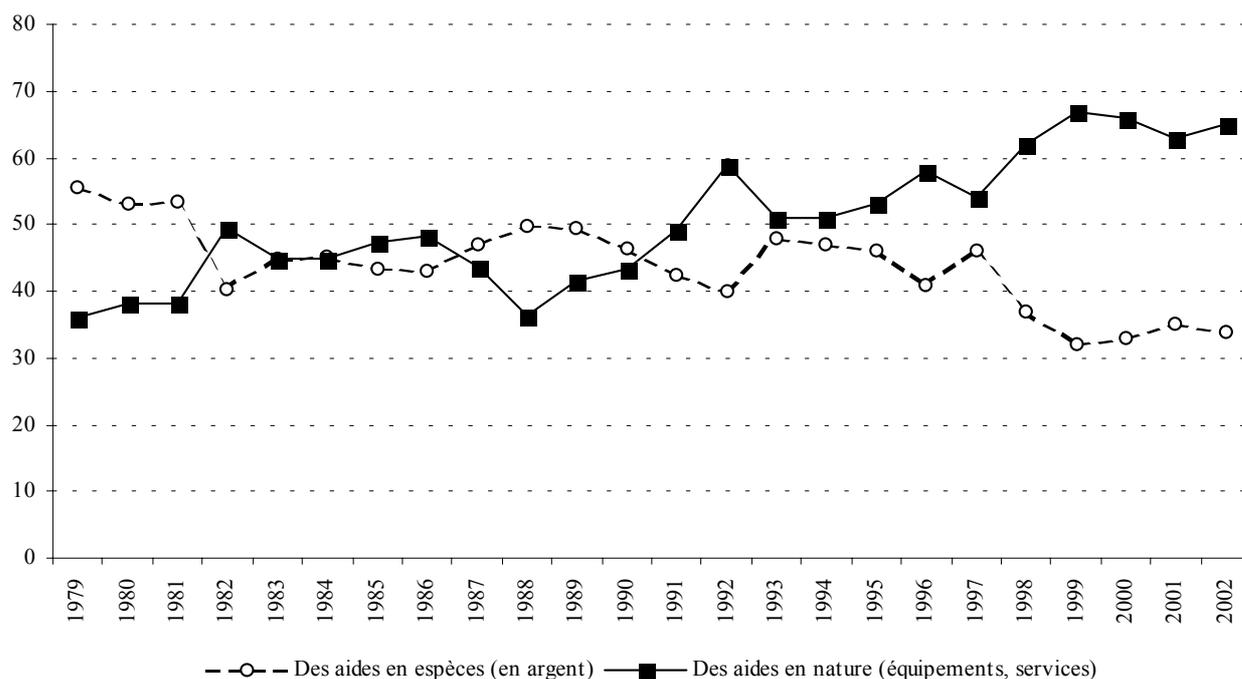
**Des opinions diverses peuvent être exprimées à propos du travail des femmes.
Quel est le point de vue qui semble correspondre le mieux au vôtre ?**



Source : Credoc, enquêtes Aspirations

Les opinions des Français quant à la nature des aides : en espèces ou en nature

A votre avis, entre les deux solutions suivantes, laquelle vous semble préférable pour mieux aider les familles : aides en espèces (en argent) ou aides en nature (équipements et services) ?



Il existe aujourd'hui plusieurs types d'aides ou de services permettant aux parents de faire garder leurs jeunes enfants. Selon-vous, lesquels les pouvoirs publics devraient-ils renforcer en priorité ? (1997)

	Ensemble de la population	dont : femmes actives
Les aides financières pour compenser un arrêt temporaire d'activité professionnelle de l'un des deux parents	33,5	30
Les aides financières pour compenser une réduction du temps de travail de l'un ou des deux parent(s)	23,3	26,3
Les aides financières pour faire garder son enfant à domicile	20,3	19,2
Les aides pour les services d'accueil collectif (crèche, crèche familiale, halte garderie)	14,9	14,5
Les aides financières pour recourir à une assistante maternelle	6,9	9,3
NSP	1,1	0,7

Les opinions des Français sur les modes d'accueil des jeunes enfants

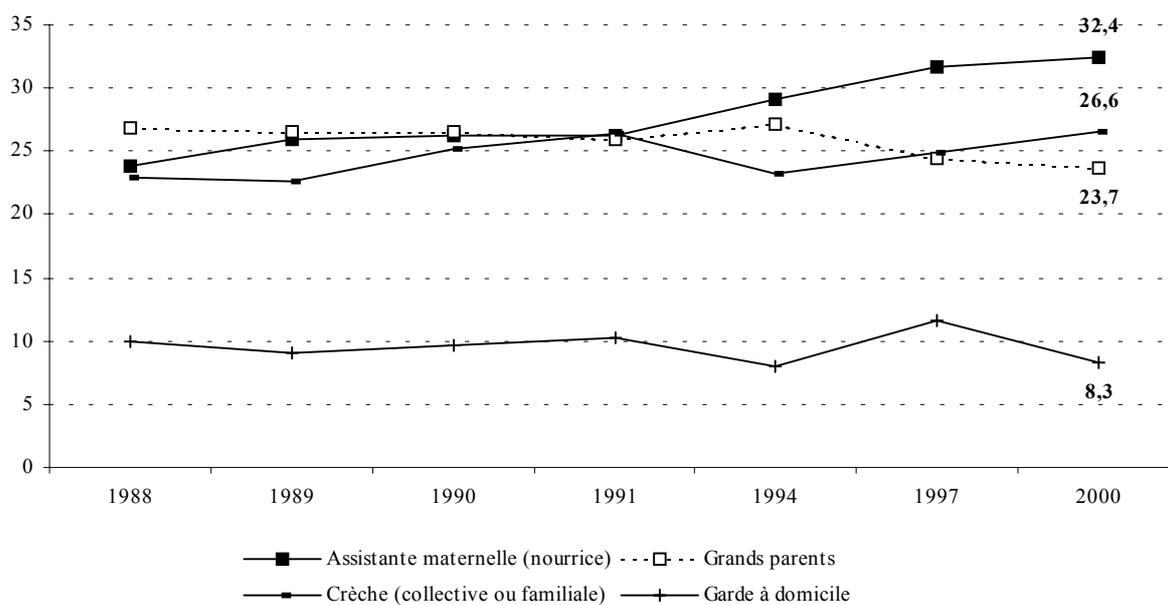
Annexe 12.1

Le mode de garde le plus satisfaisant pour un enfant en bas âge, lorsque les parents travaillent

Avertissement :

Il ne s'agit pas des préférences des parents de jeunes enfants, mais de l'opinion d'un échantillon représentatif de la population vivant en France.

Ne sont retenus, pour ce graphique, que les quatre modes de garde jugés les plus satisfaisants.



Source : Credoc

**Comparaison des jugements sur les modes de garde en 1997
Ensemble de la population**

	Mode de garde le plus satisfaisant	Mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant	Mode de garde le moins coûteux	Mode de garde présentant le plus d'inconvénients
Crèche collective	22,2	28,9	51,8	32,9
Garde par les grands-parents	24,4	28,6	-	20,4
Nourrice (assistante maternelle) agréée	31,7	25,4	16,5	4,1
Garde à domicile par personne rémunérée	11,6	14,4	9,5	11,5
Nourrice non agréée	3,3	2,2	19,7	29,1

**Comparaison des jugements sur les modes de garde en 1997
Personnes ayant au moins un enfant de moins de six ans**

	Mode de garde le plus satisfaisant	Mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant	Mode de garde le moins coûteux	Mode de garde présentant le plus d'inconvénients
Crèche collective	19,6	30,7	43,2	38,3
Garde par les grands-parents	24,6	27,1	-	21,5
Nourrice (assistante maternelle) agréée	35,5	25,8	24,4	7,2
Garde à domicile par personne rémunérée	10,6	14,3	7,2	8,4
Nourrice non agréée	2,3	1,8	23,8	23

Evolution entre 1989 et 1997 de l'indice théorique de satisfaction vis-à-vis du mode d'accueil adopté

Le Credoc propose un indice théorique de satisfaction, reposant sur le pourcentage de parents considérant le mode d'accueil qu'ils ont adopté comme étant le plus satisfaisant (hors garde par la mère)..

	1989	1991	1994	1997
Crèche collective	77	82	77	78
Nourrice (assistante maternelle) agréée	67	64	73	66
Garde rétribuée à domicile	46	63	71	65
Garde par les grands-parents	62	59	65	59
Nourrice non agréée	43	36	34	18

- Champ : parents dont le dernier enfant n'a pas été gardé par sa mère
- Exemple de lecture : en 1997, 78 % des parents ayant opté pour la garde en crèche collective trouvent qu'il s'agit du mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent. Ce taux était de 77 % en 1989.

Eléments d'analyse d'un projet d'allocation unique pour la garde des jeunes enfants :

Les grandes options possibles et leurs incidences

1) Quel champ ?

➤ Jusqu'à quel âge serait-elle versée ?

Options possibles	Commentaires
Aux enfants de moins de 3 ans avec maintien des aides existantes (Afeama, Aged, réductions d'impôt) pour les 3-6 ans ?	Il paraît difficile de supprimer les aides aux parents d'enfants de 3 à 6 ans. En même temps, n'est-il pas complexe de superposer plusieurs systèmes selon que l'enfant a moins de 3 ans ou plus de 3 ans ou selon qu'il fréquente ou non une école maternelle ?
Aux enfants qui ne fréquentent pas encore une école maternelle, avec maintien des aides existantes pour les enfants préscolarisés ?	
A l'ensemble des enfants de moins de 6 ans ?	<p>Cette option aurait le mérite de la simplicité. Mais les besoins et les frais de garde diffèrent selon que l'enfant fréquente ou non une école maternelle.</p> <p>Ne serait-ce que pour des raisons de coût, il faudrait alors réduire le montant de l'allocation pour les enfants déjà scolarisés et la limiter aux frais de garde déclarés par les familles.</p> <p>La question de l'APE, qui n'est versée que jusqu'aux 3 ans de l'enfant, resterait entière.</p>

➤ Quelle serait l'unité de référence ?

Options possibles	Commentaires
Une allocation par famille (comme pour l'Aged et l'APE actuellement) ?	Cette option induirait une diminution des aides pour les familles qui ont plusieurs jeunes enfants et ont recours à la crèche ou à l'assistante maternelle
Une allocation par enfant (comme pour l'Afeama et la crèche actuellement) ?	Cette option induirait un doublement de l'aide pour les familles qui bénéficient aujourd'hui de l'APE et de l'Aged et ont plusieurs enfants de moins de 3 ou moins de 6 ans.

➤ Une allocation concernant la garde et/ou l'arrêt d'activité ?

Options	Commentaires
<p>L'allocation vise-t-elle à apporter une aide de même montant à l'ensemble des parents de jeunes enfants quels que soient leur situation professionnelle et le recours ou non à un mode de garde ?</p>	<p>Par rapport à la situation actuelle, les familles qui bénéficieraient le plus de cette réforme seraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celles qui n'ont qu'un enfant et pas d'activité professionnelle, - celles qui ont au moins 2 enfants mais ne réunissent pas les conditions d'activité antérieures nécessaires pour bénéficier de l'APE, - celles qui ont recours à un mode de garde gratuit ou non déclaré. <p>On peut alors craindre :</p> <ul style="list-style-type: none"> * des difficultés de réinsertion professionnelle ultérieure pour une partie des parents qui n'exerceront aucune activité professionnelle dès le 1^{er} enfant, * un développement de la garde non déclarée au détriment des modes d'accueil déclarés avec toutes les incidences qui en découlent en termes de protection sociale des personnes rémunérées et de qualité du service offert, * une baisse des aides aux collectivités locales qui gèrent des crèches pouvant conduire à remettre ces équipements en question.
<p>Une prestation universelle d'un montant forfaitaire qui se substituerait à l'ensemble des aides actuelles. Elle serait versée aux familles qui ont un enfant de moins de 3 ans lorsqu'un des parents est au foyer ou à concurrence des frais de garde déclarés.</p>	<p>Cette proposition permet de ne pas solvabiliser la garde au noir ou la garde gratuitement assurée par un membre de la famille.</p> <p>Elle appelle les mêmes interrogations que les autres options concernant l'extension à l'ensemble des parents au foyer et son caractère forfaitaire.</p>
<p>L'allocation unique vise-t-elle uniquement à unifier les aides aux parents qui ont besoin d'un mode d'accueil extra-familial pour leur enfant, ? Dans ce cas, elle viendrait remplacer l'Aged, l'Afeama et éventuellement une partie des aides aux crèches.</p>	<p>Cette réforme ne conduira pas à une simplification totale. Continueront de persister trois systèmes différents : APE, allocation pour la garde déclarée, éventuellement APJE seule pour les autres parents.</p>

	<p>Les familles devront faire l'avance des cotisations sociales alors qu'aujourd'hui elles bénéficient du tiers payant pour l'Afeama et l'Aged et, prochainement, du recours au chèque service pour les gardes d'enfants à domicile.</p> <p>Par ailleurs, des réformes du financement apporté par les Caf aux crèches viennent d'intervenir et une nouvelle modification des règles peuvent être difficilement assimilables par les gestionnaires. En versant l'aide à la crèche directement à la famille, on peut aussi se priver d'un levier pour peser sur la qualité du service offert et de sa gestion. Dans une logique de marché pure, les collectivités locales n'auront plus d'incitations à la création de services et d'équipements d'accueil.</p>
--	---

➤ **A quelles aides cette allocation viendrait-elle se substituer ?**

Options	Commentaires
<p>En plus de l'APE, de l'Afeama, de l'Aged, des aides aux crèches et des réductions d'impôt, remplace-t-elle l'APJE (prestation sous conditions de ressources non cumulable avec l'APE) ? l'APP ?</p>	<p>Si l'allocation unique est forfaitaire, remplace l'APJE et, de plus, n'est pas imposable, elle pourra – en fonction de son montant - désavantager les ménages non imposables bénéficiant actuellement de l'APJE et de l'Afeama ou d'un accueil en crèche.</p> <p>Elle pourrait alors opérer une redistribution en direction des ménages les plus aisés d'une part et des ménages les plus modestes qui sont inactifs et ne peuvent prétendre à l'APE.</p>
<p>Remplace-t-elle tout ou partie des exonérations et réductions fiscales ?</p> <p>Une alternative pouvant être de demander aux parents de choisir entre une allocation versée par les Caf et les réductions d'impôt, pour emplois familiaux par exemple.</p>	<p>Ce sont en effet les réductions d'impôts et les exonérations fiscales qui, venant s'ajouter aux prestations, nuisent à la lisibilité et à la cohérence du système.</p> <p>Si des réductions d'impôt sont supprimées, il convient alors d'organiser le transfert en direction de la branche famille de la Sécurité sociale si celle-ci est amenée à gérer l'allocation unique de garde.</p>

2) Quelles modalités de calcul et quel montant ?

Options	Commentaires
<p>Une allocation forfaitaire et indépendante du coût : les familles supportent alors seules le fait de recourir à un mode d'accueil plus coûteux qu'un autre¹³⁸.</p>	<p>Sur la base d'un montant équivalent à celui de l'APE actuelle, cette réforme pénaliserait d'une part, les familles modestes qui ont recours à la crèche et d'autre part, les familles bénéficiaires de l'Aged à taux plein.</p> <p>Il sera difficile voire impossible aux familles qui ont de faibles revenus d'accéder à la crèche.</p>
<p>Une allocation proportionnelle au coût du mode de garde (70 % par exemple) et au salaire antérieur</p>	<p>Le reste à charge restera, ici aussi, important pour les familles qui ont de faibles revenus.</p> <p>Si elle est versée pendant 3 ans aux parents qui cessent leur activité, son coût en sera important et l'effet incitatif au retrait d'activité sans doute très fort.</p>
<p>Une allocation calculée en fonction des revenus de la famille : le taux d'effort pourrait être le même pour les assistantes maternelles et les crèches (10 ou 12 % comme pour les crèches actuellement par exemple) et majorée pour les employées de maison (au motif que les employées de maison gardent souvent plusieurs enfants et accomplissent des tâches ménagères au-delà de la garde).¹³⁹</p> <p>Cette allocation ne bénéficierait pas aux parents qui gardent leur enfant au foyer</p>	<p>Cette hypothèse paraît la plus facile à mettre en œuvre actuellement et poser le moins de questions en termes d'accessibilité aux différents modes d'accueil.</p> <p>Dans la mesure où elle coexisterait avec l'APE ou une autre allocation pour les parents qui restent au foyer pour garder leur enfant, elle ne conduirait pas à une simplification totale du système.</p>

¹³⁸ Il s'agit d'une allocation du type de l'allocation de libre choix proposée par C. Codaccioni en 1994

¹³⁹ Il s'agit d'une allocation unique d'accueil de la petite enfance, du type de celle proposée par M. T. Hermange dans son rapport «Les enfants d'abord : 100 propositions pour une politique de l'enfance », La documentation française, 2001, proposition n°13, page 236.

Récapitulatif des pistes de propositions

I. Pour une politique de solvabilisation des familles plus cohérente et plus équitable

- Instaurer une aide qui permette un taux d'effort unifié des parents, quel que soit le mode de garde onéreux et déclaré :

- Le taux pourrait être celui retenu pour les crèches.
- Le coût serait plafonné à un montant à définir.
- L'aide pourrait être versée sous forme de chèque service.

Pour la garde à domicile, envisager un taux d'effort supérieur mais faciliter la garde à domicile « partagée » entre plusieurs familles.

Conforter les prestations de service versées par les Caf aux services et équipements d'accueil (système qui conduit à un même taux d'effort pour les parents et permet de peser sur la qualité du service et de sa gestion).

Financer une partie de l'aide par la suppression de l'Afeama, de l'Aged, des réductions d'impôt pour frais de garde et du non cumul de cette aide avec la réduction d'impôt pour emplois familiaux.

- Si l'APJE était recyclée à cette occasion, il paraît opportun de faire en sorte que les familles aux revenus les plus faibles ne soient pas pénalisées. Ainsi pourrait, par exemple, être instaurée une allocation forfaitaire pour tous les ménages avec un jeune enfant, complétée d'une allocation variant en fonction des revenus en cas de recours à un mode d'accueil déclaré.

II. Pour une amélioration des congés maternité, paternité et parentaux

➤ **Allonger le congé maternité**

- Allonger le congé maternité jusqu'à 6 mois au total (pré et postnatal), soit 8 semaines de plus pour les premiers et deuxième enfants. Cet allongement pourrait être progressif, en fonction des moyens financiers qu'il serait possible d'y consacrer.

- Accompagner cet allongement du congé par des aides versées aux entreprises pour faciliter le remplacement temporaire des salariés absents, en particulier en cas d'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée ou de jeunes peu qualifiés.

➤ **ou Réformer le congé parental et l'indemniser**

- Une alternative à l'allongement du congé maternité serait un congé parental pouvant durer jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. Ce congé parental serait indemnisé au prorata du salaire antérieur mais à un taux plus faible que les Indemnités journalières maternité. Il pourrait éventuellement être suivi, à partir du 2ème enfant, d'une allocation parentale d'éducation, d'un montant forfaitaire, versée jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant.

➤ **Etudier la réforme de l'actuelle allocation parentale d'éducation**

- Etudier l'opportunité de réformer l'actuelle allocation parentale d'éducation pour donner aux parents la possibilité de prendre un congé ou plusieurs congés (d'une durée totale de 24 à 36 mois en fonction des mesures relatives au congé maternité) jusqu'aux 16 ans de leur dernier enfant.

III. Pour un développement quantitatif de l'offre d'accueil

➤ **Pérenniser les aides à l'investissement**

- Pérenniser les aides accordées au titre du Fonds d'investissement pour la petite enfance, puis de l'aide exceptionnelle à l'investissement, en les associant aux contrats enfance.

➤ **Conforter et améliorer les aides au fonctionnement des services d'accueil**

- Conforter et garder le périmètre actuel des contrats enfance qui ont vocation à soutenir le développement de services et d'équipements collectifs.

- Conforter et améliorer les prestations de service versées par les Caf aux services et équipements d'accueil des jeunes enfants.

➤ **Conférer clairement aux communes la compétence d'accueillir les jeunes enfants**

- Instaurer une obligation, pour les communes, d'atteindre un objectif de réponse aux besoins d'accueil des jeunes enfants, à charge pour elles de choisir les conditions de sa mise en œuvre. Cette obligation s'accompagnerait d'une confirmation du caractère permanent de l'aide des Caf et d'une réforme de la fiscalité locale pour compenser l'effort supplémentaire imposé aux communes.

- A minima, affirmer clairement la compétence des communes en matière d'accueil des jeunes enfants, à l'occasion de prochains travaux sur la décentralisation et, pour celles qui n'ont pas signé de contrat enfance, leur demander d'élaborer un schéma pluriannuel de développement.

- Dans le cadre des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants, mettre en lumière les bonnes pratiques de certaines communes et le taux de couverture des besoins d'accueil sur chaque commune, et chaque quartier pour les grandes villes.

➤ **Inciter les entreprises à se préoccuper davantage de l'accueil des jeunes enfants**

En veillant à ce que des mesures incitatives pour les entreprises n'aillent pas à l'encontre de politiques destinées à l'ensemble des parents de jeunes enfants.

- Instaurer un crédit d'impôt pour les dépenses que les entreprises consacrent à l'accueil des enfants de leurs salariés, pour autant qu'un accord d'entreprise ait préalablement été recherché sur les horaires de travail des parents de jeunes enfants.

- Etudier la possibilité d'instituer des contrats enfance tripartites entre collectivités locales, caisses d'allocations familiales et entreprises.

➤ **Favoriser la formation des professionnels de la petite enfance travaillant dans des structures**

- Former davantage de professionnels,

- Rendre plus attractif le travail dans les services d'accueil.

- Développer les passerelles entre les professions ou les filières de formation (médicales, éducatives et sociales, éducation nationale).
- Définir un certificat commun aux différentes professions pour accéder aux fonctions de responsable de structure.

➤ **Développer l'offre d'accueil par les assistantes maternelles agréées**

- Délivrer l'agrément non plus pour trois enfants au maximum mais pour 3 places maximum, en précisant l'âge des enfants pouvant être accueillis simultanément et avec des possibilités de dérogations,
- Etudier la possibilité de revaloriser le salaire des assistantes maternelles après avoir évalué l'incidence sur l'Afeama et son complément ou sur l'allocation qui viendrait les remplacer,
- Prévoir une indemnisation pour réduction d'activité et améliorer les droits des assistantes maternelles en matière d'Assedic,
- Créer des passerelles vers d'autres secteurs d'activité et d'autres qualifications avec une possibilité de validation des acquis.
- Etudier une réforme qui, en échange de la suppression de l'exonération fiscale sur les salaires des assistantes maternelles, conduirait à leur attribuer une aide directe.

IV. Pour un développement qualitatif des services d'accueil

- **Pour l'accueil à dominante collective**

- Renforcer l'accompagnement des porteurs de projet dans l'étude des besoins et l'élaboration du projet d'établissement ou de service (actions de formation, information, accompagnement à développer par les communes et conseils généraux et pouvant faire l'objet d'un cofinancement par les Caf).
- Avant d'envisager de nouvelles réformes, faire vivre et accompagner les réformes du financement des structures d'accueil que les Caisses d'allocations familiales sont actuellement en train de mettre en œuvre (prise en compte des revenus des familles dans le calcul, prestation unique pour les crèches et haltes garderies notamment).
- Adapter les conditions d'accueil des très jeunes enfants en Centres de loisirs sans hébergement.
- Encourager la mise en réseau des modes d'accueil collectifs et individuels, en particulier pour répondre aux besoins d'accueil dits « atypiques ».
- Développer les formations et les rencontres entre professionnels pour mieux accompagner les liens enfants-parents et faciliter les relations parents-professionnels. Ces temps de formation et d'échange pourraient être pris partiellement en charge par les Caf.
- Associer davantage les familles aux décisions et à la gestion des équipements.
- Développer les « bureaux du temps » sur le modèle de ce qui a été initié en Italie.

- **Pour l'accueil à dominante individuelle**

- Contrôler le respect de l'obligation qui est faite aux conseils généraux d'assurer effectivement la formation initiale des assistantes maternelles et les inciter à développer des actions de formation continue.

- Etendre la procédure d'agrément aux employées de maison et conditionner le versement de l'Aged ou de l'allocation qui la remplacerait à cet agrément.

V. Pour une meilleure connaissance des besoins et de l'offre d'accueil

Au plan local

- Faire vivre les commissions départementales afin de permettre une réelle coordination entre les différents acteurs (en particulier entre l'éducation nationale et les autres acteurs) et une meilleure connaissance de la situation locale concernant l'offre et les besoins d'accueil.

- Poursuivre les diagnostics dans le cadre des contrats enfance.

Au plan national

- Disposer des éléments nécessaires à un diagnostic régulier des besoins et de l'offre d'accueil, dans le cadre de l'Observatoire national de la petite enfance, placé auprès de la Cnaf.

- Disposer des éléments permettant une réelle gestion prospective des professionnels.

- Poursuivre l'évaluation des politiques.

Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille

L'accueil des jeunes enfants en Europe : Quelles leçons pour le cas français ?

Claude Martin, Sociologue, Directeur de recherche CNRS
Centre de recherche sur l'action politique en Europe, IEP de Rennes,
Université de Rennes 1, Directeur du LAPSS – ENSP

Avec la collaboration de Blanche Le Bihan et Armelle Debroye, LAPSS-ENSP

Octobre 2002

Sommaire

Objectifs du rapport	139
I - Comment penser les politiques de prise en charge des enfants à l'échelle européenne ?	142
1. Concilier le travail et la prise en charge des enfants : un enjeu européen	142
2. Comparer les politiques de caring en Europe	148
II – Enseignements des réponses européennes pour le cas français	158
1. Des distinctions nécessaires selon l'âge des enfants	158
2. La configuration française au regard des autres pays européens	167
Eléments de conclusion	181
Bibliographie	183

Objectifs du rapport¹⁴¹

L'ambition de ce rapport ne peut être de faire un bilan exhaustif des dispositifs, expériences et résultats des politiques de prise en charge des enfants dans l'ensemble des pays européens. L'imposante littérature disponible montre les difficultés d'une telle entreprise. Ces quelques pages n'y suffiraient donc certainement pas. Notre objectif est plus modestement de tenter de repérer dans les recherches et bilans disponibles les principales manières d'aborder la question et les grands types de politique existants, avant de tenter d'en tirer quelques profits pour analyser le cas français.

A l'instar d'Arnlaug Leira dans un de ses récents ouvrages, nous nous proposons de tenter de répondre succinctement à la question suivante : « Comment les dispositifs nationaux de protection sociale ou les systèmes de Welfare répondent-ils à la révolution sociale engendrée par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail ? Dans les années 1990, en même temps que les familles à deux pourvoyeurs devenaient la forme familiale dominante parmi les familles avec de jeunes enfants en Europe, comment ces Welfare states traitent-ils les demandes incompatibles liées à l'organisation du marché du travail, d'une part, et des familles, d'autre part ? » (Leira, 2002, p. 132).¹⁴²

La prise en charge de la petite enfance en Europe a déjà donné lieu à une grande variété de travaux, pour la plupart impulsés par la Commission européenne¹⁴³, et, tout récemment, par l'OCDE (2001). Dans cet ensemble de travaux, on doit souligner principalement ceux du réseau sur les politiques de soins à l'enfance de la Commission européenne ("European Commission Network on Childcare") de l'unité « Egalité des chances entre hommes et femmes » ("Equal Opportunities between Men and Women"). Ce réseau, piloté par Peter Moss et Fred Deven, a réuni de 1986 à 1997 un ensemble considérable de données et d'informations sur les différents dispositifs de prise en charge de l'enfance (0 à 10 ans) dans les différents Etats membres de la communauté puis de l'Union européenne. Trois rapports principaux ont été publiés sur cette période : le premier en 1988 ; un deuxième qui couvre la période 1985-1990 fut publié en 1990 et le dernier, couvrant la période 1990-fin 1995, a été publié en 1996.

Ce travail de compilation régulière et rigoureuse des dispositifs et des réformes est la principale source de données sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour procéder à des comparaisons fiables. Ce n'est pas la seule, néanmoins. En effet, d'autres réseaux ont également contribué à la réflexion sur cette thématique. On peut ainsi mentionner les travaux de l'observatoire européen des politiques familiales nationales, créé en 1989 et rebaptisé récemment « Observatoire sur la situation sociale, la démographie et la famille », ou ceux de

¹⁴¹. Ce rapport a été rédigé par Claude Martin, Directeur de recherche CNRS, Centre de recherche sur l'action politique en Europe. IEP de Rennes – Université de Rennes 1. Directeur du LAPSS (Laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires) à l'École nationale de la santé publique. Membre de l'Observatoire européen sur la situation sociale, la démographie et la famille, Commission européenne. Ce bilan a été réalisé avec l'appui de Blanche Le Bihan, chargée de recherche au LAPSS et d'Armelle Debroise, chargée d'études au LAPSS de l'ENSP. Ce texte n'engage que son auteur.

¹⁴². Notre traduction.

¹⁴³. La commission européenne a publié une grande quantité de documents sur le sujet, dont l'objectif principal est souvent de recenser les bonnes pratiques et les expérimentations les plus intéressantes.

plusieurs réseaux thématiques mis en place par la Commission européenne, comme le réseau sur la conciliation vie familiale – vie professionnelle, « Thematic network : « Working and Mothering : Social Practices and Social Policies » financé par le programme “Targeted Socio-economic Research” de la commission européenne, qui a organisé une série de cinq séminaires en 2000 et 2001, sous la direction de Ute Gerhard. On peut encore mentionner l’ « European Network on Policies and the Division of Paid and Unpaid Work », sous la direction de G. Finking et T. Willemsen de l’Université de Tilburg et le réseau thématique animé par Linda Hantrais de Loughborough University et Marie-Thérèse Letablier du Centre d’études sur l’emploi qui a publié une série de dossiers sur « familles et politiques familiales en Europe » de 1985 à 1996.

La fin du réseau sur les politiques de prise en charge de l’enfance n’a pas pour autant signifié un arrêt des investigations sur le sujet depuis 1997. Les cinq derniers programmes de recherche de la Commission européenne (PCRDT) ont fait une place non négligeable à ces questions de soins et de prise en charge des enfants. Ces travaux récemment achevés ou en cours¹⁴⁷ sont une des manières de prolonger cet investissement. Les publications sur le thème du « caring » ont donc de sérieuses chances de s’amplifier dans les années à venir, déjà suite au travail de valorisation des recherches européennes en cours actuellement.

Ainsi, avant d’aborder les résultats de notre bilan de littérature, nous pouvons signaler plusieurs publications scientifiques récentes sur le sujet (depuis 1997), qui montrent à la fois son actualité dans le champ académique de la recherche sur les politiques sociales et familiales et l’intérêt de la comparaison européenne pour éclairer les décisions politiques dans chacun des Etats membres. Pour ne mentionner ici que les plus récents, on pourra se référer aux ouvrages suivants :

- Jane Jenson, Mariette Sineau (sous la direction de) (1998), Qui doit garder le jeune enfant? Modes d’accueil et travail des mères dans l’Europe en crise. Paris, LGDJ.
- Astrid Pfenning and Thomas Bahle (eds) (2000), Families and Family Policies in Europe. Comparative perspectives. Peter Lang.
- Linda Hantrais (ed) (2000), Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life. Palgrave.
- Thomas P. Boje and Arnlaug Leira (eds) (2000), Gender, Welfare State and the Market. Towards a new Division of Labour. Routledge.
- Hans-Peter Blossfeld and Sonja Drobic (Eds) (2001), Careers of Couples in Contemporary Society. From Male Breadwinner to Dual-Earner Families. Oxford University Press.
- Arnlaug Leira (2002), Working Parents and The Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia. Cambridge University Press.

¹⁴⁷. On peut signaler une recherche coordonnée par Jorma Sipilä de l’Université de Tampere (Finlande) intitulée: “New kinds of families, new kind of social care” (SOCCARE), une recherche intitulée “Household, work and flexibility” (HWF) pilotée par Clare Wallace, une autre intitulée “Changing family structures and social policies: Childcare services in Europe and social cohesion”, coordonné par Bernard Emé ou encore le projet “CARING” “Care work in Europe: current understandings and future directions” coordonné par Peter Moss et Clare Cameron ou bien encore le projet coordonné par Linda Hantrais et intitulé: “Improving policy responses and outcome to socioeconomic challenges: changing family structures, policy and practices”.

Les questions que soulèvent la prise en charge de la petite enfance sont particulièrement complexes et ne peuvent se résumer à une présentation purement descriptive des dispositifs existants, tant ceux-ci témoignent en fait de différentes conceptions de ce que doivent être la famille, le rôle des parents (mère et père), celui de l'Etat ou des pouvoirs publics. La question est également complexe du fait que les dispositifs en cause relèvent de différents secteurs d'action publique. Ceux-ci peuvent prendre la forme de services, financés totalement ou partiellement par différentes structures publiques et privées : la protection sociale, les collectivités territoriales, les entreprises, ou encore par l'éducation nationale. Ils peuvent aussi prendre la forme de législations comme les congés parentaux, que ceux-ci soient rémunérés ou pas, ou encore de prestations monétaires, voire d'allègements fiscaux.

Enfin la complexité réside encore dans la diversité des trajectoires de parents carer. Une des questions clé est de savoir si l'on considère ou pas comme naturel ou souhaitable que les mères assument principalement cette charge de travail ou, au contraire qu'il est urgent de promouvoir l'implication des pères dans ce travail de soin aux enfants, pour assurer une meilleure égalité des genres. Dans la plupart des pays européens, domine plus ou moins explicitement le postulat que le soin aux enfants relève principalement de la responsabilité des femmes. Dans ces pays donc, la question de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale n'est véritablement posée que pour les femmes.

Une autre question est de savoir si la prise en charge des enfants doit être seulement envisagée pour les parents actifs occupés à temps plein, pour éviter l'incompatibilité entre l'exercice d'un métier et le fait d'avoir de jeunes enfants. Pourtant, les trajectoires de parentalité sont faites de séquences de plus en plus complexes, avec des épisodes d'intense activité professionnelle, des périodes de formation et/ou de chômage, de travail à temps partiel ou en horaires décalés et atypiques, etc. A la lumière de ces trajectoires professionnelles et parentales de plus en plus complexes, on ne voit pas très bien quel argument pourrait justifier de ne se préoccuper que des parents actifs occupés.

Toutes ces questions montrent que la définition d'une politique de prise en charge des enfants est un enjeu politique de premier ordre au sens où elle exprime ou manifeste une certaine vision normative des rapports entre famille, Etat et marché, mais aussi une certaine conception des rôles des sexes. En fonction des choix qui sont opérés, c'est une certaine vision de la citoyenneté sociale contemporaine qui est en cause. L'expérience européenne dans ce domaine est donc particulièrement féconde, car la comparaison permet mieux que l'étude d'un cas national de repérer les logiques sous-jacentes et leurs oppositions.

I. - Comment penser les politiques de prise en charge des enfants à l'échelle européenne

1. Concilier le travail et la prise en charge des enfants: un enjeu européen

1.1. Le rôle des institutions européennes

Si les politiques sociales et familiales ne relèvent pas du champ de compétence des institutions européennes, en fonction du principe de subsidiarité, il n'en demeure pas moins que celles-ci ont joué et jouent actuellement un rôle non négligeable pour orienter et profiler les politiques dans ce domaine, au travers de deux enjeux étroitement liés : celui de l'égalité entre les genres (« Equal opportunities ») et celui de la régulation des politiques d'emploi. Concernant la question de la prise en charge des enfants, la thématique pertinente au niveau européen est celle de « la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ».

Une des questions sous-jacentes ici concerne la définition d'un nouveau contrat entre les genres permettant une sortie progressive du modèle « Monsieur Gagnepain-Mme Aufoyer » (Male Breadwinner), qui caractérisait la période de l'Après-Guerre et qui se fondait sur une forte division du travail de production et de reproduction entre les hommes et les femmes. La progression du nombre de femmes salariées et aussi du nombre des ménages composés de deux adultes actifs avec des enfants, remet en cause ce modèle et pose de manière accrue la question de la division du travail domestique et de soin. En France, par exemple, près de six couples avec enfants sur dix sont composés de deux adultes occupés, ce qui est aussi le profil des pays scandinaves ou d'un pays du Sud, comme le Portugal.

On repère assez peu d'initiatives marquantes au niveau européen concernant le thème de la conciliation avant les années 70. Les institutions européennes ont cependant joué un rôle important en matière de promotion de l'égalité des sexes, du fait des bases juridiques dont elles disposent en matière de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, et ce depuis le Traité de Rome (1957). Mais il faudra attendre encore de nombreuses années pour que soit explicitement posée la question de la conciliation et du partage du temps rémunéré et non rémunéré. La création en 1976 d'une Unité sur l'égalité des chances au sein de la Commission européenne, a permis de poser de manière sans cesse plus précise le lien entre promotion de l'égalité au plan professionnel et à celui de la vie privée, avec la question de la prise en charge de la petite enfance et des personnes âgées (Jenson & Sineau, 1998).

L'action des institutions européennes est de plus en plus visible, depuis la fin des années 1980¹⁴⁴, avec le développement de la thématique de la « conciliation entre vie familiale et vie professionnelle » (Stratigaki, 2000). En effet, est peu à peu affirmée l'idée que le développement de services de garde est une condition de la promotion de l'égalité au travail. On doit à cet égard souligner le rôle qu'ont joué des pays leader dans ce domaine comme les pays scandinaves, à partir de leur intégration à l'UE. Le thème de la conciliation a donc connu dans les années 90 un second souffle au niveau européen parce qu'il était amplement expérimenté par ces pays. Les différents groupes thématiques évoqués précédemment, et en particulier celui concernant la prise en charge de la petite enfance, sont une des expressions de cette action européenne. Ce lent et opiniâtre travail a permis, malgré le ralentissement de cette thématique lors de la préparation du Traité de Maastricht, de faire avancer un certain nombre

¹⁴⁴. Notamment, après la rédaction de la Charte sociale et d'une communication sur les politiques familiales par la Commission Delors en 1989 (Lenoir, 1994).

d'idées et d'énoncer des recommandations, comme celle concernant la mise en œuvre de congés parentaux (directive en 1994 et accord cadre en 1995).

Le principe d'égalité promu par les institutions européennes : quelques exemples de réglementations

Traité de Rome (25 mars 1957) : art. 119 principe de l'égalité de traitement pour un travail équivalent entre homme et femme

Traité de Maastricht (7 février 1992) (signé à l'exception du RU) confirmant le principe d'*equal opportunity* sur le marché du travail (art.2) et d'égalité de salaire pour un travail équivalent (art.6)

Exemples de mesures promues par les institutions européennes

Recommandation du Conseil de l'Europe du 31 mars 1992 sur la prise en charge de la petite enfance. Cette recommandation « encourage les Etats membres à prendre et à encourager des initiatives pour permettre aux femmes et aux hommes de concilier leur activité professionnelle et leurs responsabilités familiales et parentales, liées à la charge d'enfants ». La recommandation indique également quatre domaines où des initiatives sont nécessaires : les congés parentaux, l'implication des entreprises dans cette question de la prise en charge d'enfants de travailleurs, renforcer et faciliter l'engagement des pères dans cette prise en charge et le développement de services en direction des parents en cours de formation et de recherche d'emploi.

Livre blanc de la Commission en 1994 sur la politique sociale européenne, dont le but était notamment de suivre l'impact de la Recommandation de 1992 en garantissant la production de données sur les services de prise en charge des enfants dans les Etats membres, mais aussi en termes économiques et de création d'emploi.

Directive du Conseil 3 juin 1996 concernant les congés parentaux

Directive du Conseil 15 décembre 1997 concernant l'accord sur le travail à temps partiel

Il ne s'agit pas de dire pour autant que l'Europe a été le seul et unique levier de la thématique de la conciliation, mais les institutions européennes ont joué un rôle non négligeable, en particulier lorsque les cadres réglementaires qu'elles fixaient étaient reprises par des partenaires ou des mouvements sociaux à l'intérieur de tel ou tel Etat membre. Dans ces cas, ces décisions et recommandations ont été relayées et ont fait avancer les réglementations des Etats en question.

De 1991 à 1995, la Commission européenne donc a joué un rôle significatif pour promouvoir des mesures visant à l'amélioration de la conciliation, avec plus ou moins de succès cependant. Ces dispositions européennes ont servi de point d'appui pour les mouvements qui ont revendiqué dans tel ou tel Etat membre la mise en œuvre de ces directives, recommandations ou décisions de la Cour de justice européenne. En somme, ces mesures ont particulièrement résonné dans certains pays, car ils ont été correctement relayés.

Pour rendre compte de ce long processus de mise à l'agenda, on peut parler d'une véritable politisation de la question de la prise en charge des enfants, non seulement à l'échelle nationale, mais aussi et peut-être surtout à l'échelle européenne.

1.2. Comment concilier les rôles de bon pourvoyeur et de parent ? Des modèles de conciliation en Europe

On peut de prime abord, et en restant à un niveau relativement descriptif, repérer dans la littérature académique, administrative et dans les rapports commandés par la Commission européenne, quelques grands modèles de conciliation à l'échelle européenne. Il s'agit bien entendu ici d'une vision schématique, qui a pour principale vertu de fournir quelques premiers points de repères et quelques-unes des principales lignes du débat en cause, mais aussi de baliser les grands choix politiques possibles (Threlfall, 2000). Il ne faut pas croire, bien entendu, que ces modèles existent de manière pure dans la réalité. Ils sont en général combinés au sein d'une même configuration nationale. Mais en les posant ainsi de manière schématique, on perçoit les arbitrages possibles et les arguments en cause.

On peut, par hypothèse dessiner cinq principaux modèles de conciliation, qui ont été ou non expérimentés dans la réalité.

Modèle 1: Le salaire maternel

Paiement par l'Etat d'un salaire maternel (parfois qualifié de parental pour éviter apparemment l'aspect discriminatoire)

Logique consistant à transformer du travail (parental et domestique) non rémunéré en travail rémunéré par la collectivité

Modèle de Monsieur Gagnepain (Male Breadwinner) et de Mme Aufoyer (forte division des rôles des sexes), incompatible avec les objectifs d'égalité ou d'equal opportunities

L'important semble de garantir un salaire familial ou salaire pour le ménage (avec deux composantes : salaire + compensation du travail domestique et de soin)

Pas de temps de conciliation pour le principal pourvoyeur
Effets négatifs très importants en cas de rupture du couple

Exemple: dès 1955, l'allocation de salaire unique, transformé en complément familial en 1977; salaire maternel pour les mères seules; le principe du quotient familial qui permet d'obtenir une réduction fiscale pour personne à charge.

Le premier modèle, celui du salaire maternel, favorise une rémunération par la collectivité du parent qui assume de fait le plus souvent, le travail domestique, parental et de soin. Il fonctionne aussi sur la base d'un postulat : celui qui consiste à penser que la mère est la mieux placée, pour des raisons qui peuvent aller jusqu'à faire appel à une supposée « nature », pour prendre en charge le jeune enfant. Ce postulat est d'autant plus affirmé qu'il concerne le très jeune enfant (moins de 1 an voire moins de 3 ans, selon les cas). Ce modèle permet donc de

reconnaître le travail de caring, de lui attribuer une valeur et d'éviter de le prendre pour acquis, sans tenir compte de sa contribution au bien-être collectif. En revanche, ce faisant, il avalise également que ce travail doit demeurer à la charge d'un des deux parents seulement. La conciliation consiste à diviser le travail de production et de reproduction, à suivre le modèle de la famille Parsonienne dans laquelle l'homme doit assurer la fonction de pourvoyeur de revenu et la femme celle de domestique et d'éducatrice des enfants. Cette division relativement stricte des rôles des sexes impose en même temps leur complémentarité et leur interdépendance. En revanche, il est tout à fait clair que ce modèle va à l'encontre de l'égalité ou de la promotion d'un égal accès des femmes et des hommes au marché du travail.

On peut donner plusieurs exemples de ce modèle : toutes les formes de salaire maternel ou parental relèvent de ce modèle. Le principe du quotient familial qui permet d'obtenir une réduction fiscale pour les personnes à charge peut s'apparenter aussi à ce premier modèle en faisant supporter les coûts du travail parental et domestique par l'ensemble de la collectivité.

Modèle 2: le mariage comme contrat de travail

Variante (hypothétique) du premier modèle: la logique consiste à défendre une nouvelle formalisation du contrat de mariage, sous la forme d'un contrat ressemblant à celui qui unit un employeur et un employé.

Le modèle est celui d'un salaire parental assumé au niveau privé par l'un des conjoints pour couvrir le travail (parental et domestique) de l'autre.

La rémunération du travail parental est assurée au sein du ménage, généralement par une compensation par le mari du travail de soin de son épouse.

Modèle incompatible avec la promotion d'une égalité entre les genres.
Effets négatifs importants en cas de rupture du couple.

Exemple de mise en œuvre: la prise en compte de la contribution du conjoint à la vie de famille lors de l'établissement du montant des prestations compensatoires après divorce.

Un deuxième modèle, qui reste à un niveau plus hypothétique ou théorique, est celui qui envisage la rémunération du temps parental par le conjoint. Selon ce modèle, on peut considérer le contrat de mariage comme une sorte de contrat de travail. Si l'hypothèse peut sembler choquante, elle n'est pas totalement dénuée de sens lorsque par exemple, on envisage à l'occasion d'un divorce, d'évaluer le manque à gagner d'un des conjoints qui a consacré son temps au travail domestique et parental plutôt qu'au temps professionnel. On est alors en quelque sorte sommé de mesurer la contribution de la mère au bien-être du ménage, sous la forme de son travail domestique et de soins. La seule base de référence est alors d'évaluer le coût de ces tâches, s'il avait fallu que le mari se les procure en employant quelqu'un. Dans ce modèle, une fois encore, la division des rôles des sexes est dominante.

Modèle 3: le pourvoyeur principal + le pourvoyeur secondaire

Modèle du ménage à 1,5 pourvoyeur de revenu.

Stratégie du temps partiel ou du salaire d'appoint.

L'homme est généralement le pourvoyeur principal et la femme le pourvoyeur secondaire, ce qui est une fois encore incompatible avec les objectifs d'égalité entre les sexes.

En cas d'arbitrage au sein du couple, la priorité est donc systématiquement donnée au maintien du salaire principal et donc à la carrière professionnelle de l'homme.

Effets négatifs importants en cas de rupture du couple.

La conciliation est organisée pour l'un seulement des pourvoyeurs, celui qui concède le temps partiel (parental, professionnel, familial et domestique).

Le troisième modèle possible est beaucoup plus courant aujourd'hui. Il consiste à envisager de traiter la question de la conciliation en définissant un modèle de ménage dans lequel l'un des parents est considéré comme pourvoyeur principal et l'autre comme pourvoyeur secondaire. Une fois encore, compte tenu de la conception dominante des rôles des sexes et de l'organisation actuelle du monde du travail, le principal pourvoyeur est généralement l'homme et le pourvoyeur secondaire : la femme. On peut donc aussi qualifier ce modèle de ménage à 1,5 pourvoyeur de revenu. Les politiques cherchant à favoriser le travail à temps partiel féminin, pour faciliter la conciliation relève typiquement de ce schéma. En somme, la conciliation y est organisée pour un seul des pourvoyeurs. D'autres dispositifs sont susceptibles de poursuivre ce même objectif, comme les congés parentaux pour un seul des deux parents. L'idée consiste alors à faciliter le retrait provisoire du marché du travail des mères, avec ou sans compensation de la perte de salaire. Plus cette rémunération des congés parentaux est limitée dans le temps et en montant, plus on a de chance de renforcer ainsi la division des rôles des sexes est de faire en sorte que ces congés ne soient en pratique utilisés que par les femmes.

Une fois encore, la question de l'égalité des chances est écartée ou considérée comme secondaire, par rapport à l'idée qui consiste à faire en sorte que le ménage trouve un équilibre entre la nécessité de subvenir à ses besoins par l'obtention d'un salaire et celle de prendre en charge principalement le travail de reproduction, sans le déléguer totalement à des tiers (qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou de personnels recrutés à cette fin à un niveau privé).

Modèle 4 : Ménage avec deux pourvoyeurs de revenu à temps plein avec des services publics à la petite enfance

Ce modèle suppose le développement de services très étendus, publics et/ou privés, pour déléguer la prise en charge des soins (enfants et/ou autres personnes dépendantes).

Ce modèle ne remet pas nécessairement en cause le fait que la conciliation soit un problème féminin.

L'égalité des chances est conçue comme nécessitant que les femmes puissent se maintenir sur le marché du travail en recourant à des services (à l'extérieur ou au sein du ménage).

Ce modèle pose le problème du développement d'un secteur d'emploi fortement féminisé et faiblement valorisé.

Il soulève aussi souvent en parallèle la thématique du déficit parental ou de l'irresponsabilité parentale dans le débat public.

Un troisième modèle possible consiste à promouvoir des ménages à deux pourvoyeurs de revenu à temps plein. Le développement rapide de l'emploi féminin a fait de ce modèle domestique le modèle dominant de la famille européenne contemporaine, même si ce phénomène affecte les différents pays avec une intensité variable (les plus concernés sont la Suède, la Finlande, le Danemark, la France, la Belgique, le Portugal). Néanmoins, le fait que les femmes tiennent aujourd'hui à faire des carrières professionnelles le plus continues possible ne signifie pas que la question de la conciliation soit posée au niveau du ménage, à la fois pour l'homme et pour la femme. Dans la majeure partie des cas, les pouvoirs publics n'envisagent cette question que pour les femmes. Parce qu'« elles » sont confrontées au problème de l'incompatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, le débat sur la conciliation n'est posé que pour « elles ». Cette manière quelque peu hypocrite de parler de la conciliation seulement pour les femmes est typique de la configuration française. Dans ce schéma dominant, les hommes ne sont pas concernés par la question de la conciliation, puisque leur rôle demeure principalement celui de travailleur. Ce modèle de conciliation se traduit donc par le développement de services publics, principalement, mais aussi privés, permettant de déléguer à d'autres le travail de soin aux enfants, mais aussi aux personnes âgées dépendantes.

En somme, ce modèle suppose le développement de services très extensifs pour déléguer le soin des enfants et des autres personnes dépendantes. Il pose cependant le problème du développement de nouveaux emplois, principalement féminins, faiblement valorisés, qualifiés et rémunérés et donc celui de l'inégalité entre les femmes qui peuvent faire carrière et celles qui vont être les offeuses de ce type de soin, avec des statuts précaires. Ce modèle suscite aussi des réactions concernant les limites de la délégation et des critiques en termes de déficit ou de démission parentale. Les propos parfois tenus par des acteurs politiques ou dans les médias sur l'abandon des enfants à des institutions par des mères plus soucieuses de leur carrière que du bien-être de leurs enfants témoignent de ce genre d'arguments.

Modèle 5: le couple moitié carer- moitié pourvoyeur

Le modèle idéal du partage: moitié parental-moitié professionnel pour l'homme et pour la femme.

La logique principale est celle de la parité des situations homme/femme dans les différentes sphères de l'existence.

Ce modèle correspond idéalement au modèle défendu par les institutions européennes.

Il butte essentiellement sur l'enjeu des revenus, qui s'avèrent insuffisants. C'est donc un modèle inégalement applicable (convient surtout aux cadres et couches moyennes et supérieures diplômés du public, mais aussi à ceux qui peuvent déployer leur activité à domicile).

Le dernier modèle repérable selon cette logique descriptive est celui qui défend un partage égalitaire entre les genres de la double fonction parentale et professionnelle pour les deux sexes. La logique est d'assurer une parité des relations homme – femme dans les différentes sphères de l'existence. Pour exemple, on peut mentionner les politiques de congés parentaux rémunérés à destination des hommes et des femmes, y compris les cas où ces politiques sont assortis d'un quota d'utilisation par les hommes de manière à garantir un double usage, en évitant de se satisfaire d'un principe égalitaire qui ne trouve pas de concrétisation.

Ce modèle est défendu par les institutions européennes, mais butte néanmoins sur la difficulté des revenus. S'il est applicable pour les ménages jouissant d'un bon revenu, il l'est moins pour les autres, puisqu'il suppose que les ressources ainsi acquises par les deux membres du couple sont suffisantes. Ce modèle implique aussi d'individualiser les droits sociaux et de renoncer au modèle du salaire familial comme base du ménage, mais aussi des comptes sociaux et fiscaux.

Au plan européen, la discussion qui s'esquisse dans les Etats membres tourne autour de la promotion de ces différents modèles. Aucun d'eux n'est totalement évacué. La diversité des réponses proposées selon les Etats membres et selon les périodes dépend du débat public sur le sujet mais aussi des modèles sociaux et culturels. Pour aller plus loin, il est nécessaire de nous tourner maintenant vers les apports des travaux de recherche comparative sur les différents types de système de protection sociale ou de Welfare en Europe. Nous y puiserons un certain nombre de concepts utiles pour éclairer cette discussion.

2. Comparer les politiques de caring en Europe

La comparaison des systèmes nationaux de protection sociale et des réformes à l'échelle européenne ont permis de construire un certain nombre de concepts pertinents pour se repérer dans le foisonnement des dispositifs et des expérimentations. La comparaison européenne n'est donc pas seulement un moyen de classer des pays, en décrivant aussi finement que possible leurs législations et leurs mesures, mais bien plutôt un moyen de construire des théories pertinentes pour éclairer la comparaison.

2.1. Les régimes de Welfare

Longtemps néanmoins, la comparaison des systèmes de Welfare ou la définition de « régimes de Welfare » en Europe a laissé de côté les politiques concernant la petite enfance et, plus largement encore, les politiques de caring (enfance et personne âgée dépendante), pour ne privilégier que les grands secteurs de risque, ou ceux qui posent les problèmes financiers les plus cruciaux : retraite, santé et protection maladie, chômage, exclusion et pauvreté. En ce sens, le mainstream en matière de comparaison des régimes de Welfare a souvent écarté les enjeux domestiques, de vie privée et les questions de famille et de genre, plus ou moins explicitement perçus comme mineurs.

En effet, la majorité des travaux comparatifs sur les systèmes de protection sociale ont adopté une perspective macro-économique, recourant à des batteries d'indicateurs statistiques (aussi bien socio-démographiques, économiques que financiers) et proposant des typologies. Les facteurs le plus souvent pris en compte dans ces modélisations sont à la fois d'ordre économique (développement et restructuration du marché, réorganisation de la production et du marché du travail, niveau et modes de financement des transferts sociaux, etc.), institutionnel (rôle de la bureaucratie et des appareils de l'Etat), et politique (construction de compromis politiques entre différentes classes sociales).

Plus prosaïquement, deux questions essentielles nous semblent le plus souvent posées pour aboutir à une classification des systèmes de protection sociale : combien chaque pays dépense-t-il pour la protection sociale (en pourcentage du PIB, voire pour chaque branche ou risque) ; et de quelle manière finance-t-il ces dépenses (par la contribution obligatoire et/ou par l'impôt et dans quelles proportions) (comment) ? De cette façon, on peut grossièrement déboucher sur quatre types de pays : des pays d'orientation beveridgienne¹⁴⁰, plus ou moins généreux (à haut niveau de dépenses comme les pays scandinaves et à bas niveau de dépenses comme le Royaume-Uni ou l'Irlande) ; des pays appliquant plutôt les principes bismarckiens¹⁴¹ de l'assurance obligatoire, là encore plus ou moins généreux (à haut niveau de dépenses comme les Pays-Bas, la France ou l'Allemagne, ou à bas niveau de dépenses comme les pays du Sud de l'Europe) (Bonoli, 1997).

Parmi ces travaux comparatifs, l'ouvrage de G. Esping-Andersen : *The three worlds of Welfare Capitalism* (1990) représente une des références majeures de ces dernières années. Partant d'une approche génétique de la construction du rôle social de l'Etat dans différentes configurations nationales, il propose de repérer différents régimes d'Etat-providence, en fonction de trois variables qui donnent lieu à une échelle de performance comparée sur : la qualité des droits sociaux (universalistes, minimalistes / assistanciers, assurantiels) ; les effets de la redistribution en termes de stratification sociale, et enfin, la manière dont Etat/marché et famille interagissent. Mais le cœur de l'analyse réside dans l'évaluation de la dé-marchandisation (decommodification) de la force de travail, c'est-à-dire la plus ou moins importante marge de liberté que détiennent les acteurs sociaux, selon les systèmes, par rapport à la nécessité de vendre leur force de travail sur le marché de la production capitaliste pour atteindre des conditions de vie acceptables. Il propose ainsi de distinguer trois « régimes de Welfare » ou trois trajectoires idéal-typiques de Welfare : le régime social-démocrate / universaliste, correspondant aux pays d'Europe du Nord (surtout à la Suède) ; le régime conservateur-catholique / corporatiste, qui correspond surtout à l'Allemagne, mais

¹⁴⁰. En référence au modèle de sécurité sociale proposé par Beveridge dans son rapport remis en 1942 à Winston Churchill.

¹⁴¹. En référence aux lois d'assurance sociale adoptées sous Bismarck en Allemagne entre 1883 et 1889.

aussi à l'Autriche, la Belgique, l'Italie et la France ; et le régime libéral / résiduel, qui correspond aux Etats-Unis, au Canada, à l'Australie et, durant les « années Thatcher » et conservatrices, au Royaume-Uni.

Si cette classification affine sensiblement la polarisation habituelle entre modèles bismarckien et beveridgien, et redouble la typologie de Titmuss (1974), il est évident qu'elle manque encore de nuances et fait finalement peu de cas de la « question familiale ». En effet, de ce point de vue le rapprochement de l'Allemagne et de la France n'est manifestement pas satisfaisant (voir Schultheis, 1996 ; Martin, 1998). Pour compléter ce modèle, d'autres auteurs ont suggéré d'ajouter un type correspondant aux pays d'Europe du sud (Leibfried, 1993 ; Castles, 1995 ; Ferrera, 1996), voire deux ou même trois, pour tenir compte des particularités de pays comme le Japon, d'une part, l'Australie et la nouvelle Zélande, de l'autre.

Mais au-delà des critiques qui portent sur l'incapacité d'une typologie à rendre pleinement compte de la variété des cas nationaux réels, cette typologie a suscité de nombreuses discussions qui ont permis de poser véritablement au cours des années 1990 la question des enjeux de genre et de vie privée, au point de constituer une véritable alternative théorique.

2.2. La critique féministe des régimes de Welfare

Une des principales critiques a été formulée par celles et ceux qui ont soutenu que, en analysant les différents niveaux de dépendance ou d'indépendance des agents par rapport au marché, leur possible « libre-choix » de se maintenir ou non sur le marché du travail pour subvenir à leurs besoins grâce au développement de la protection sociale, avec la notion de démarchandisation (decommodification) de la force de travail, Esping-Andersen aurait négligé une question essentielle dans la production et l'organisation des mécanismes de protection collective : celle du « genre » (voir, en particulier Orloff, 1993 ; Lewis, 1992, 1995 ; Taylor-Gooby, 1991 ; Daly 1994 ; Sainsbury, 1994 ; del Re, 1994 ; Scheiwe, 1994 ; Ostner & Lewis, 1995).

Se démarquant des travaux féministes des années 60 et 70, qui soulignaient simplement que le développement de l'Etat-providence n'était en quelque sorte que le transfert, des hommes vers l'Etat, du rapport de domination, de répression et de contrôle social s'exerçant sur les femmes (étatisation du patriarcat), ou de ceux qui ont tenté de recenser les différences de traitement des hommes et des femmes par le droit civil, social et fiscal pour en souligner l'inégalité, cette nouvelle génération de travaux « féministes » s'est concentrée sur la question du travail non rémunéré, le plus souvent assumé par des femmes dans les ménages, reconnaissant parfois que l'Etat-providence pouvait être émancipateur pour les femmes (women friendly Welfare-state), en leur permettant d'accéder à une pleine et entière citoyenneté politique et sociale.

En s'appuyant sur ce type de problématique qui attache une attention particulière au travail de caring et aux inégalités de genre, Jane Lewis (1992) a proposé une nouvelle typologie. Elle distingue :

- des pays comme l'Irlande ou le Royaume-Uni, voire l'Allemagne, où domine très nettement le modèle de Monsieur Gagnepain (Strong Male breadwinner model), dans lequel les droits sociaux des femmes sont presque exclusivement des droits dérivés (de ceux du mari), ou des prestations de « deuxième classe » (l'assistance par rapport aux prestations d'assurance dites de « première classe »), la position de l'Etat consistant bien souvent à ne pas faciliter (voire à lutter contre) la présence

des femmes sur le marché du travail et à renforcer les principes d'obligation au sein des ménages ;

- des pays, comme la France ou la Belgique, qui en se préoccupant plus de l'enfant dans leur dispositif de protection sociale, et en reconnaissant les femmes à la fois comme des parents (épouses et mères) et des travailleuses, ont développé un Moderate Breadwinner model ou un modèle parental ;
- et enfin, des pays comme la Suède qui, en reconnaissant une égalité formelle des hommes et des femmes comme citoyens à part entière, ont promu un modèle de « ménages à deux revenus » (two breadwinner model) ou un Weak breadwinner model, supposant la socialisation et la professionnalisation des tâches de soins à la petite enfance.

Au centre de cette critique et de cette alternative théorique est donc posée la question de la contribution familiale, et surtout de la contribution féminine au bien-être et à la protection, non seulement sous la forme du travail gratuit et inégalement reconnu de soin (caring), mais même sous sa forme salariée. H. Brackman, S.E. Erie et M. Rein (1988) soulignent ainsi que l'offre de services aux familles pour assurer le travail de reproduction a donné lieu au développement d'un marché du travail presque exclusivement féminin. Qu'il soit donc gratuit ou rémunéré, le travail de soin est distribué entre les femmes. Celles-ci sont, en quelque sorte, « mariées au Welfare », pour reprendre l'expression de ces auteurs américains, au sens où elles sont à la fois bénéficiaires et pourvoyeuses de services de reproduction.

Les différents régimes d'Etat-providence proposés par Esping-Andersen peuvent dès lors être vus dans cette perspective, comme offrant aux femmes plus ou moins de possibilité d'autonomisation par rapport au lien familial (dé-familialisation), mais aussi plus ou moins de protection contre les risques d'appauvrissement liés à cette autonomisation (Orloff, 1993).

Esping-Andersen a d'ailleurs reconnu lui-même l'apport de cette critique féministe, dans la post-face qu'il a rédigée pour la traduction française de *The three worlds of welfare capitalism* : « La critique la plus pertinente (de mon ouvrage) est à inscrire au bénéfice des féministes... Leur argument selon lequel la famille est bien trop ignorée et insuffisamment développée dans mes analyses des régimes d'Etat-providence, est pertinent. La famille est cruciale pour n'importe quelle comparaison de systèmes sociaux et ce pour plusieurs raisons de base. La première est que, contrairement à ce que prétend la théorie de la modernisation standard, les ménages continuent de jouer un rôle central dans l'allocation globale de la production sociale, spécialement dans le bassin méditerranéen et en Asie du Sud-Est. En effet, comme l'avance Orloff, nous avons besoin de compléter le concept de démarchandisation par un autre concept : celui de défamilialisation. 'Défamilialiser' la politique sociale signifie un engagement à collectiviser le poids et les responsabilités de la charge familiale, ce qui est manifestement une condition préalable pour les femmes qui cherchent à harmoniser travail et maternité. Quelques Etats-providence sont clairement « familialistes », en ce sens où l'on admet que la famille est le centre normal des responsabilités en ce qui concerne les besoins sociaux de ses membres... La seconde raison pour laquelle il est important d'endogénéiser la famille dans les analyses des Etats-providence, est qu'elle est intimement liée à la crise contemporaine de l'Etat-providence » (Esping-Andersen, 1999, p. 277-278).

En adoptant encore un autre angle d'attaque, d'autres auteurs ont choisi pour comparer les situations en Europe de se concentrer sur la question des obligations faites aux familles (que

ce soit entre parents et enfants, entre conjoints ou entre générations, grands-parents, parents, enfants) d'assumer le travail de soin et d'entraide. En adoptant cette perspective, Jane Millar et Andrea Warman (1996) proposent de distinguer trois types de pays :

- des pays, comme les pays scandinaves, où ces obligations sont minimales et où les prestations qui sont versées sont adressées à l'individu. Ainsi, par exemple, les enfants ont des droits propres et l'aide aux personnes âgées n'est pas considérée comme relevant a priori de la famille. L'aide que les membres d'une famille s'apportent est une affaire de choix et non de devoirs, ce qui ne signifie pas que les individus ne s'entraident pas ;
- des pays comme la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la France, le Luxembourg, l'Irlande ou le Royaume-Uni, où les obligations sont formulées à l'échelle de la famille nucléaire (parfois simplement des parents vers les enfants, d'autres fois, comme en France, par exemple, dans les deux sens intergénérationnels). Il faut cependant encore nuancer cette catégorie selon que l'on a affaire à des pays qui privilégient une forte division des rôles des sexes (modèle de Mr Gagnepain), comme l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Irlande, et qui considèrent donc que la prise en charge des enfants incombent principalement aux mères, ou à des pays comme la Belgique ou la France où l'Etat assume une part de responsabilité dans cette prise en charge par le développement de services (non parfois sans une volonté délibérément nataliste).
- Enfin, les pays d'Europe du Sud, où les obligations s'appliquent au niveau de la famille élargie. Celle-ci est une source de protection et l'Etat s'attend à ce que ces obligations fonctionnent. En fait, d'ailleurs, pour ce qui concerne les enfants et les personnes âgées, il s'agit d'une protection essentiellement féminine. On trouve donc très peu de services, sauf pour les « sans famille ».

2.3. Repérer des « régimes de caring »

Le débat continue d'évoluer aujourd'hui, notamment sous l'impulsion des réformes à l'échelle européenne. Ainsi, la question centrale semble de moins en moins de parvenir à opposer et catégoriser des systèmes nationaux de protection sociale en fonction d'une échelle de performance donnée (capacité à remplacer le salaire en cas de non-travail ou à favoriser par l'accès des femmes au marché du travail l'ouverture de droits sociaux qui leur soient propres), mais de suivre leurs transformations actuelles et de leur donner un sens. L'enjeu apparaît plus nuancé et plus complexe que celui de la défense pure et simple de l'accès des femmes au marché du travail par la « défamilialisation ».

Une des questions qui émergent pour produire cette analyse des transitions des régimes de protection sociale concerne précisément la répartition des tâches de caring, c'est-à-dire la prise en charge des enfants, mais aussi des personnes âgées dépendantes. Le cœur de l'interrogation n'est plus tant celui du travail non-rémunéré et de ses liens avec travail rémunéré et protection sociale, mais cette question du caring à proprement parler. Jane Jenson propose ainsi d'élaborer des « caring regimes » (Jenson, 1997, voir aussi Jenson & Sineau, 1998).

Le partage et le paiement du travail de reproduction et de caring permet de comparer sur d'autres bases les régimes de protection sociale et de saisir leurs transformations. En effet, ce travail peut être rémunéré ou non. Le Caring n'est donc pas équivalent au travail non rémunéré. De même, un haut niveau de participation des femmes au marché du travail et de « défamilialisation » (comme en Suède, par exemple), peut correspondre à des situations de haute participation parentale aux tâches de caring (c'est l'exemple suédois avec le recours à des congés parentaux proches du niveau de remplacement du revenu). Par ailleurs, la socialisation des tâches de caring et même leur professionnalisation n'ont pas nécessairement des effets positifs pour les femmes, lorsque cette socialisation correspond au développement d'emplois très précaires, à la fois mal rémunérés et mal protégés. Prendre soin peut donc être considéré selon les pays comme un travail professionnel et donner lieu à un emploi, comme un quasi-travail (avec des quasi-emplois précaires et dévalorisés), ou comme un non-travail (invisible et gratuit). On peut encore envisager de le reconnaître comme un travail qui justifie une compensation en cas d'arrêt de son emploi.

Plusieurs modalités de socialisation du care sont donc possibles et peuvent même être combinées selon les configurations nationales, et même selon les types de problèmes sociaux identifiés : on peut envisager des allocations pour les carers (ou des congés rémunérés, ou des allègements fiscaux) ; on peut rémunérer le carer et reconnaître que ces tâches (le plus souvent féminines) méritent salaire (au risque de reconnaître en même temps que ces tâches incombent aux femmes) ; on peut envisager des allocations pour les personnes qui reçoivent des soins et de l'aide pour qu'elles s'achètent du service (dans leur propre famille éventuellement, ou sur le marché), et on peut encore développer des services publics aux personnes.

Ces différentes modalités ont des effets contrastés sur la construction des droits sociaux et, notamment, en termes de genre. Pour construire ces « caring regimes » et penser les changements en cours, Jane Jenson propose de poser trois questions simples. Premièrement, « qui prend soin (care) ? » : la collectivité ou la famille (avec ou sans le support de la collectivité), et, dans la famille, les deux parents ou la mère seulement ? Deuxièmement, « qui paye ? » : la famille, l'Etat, l'employeur ? Et enfin, de quelle manière et où le care est-il rendu ? Par un service public, sur le marché, par une association ? En répondant à ces questions, Jane Jenson considère que l'on parviendra à une véritable alternative en matière de comparaison des systèmes de protection sociale et dans la façon de penser les changements en cours.

A cela il convient d'ajouter encore la nécessité d'étudier le point de vue des usagers eux-mêmes et leurs propres arbitrages. Ceux-ci peuvent en effet considérer telle ou telle formule comme plus ou moins légitime ou acceptable : respecter un sentiment d'obligation construit dans une histoire familiale et une « éthique du care », se soumettre à des obligations légales ; rechercher les moyens de préserver sa propre autonomie en déléguant à des professionnels ou semi-professionnels, etc. Cet ensemble d'arbitrages, privés et publics, participent de ce que nous proposons de dénommer la « régulation domestique » dans les trajectoires d'Etat-providence (Martin, 1998b).

Le repérage de ces « régimes de care » correspond précisément au travail entrepris par Anneli Anttonen et Jorma Sipilä (1996) à propos des politiques à l'égard de l'enfance (surtout les moins de 3 ans), mais aussi des personnes âgées dépendantes. En repérant cette division des responsabilités entre l'Etat, les pouvoirs publics et les familles, ils distinguent 4 modèles :

- des pays où les services publics sont abondants, que ce soit pour la petite enfance ou pour le grand âge (Danemark, Finlande et Suède) ;
- des pays où les services sont très limités, que ce soit pour les enfants ou pour les personnes âgées (Portugal, Grèce, Espagne, Ireland et Allemagne) ;
- des pays où les services sont abondants pour la prise en charge de la petite enfance, mais peu développés pour les personnes âgées (comme la France, la Belgique ou l'Italie) ;
- et enfin, des pays où les services aux personnes âgées sont abondants, mais peu développés pour la petite enfance (Pays-bas, UK et Norvège).

Ce travail typologique est intéressant pour au moins deux raisons : d'une part, il s'agit en fait, non seulement de repérer des régimes de *caring* ou des politiques contrastées de prise en charge, mais de trouver un moyen d'identifier comment le Social Care est construit comme un enjeu de politiques publiques. D'autre part, ce travail montre à quel point il peut être artificiel de séparer l'approche de ces questions de *caring* en distinguant les politiques en direction de la petite enfance et celles en direction des personnes âgées. En France, par exemple, il est manifeste que l'on n'aborde presque jamais ensemble ces deux secteurs d'action publique, respectant en cela les découpages administratifs, même s'ils sont en grande partie artificiels.

Un autre auteur peut être mentionné, dans la même perspective. Il s'agit de Arlie Hochschild (1995). En s'appuyant sur une problématique voisine basée sur la division entre dimensions publique et privée de la prise en charge et en étudiant les effets de genre, elle distingue 4 modèles ou idéaux-type :

- un modèle traditionnel qui privilégie le travail de soin assuré par la mère au domicile ;
- un modèle post-moderne, où la femme assume en même temps un travail à temps plein et le travail de soin ;
- un modèle « moderne froid » (*cold-modern*) dans lequel le care est assuré par une prise en charge institutionnel à plein temps ;
- et un modèle « moderne tiède » (*warm-modern*) où le care est assuré par une combinaison entre services institutionnels et une prise en charge domestique où hommes et femmes contribuent ensemble à ce travail de soin. Notons que c'est en Scandinavie que ce dernier modèle apparaît le plus développé.

Pour terminer ce tour d'horizon, nous nous appuyerons sur la très récente contribution d'Arnlaug Leira, qui en analysant le cas des pays scandinaves a le mieux synthétisé, nous semble-t-il, les différentes options et montré dans quelle mesure la définition d'une politique de *caring* était susceptible de permettre en même temps de définir des droits sociaux et des formes de citoyenneté sociale. Selon elle, l'alternative est grossièrement la suivante au sein des pays scandinaves. Soit, les politiques ont pour objectif de renforcer l'arrangement ou le contrat traditionnel entre les genres, en développant des droits sociaux pour les aidants informels que sont les femmes. C'est le cas lorsque l'option consiste à développer une politique de salaire pour le *care* ou des prestations monétaires de sécurité sociale pour les

aidants informels. Soit, l'objectif consiste à mettre en cause ce contrat de genre traditionnel et, dans ce cas, l'option consiste à développer des systèmes de garde largement financés par les pouvoirs publics et un droit universel d'accès à ces dispositifs, mais aussi, et si possible en même temps, de généreux dispositifs de congés parentaux rémunérés pour les mères et pour les pères (avec parfois l'incitatif des quotas pour les pères) dans le but de faciliter la vie quotidienne de parents qui sont à la fois travailleurs et parents.

L'arbitrage entre ces deux scénarios est intense actuellement dans les pays scandinaves, y compris dans ceux qui se sont résolument engagés dans les années 1990 dans le dernier scénario ; comme la Finlande, où un droit d'accès à des structures publiques de garde est garanti depuis une législation de 1990 aux parents qui choisissent de faire garder ainsi leur(s) enfant(s) et qui renoncent du coup à la prestation de garde à domicile (*Home Care allowance*) ; mais aussi comme en Suède et au Danemark qui sont proches d'une couverture universelle des besoins de garde dans des structures publiques, doublée de l'existence de congés parentaux généreux et bien rémunérés en fonction du salaire précédent, avec des quotas garantissant un usage significatif par les pères¹⁴⁵.

Mais une des situations les plus intéressantes du point de vue de cette controverse ou de ce difficile arbitrage des scénarios de politique à suivre est sans doute la Norvège. En effet, dans ce pays, surtout depuis la campagne législative de 1997, cette discussion a donné lieu à ce que Leira qualifie de « rhétorique du libre choix », véhiculée par le *Christian People's Party*. Ce parti, qui dirige depuis ces élections un gouvernement de coalition centriste minoritaire, défend le développement d'une politique fondée sur une allocation de « libre choix » et avance les objectifs suivants : donner plus de temps pour que les parents assument la prise en charge de leurs enfants jusqu'aux 3 ans de l'enfant au moins. L'idée du « Libre choix » est bien rhétorique cependant, car le but affiché est surtout d'éviter que les parents ne se « déchargent » de ce rôle parental sur des tiers et surtout sur les pouvoirs publics, en s'appuyant sur la thématique de l'irresponsabilité parentale ou de l'égoïsme des générations de parents qui ne comptent que sur l'Etat pour assurer cette fonction élémentaire.

Néanmoins, ces dispositifs d'allocations de libre choix ne garantissent ni l'un ni l'autre des objectifs. Les parents peuvent être amenés à aller contre leur choix en consacrant plus de temps qu'ils ne le souhaitent au travail de *caring*, sans que cela ne garantisse la qualité de la prise en charge, ni surtout sans que cela protège les intéressées du risque d'être durablement écartées du marché du travail par la suite. Et par ailleurs, les parents peuvent aussi avoir recours à des employés ou une garde informelle, ce qui va à l'encontre de l'objectif visant à ce que les parents consacrent plus de temps à leurs enfants. Ce qui est clair, c'est que cette politique se présente comme une maigre compensation du manque à gagner qu'aurait représenté un salaire, même si il est manifestement impossible de vivre avec ce niveau de prestation monétaire du *Welfare*, d'où des inégalités accrues entre ménages. Une autre conséquence est donc qu'une telle prestation suppose que le parent qui se consacre aux enfants puisse compter sur un pourvoyeur principal. En somme, loin de favoriser l'égalité face au marché du travail, cette politique renforce aussi l'inégalité entre les genres, puisque dans l'immense majorité des cas, ces prestations de « libre choix » concernent des femmes : certaines qui l'ont choisi, et d'autres qui ne l'ont pas véritablement choisi. Mais toutes ces mères risquent de voir s'accroître les inégalités par rapport aux conditions des pères. Cette controverse et ces arguments sont également présents dans les autres pays scandinaves (Finlande, Suède et Danemark) au cours des années 1990.

¹⁴⁵. La Norvège n'a pas ses dispositions et se situe très en deça d'une couverture universelle des besoins.

Arnlaug Leira synthétise dans le tableau suivant les grandes options possibles d'une politique de prise en charge du travail de caring, en redéfinissant comme suit les notions de marchandisation et de démarchandisation, mais aussi de familialisation et de défamilialisation. Par marchandisation, cet auteur entend l'échange d'un salaire ou de quelque forme de rémunération contre le travail de care et par démarchandisation, le fait que le parent soit libéré de la nécessité de travailler pour se consacrer au travail parental grâce à un revenu de compensation par l'Etat-providence. Par familialisation (ou re-familialisation) de la prise en charge de l'enfance, elle entend les mesures qui soutiennent le travail parental de soin au domicile et par défamilialisation, le fait de proposer des dispositifs de prise en charge à l'extérieur du ménage.

Ainsi, les congés parentaux rémunérés ou les allocations visant à soutenir le travail parental de soin permettent à la fois une démarchandisation du travail parental et une familialisation ou re-familialisation de la prise en charge de la petite enfance. A contrario, les allocations délivrées aux parents pour qu'ils se procurent des services sur le marché permettent une marchandisation du travail des parents et une défamilialisation de la prise en charge, mais sur un mode marchand ou privé. Enfin, les services financés par les pouvoirs publics permettant de faire garder ses enfants permettent à la fois de défamilialiser la prise en charge des enfants et de marchandiser le travail des parents.

Derrière ces trois principaux scénarios (le financement public de services de prise en charge de l'enfance; des législations de congé parental rémunéré pour les parents actifs; et l'institution de prestations monétaires) se profilent différents modèles de familles et différentes conceptions de ce qu'est une « bonne mère » et un « bon père ». Dans le premier cas, il s'agit de promouvoir une famille à deux pourvoyeurs de revenu; dans le second, lorsque les congés parentaux sont rémunérés à un niveau important, il s'agit de défendre un modèle de famille à deux revenus avec un partage plus équitable entre les parents du travail de soin; et dans le dernier, ainsi que dans les cas où des congés parentaux non rémunérés ou faiblement rémunérés, il s'agit d'encourager une spécialisation des rôles parentaux conforme à la famille Parsonnienne à forte division des rôles des sexes.

		Travail parental	
		marchandisé	démarchandisé
	familialisé		Congé parental rémunéré ; allocations aux parents pour qu'il prenne en charge ses enfants
Prise en charge des enfants	Défamilialisé / privé	Allocations pour une prise en charge extra-parentale dans le secteur privé	
	Défamilialisé/public	Services publics	

		de prise en charge des enfants	
--	--	---------------------------------------	--

Les politiques de prise en charge des enfants : quel impact sur les parents actifs occupés (source Leira 2002).

En fait, à la lumière de cette analyse de la configuration des pays scandinaves, on perçoit mieux que les enjeux de définition d'une politique de prise en charge des enfants varient selon le genre. Pour les femmes, un enjeu fondamental défendu par les féministes a consisté à avoir le droit de ne pas prendre en charge seules les enfants (*full time care*), du fait de la prescription sociale qui pèse sur les femmes et qui les assigne à ces tâches. Pour les hommes, l'enjeu est plutôt celui d'avoir le droit de consacrer du temps à la prise en charge des enfants, en étant légitimement libérés provisoirement au moins de la nécessité de travailler.

Derrière ces choix sont posés des questions d'égalité entre les genres et plus globalement encore entre citoyens, selon qu'il s'agit de citoyen-travailleur ou de citoyen-*carer*.

II. - Enseignements des réponses européennes pour le cas français

Dans cette seconde partie, nous proposons de nous intéresser aux principales leçons que l'on peut tirer des dispositifs concrets au plan européen (1)^{15A}, puis de tenter de relire la configuration française à la lumière de ces enseignements concrets (2).

1. Des distinctions nécessaires selon l'âge des enfants

Pour avancer dans les dispositifs concrets existants au plan européen, il faut tout d'abord distinguer deux types de mesure : les congés parentaux, les services d'accueil des jeunes enfants. La combinaison de ces mesures, interdépendantes, repose sur des approches différentes du *caring*. Enfin comprendre les modes de prise en charge des jeunes enfants impose de faire la distinction entre deux tranches d'âge, 0-3 ans et 3-6 ans, pour lesquelles la question de l'arrangement de soins se pose de façon différente.

1.1. Le développement des modes de garde formels : garde collective publique et garde individuelle pour les enfants de moins de trois ans

On peut faire l'hypothèse avec Jenson et Sineau (1998) que la proportion des services offerts par la collectivité pour accueillir les enfants en bas âge, avant l'entrée dans le système scolaire préélémentaire, est un élément central qui détermine en partie la décision des mères de rester ou non sur le marché de l'emploi après la naissance d'un enfant.

La prise en charge des enfants de moins de trois ans repose sur la combinaison de ressources formelles et informelles. On peut parler « d'arrangements mixtes » associant aide informelle (réseau familial et réseau social) et aide formelle (développement des services par les pouvoirs publics).

Tableau 1 : les services publics de la petite enfance (0-3 ans)

Belgique 1993 (30% de la tranche d'âge, contre 95% des enfants de 3-6 ans)			
Communauté française			
Type de services	Nombre	%	Evolution 1988-93
Ecole maternelle	23 211 places	54	+10%
Centres d'accueil	10 320	24	+17%
Gardiennes encadrées	9 066	21	+56%
Total service public	42 597	100	+19%
Belgique 1993 (30% de la tranche d'âge)			
Communauté flamande			
Type de services	Nombre	%	Evolution 1988-93

^{15A}. Cette partie a été rédigée par Blanche Le Bihan.

Ecole maternelle	39 650 places	56	
Centres d'accueil	11 493	16	+23%
Gardiennes	19 134	27	+78%
encadrées	70 277	100	
Total service public			

France 1993 (23% de la tranche d'âge, contre 99% des enfants de 3-6ans)			
Type de services	Nombre	%	Evolution 1988-93
Ecole maternelle	250 000 places	56,6	+14%
Crèches collectives	118 500	26,8	+32%
	65 000	14,7	+15%
Crèches familiales	8 200	1,8	
Crèches parentales	441 700	100	
Total service public			

Italie 1993 (6% de la tranche d'âge, contre 91 % des enfants de 3-6 ans)			
Type de services	Nombre	%	Evolution 1986-91
Asili nido (centre pour enfant de 3 à 36 mois)	91 655 places		+2%
Total service public			

Suède 1994 (33% de la tranche d'âge, contre 72% des enfants de 3-7 ans)			
Type de services	Nombre	%	Evolution 1986-91
Daghem (crèches pour les enfants de 0-7ans)	84 000 places	73%	+33%
	31 516	27%	
Familjedaghem (crèche familiale)	115 516	100%	
Total service public			

--	--	--	--

Source :Jenson et Sineau 1998

Le rapport de l'OCDE (2001), ouvrage le plus récent concernant le sujet de l'accueil des jeunes enfants, va dans le même sens, en insistant sur la situation des pays nordiques. D'après le rapport, le recours aux services formels, après la période de congé parental, n'est réellement significatif que dans les pays nordiques. Les recompositions du marché du travail et les effets de générations (des grands-mères souvent encore dans la vie active, développement significatif de l'activité des femmes entre 25 et 34 ans) tendent à remettre en cause les formes traditionnelles de soutien familial. Jane Jenson et Mariette Sineau opposent deux modèles, le modèle suédois et le modèle italien.

La Suède a développé une politique très audacieuse dont l'objectif est de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le gouvernement a mobilisé les moyens politiques et financiers afin de répondre aux besoins de garde des jeunes enfants des parents qui travaillent. Il a agi en développant les services de garde, d'une part, une politique de congé parentale, d'autre part. La politique suédoise est d'ailleurs moins décrite comme une politique familiale que comme une « politique de l'enfance » et une « politique d'égalité des sexes ». La Belgique et la France sont à bien des égards proches de cette situation suédoise. Ces deux pays, qui admettent la légitimité de l'Etat à intervenir dans l'éducation des jeunes enfants, ont développé un dispositif assez complet en matière d'accueil de la petite enfance. Pourtant, ni l'un ni l'autre de ces pays n'a fait de l'accueil public des jeunes enfants l'axe prioritaire de sa politique familiale. Mais c'est surtout en matière de congé parental qu'apparaît la différence.

Le modèle italien est aux antipodes du modèle suédois. Plus qu'ailleurs, le soin aux jeunes enfants reste surtout une affaire de famille. Aujourd'hui, l'Italie continue de marquer sa différence en ne s'attachant que très modestement à augmenter le nombre de crèches. Les systèmes d'aide informelle (les grands-parents) sont sans doute les plus utilisés par les familles : c'est par la solidarité familiale plus que par l'Etat providence que se trouvent toujours résolus en Italie les problèmes de garde des jeunes enfants de parents actifs.

Pour la tranche des 0-3 ans, la politique des services est étroitement liée aux modes de congés parentaux (voir plus loin tableau comparatif). On peut ainsi distinguer deux types d'approches :

- Une politique visant à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et allant dans le sens de l'égalité des chances défendue par la Commission européenne : C'est le cas du Danemark et de la Suède où les congés parentaux, comparativement bien rémunérés et d'une durée de 6 à 12 mois sont complétés par le développement de services d'accueil des jeunes enfants, sur la base d'une participation financière des parents proportionnelle à leurs revenus.
- Une politique centrée sur le choix parental qui vise à permettre aux parents de garder leur enfant le plus longtemps possible. C'est le cas de la Finlande et de la Norvège dont le dispositif de congé parental offre aux parents la possibilité de prendre soin de l'enfant jusqu'à ses 2 ou 3 ans.

A la question du développement des services publics de garde des jeunes enfants, s'ajoute celle de la flexibilité de ces services. Une offre des services très étendue doit s'accompagner d'une offre de services flexible, afin de répondre aux besoins de ceux qui sont contraints à des horaires atypiques, ou qui souhaiteraient des périodes d'ouverture plus longues. Depuis les

années 1980, le taux d'emploi des femmes a enregistré une progression très importante, progression largement placée sous le signe de la flexibilité. En 1996, le travail à temps partiel a représenté 32% de l'emploi féminin contre 5% seulement de l'emploi masculin¹⁴⁹. Si la préférence affichée pour le temps partiel exprime souvent le désir d'augmenter le « temps familial », elle peut aussi dans certains cas induire des contraintes majeures, comme l'insuffisance ou le coût élevé des services publics ou privés de garde d'enfants.

1.2. Les politiques de congé parental

Si l'on considère les quatre pays étudiés par Jane Jenson et Mariette Sineau (la France, la Suède, l'Italie et la Belgique), trois - la France, l'Italie et la Suède, ont institué un système de droit au congé parental garanti par la loi. La Suède a été le pays le plus précoce, créant dès 1974 les premiers congés parentaux, suivie par la France et l'Italie en 1977. La Belgique, quant à elle, a mis en œuvre plus tardivement, en 1985, le système d'interruption volontaire de carrière (IVC) ou « pause-carrière » qui en tient lieu, droit négociable dans le secteur privé, droit légal, bien que ne s'étendant pas à tous les services, ni aux postes de direction, dans le secteur public. La durée de ces congés est par ailleurs relativement variable selon les pays, et les conditions d'ouverture de droit à congé sont plus ou moins restrictives.

Le mode de rémunération est essentiel pour comprendre la conception de la politique menée. Deux modèles s'opposent : une rémunération forfaitaire ou une rémunération en pourcentage du salaire antérieur. Les congés français et belges appartiennent à la première catégorie, l'Italie et la Suède à la seconde, avec d'importantes différences entre les deux pays. En Italie il est de 30 % du salaire pendant 3 mois, alors qu'en Suède le montant du congé équivaut à 80 % du montant du salaire pendant un an. Sauf en Italie, les congés peuvent être décrits comme flexibles dans la mesure où ils peuvent être pris à temps partiel. Le système suédois est en outre très flexible, puisqu'il permet aux parents de choisir de prendre le congé parental en un seul bloc ou en plusieurs séquences, sous la forme d'un congé plein temps ou à temps partiel.

C'est en Suède que le congé parental est le plus massivement utilisé. On estime qu'en 1989-90, près de la totalité des mères actives (98 %) ont pris un congé parental rémunéré. L'usage très répandu de ce congé a ainsi contribué à diminuer la demande de places en crèches. Dans les autres pays, le « succès » remporté par le congé parental est plus mitigé, mais il est partout principalement utilisé par les femmes. En France, l'APE a touché un nombre croissant de mères, souvent mal positionnées sur le marché du travail. En Belgique, l'utilisation du congé parental dans le cadre de l'IVC est aussi en augmentation sensible, et correspond dans près de 90 % des cas à une pratique féminine. En Italie, bien qu'il n'existe pas de statistiques globales, il semble que les congés parentaux soient peu utilisés.

Tableau 2 : les congés maternité, paternité et parentaux dans 9 pays de l'Union Européenne (d'après rapport OCDE)

Pays	Congé maternité	Part du salaire conservé	Congé parental	Montant de l'allocation	Autres congés
-------------	------------------------	---------------------------------	-----------------------	--------------------------------	----------------------

¹⁴⁹ « Flexibilité et conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille : une nouvelle forme de précarité » Commission européenne, Comment les femmes et les hommes utilisent ils leur temps ? Trois études européennes, emploi et affaires sociales, 1998.

Belgique	15 semaines	82% le 1^{er} mois 75% ensuite	12 mois (congé familial) 6 mois (3 mois pour chaque parent ou 6 mois à temps partiel)	20 400 FB	Paternité, 3 ou 4 jours à 100% Possibilité d'interruption de carrière (12 308 FB)
Danemark	18 semaines	100%	10 semaines pour chaque parent payées plein tps, + 2 semaines pour le père	100% des revenus ou 60% de l'alloc. chômage	Congé paternel de 2 semaines, 100% des revenus Congé de garde d'enfant de 13 ou 26 semaines pour chq parent à 60% de l'alloc. chômage.
Finlande	18 semaines	66%	6 mois	66% des revenus	Congé paternel de 18 jours Congé de garde d'enfant jusqu'aux 3 ans de l'enfant
Norvège	Inclus ds congé parental		42 ou 52 semaines	100% pdt 42 semaines ; 80% pdt 52 semaines (avec limite sup.)	Congé paternel de 2 semaines non rémunéré
Suède	12 semaines	100%	18 mois	80% (avec limite sup) pdt un an ; ensuite 60	Congé paternel de 10 jours payés à 80%

				sek / jour pendant 6 mois.	Congé parental accordé au père de 30 jours, 80% des revenus.
Italie	21 semaines	80%	10 mois	30% des revenus	
Portugal	18 semaines	100%	6 mois pour chaque parent	Non rémunéré	
Royaume-U	18 semaines	6 semaines à 90% et 12 semaines à taux fixe	22 semaines	Non rémunéré	4 semaines supplémentaires non payées accordées chaque année aux parents pdt 3 ans jusqu'aux 5 ans de l'enfant.
Pays-Bas	16 semaines	100%	6 mois de congé non rémunéré pour chaque parent mais ils doivent travailler au moins 20h/sem.	Non rémunéré	

Au Danemark, la demande de services de prise en charge de la petite enfance n'a pas augmenté du fait du congé parental généreux mis en œuvre en 1994 par les pouvoirs publics. Avant 3 ans, cette alternative à l'offre de services a provoqué une chute sensible de la demande. 80 000 parents ont eu recours à ce congé dès 1994 et 53 000 en 1995, sachant que 10% des parents ayant demandé un congé parental étaient des pères (ECNC, 1996).

Les pays doivent trouver le juste équilibre entre, d'une part donner aux parents les possibilités d'un véritable choix (grâce à un financement suffisant et à la protection de l'emploi), et de l'autre, des mesures permettant de faire en sorte que les hommes et les femmes restent équitablement attachés au marché du travail. Les politiques prévoyant un congé parental bien rémunéré avec protection de l'emploi pendant un an environ, et garantie d'une place dans un établissement d'accueil pour jeune enfant sont plus efficaces que les dispositifs avec congés de longue durée mais mal payés. Ces dispositifs sont généralement utilisés par les femmes

peu instruites, exclues du marché du travail, ce qui ne fait que renforcer les préjugés sur le partage des tâches, les inégalités entre les classes sociales et les inégalités entre les femmes.

1.3. Le développement de services de qualité pour les 3-6 ans

On peut opposer ici le système en place dans les pays nordiques, et le système britannique. Dans *les pays nordiques*, la politique mise en œuvre est basée sur le droit universel à une place dans des services d'accueil des jeunes enfants. Le développement de services d'accueil des jeunes enfants pendant toute la journée a un double objectif : favoriser le développement de l'enfant, promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Les taux actuels de couverture pour les 3-6 ans varient d'environ 65% en Finlande, plus de 70% en Norvège et en Suède et jusqu'à presque 90% au Danemark. Les parents payent une inscription, généralement proportionnelle à leurs revenus.

Ces services tombent le plus souvent sous une tutelle extérieure au système éducatif (sauf en Espagne) au niveau national (le ministère des affaires sociales au Danemark et en Finlande, le ministère de la santé et des affaires sociales en Suède, le ministère des affaires familiales et des enfants en Norvège), et sont fournis dans des centres. On peut souligner l'importance d'une gestion cohérente de ces systèmes. Dans les pays où l'ensemble de la prise en charge est sous la tutelle d'un seul ministère (affaires sociales ou éducation), comme en Suède, en Finlande, au Danemark, ou en Espagne, les incohérences ou le manque de coordination des réponses est plus rare (ECNC, 1996).

L'accès aux services d'accueil des jeunes enfants est un droit inscrit dans la législation du pays et couvre une tranche d'âge bien plus large que celle de 3 à 6 ans. En Finlande, les enfants de moins de 7 ans (âge de la scolarisation obligatoire) disposent du droit légal de bénéficier de services d'accueil financés sur fonds publics (droit au service en vigueur depuis 1990 pour les enfants de moins de 3 ans et depuis 1996 pour les enfants de 4 à 7 ans). Au Danemark les municipalités sont contraintes par la loi de répondre à la demande parentale locale. En 1993, le Premier ministre de l'époque s'était d'ailleurs engagé à garantir une place dans un système public de prise en charge pour tous les enfants de 1 à 6 ans dès 1996, sachant que les parents enfants de moins d'un an pouvaient avoir recours au congé parental. En Suède, une législation de 1995 garantit aux parents actifs le droit à une place dans le système publique de prise en charge pour tou. La Suède propose ces services à tous les enfants entre 18 mois et 12 ans dont les parents travaillent ou étudient¹⁰⁰. Il y a une nouvelle proposition du gouvernement afin d'étendre ce droit aux parents qui travaillent à temps partiel, sont au chômage ou en congé parental (accueil familial de jour).

A l'opposé, au *Royaume-Uni* la politique n'était pas jusqu'à présent basée sur cette notion du droit universel à une place dans des services d'accueil de jeunes enfants. L'accès à des services publics est réservée aux familles à bas revenus, ou alors aux enfants jugés dans des situations « à risque ». De nombreuses familles à revenus modestes, qui n'ont pas les moyens de financer des services privés et gagnent cependant trop d'argent pour pouvoir bénéficier des services publics, se trouvent dans des situations difficiles. Les pouvoirs publics développent une politique de subvention pour permettre à ces familles de payer le coût des services privés. Des approches plus universelles se développent aujourd'hui au Royaume-Uni : depuis 1998 tous les enfants de 1 à 12 ans. Pour les moins d'un an, il existe également le système du congé

¹⁰⁰. Le nombre de places dans les *dagheims* (centres d'accueil publics pour les 0-7 ans) est passé de 32 000 en 1975 à 313 000 en 1993.

parental rémunéré de 4 ans ont le droit à une séance session gratuite d'école maternelle (une demi journée).

1.4. Le cas des pays scandinaves

Tableau 3 : Contexte national et type de services

	Contexte	Type de services
Danemark	<p>En 1999, 81,4% des femmes entre 25 et 34 ans ont travaillé, dont 37,3% à tps partiel.</p> <p>.</p>	<p>47% des jardins d'enfants sont dans le secteur public (municipal), et accueillent 58% des enfants. Les jardins d'enfants privés sont plus nombreux mais plus petits et accueillent 42 % des enfants.</p> <p>Baisse de l'âge de scolarisation à 6 ans a ouvert places dans jardins d'enfants qui offrent désormais places suffisantes pour les 3-6ans.</p>
Finlande	<p>Taux d'activité: en 1999,70 % des femmes âgées de 25 à 34 ans travaillaient dont 13 % à temps partiel.</p>	<p>En Finlande, tout enfant dont l'âge est inférieur à celui de la scolarité obligatoire (7 ans) dispose d'un droit inconditionnel à bénéficier d'un accueil et d'une éducation préscolaires, qui doivent être fournis par les autorités locales dès que les congés parentaux sont terminés.</p>
Suède	<p>Taux d'activité : en 1999 81,5% des femmes âgées entre 25 et 34 ans ont travaillé, dont 32,1% à tps partiel.</p>	<p>- Tous les enfants de 1 à 12 ans ont droit à un accueil, aussi longtemps que leurs parents travaillent ou étudient (ce qui pose la question des enfants dont les parents sont en congé parental ou au chômage et qui ne peuvent pas avoir accès à ces services). Prestations préscolaires</p>

		<p>assurées par les municipalités : crèches et accueil familial.</p> <p>- structures d'accueil privées assurées par les coopératives de parents ou de travailleurs. Prestations privées doivent répondre aux mêmes exigences que prestations publiques.</p>
--	--	---

Tableau 4 : Modalités de financement des services

Pays	Modalités de financement
Danemark	<p>Les deux secteurs sont subventionnés par le gouvernement (couvre environ 38% des coûts pour secteur public, 32 pour secteur privé). Les municipalités ont également le devoir d'aider au financement de leurs structures, comme de celles du secteur privé. Les coûts pour les parents vont de 28 à 45% du coût réel, en fonction des municipalités, et des revenus des parents. Il existe aussi des déductions fiscales.</p>
Finlande	<p>Pas de problème de coût des services puisque les parents ne sont obligés de couvrir que 15 % des coûts, le reste étant subventionné par des impôts locaux et nationaux. Les parents ne paient que pour 11 mois par an, et les places pour leurs enfants sont également disponibles pendant la période des vacances. Les familles à faible niveau de revenu n'ont rien à payer, et la contribution financière parentale la plus élevée ne peut dépasser 1100MFI par mois. Les heures de classes préscolaires pour les 6 ans sont gratuites.</p> <p>Il existe aussi une allocation d'accueil privé (700 MFI par mois) payée par la municipalité à la garderie ou au centre d'accueil de leur choix.</p>
Suède	<p>A l'heure actuelle, les parents consacrent de 2 à 20% de leurs revenus à l'accueil des enfants, suivant leurs revenus et les droits perçus.</p> <p>Pour atténuer disparités territoriales, projet de loi prévoyant des services gratuits pour tous les enfants à partir de 4 ans.</p>

Tableau 5 : Organisation de la prise en charge

Pays	Organisation de la prise en charge
Danemark	<p>de 0 à 1 an : prise en charge par les parents. Seulement 2% des enfants sont dans des services extérieurs.</p> <p>De 1 à 4 ans : plus de 48%. Recours aux garderies familiales et informelles. Le ministère s'est donné pour objectif d'assurer couverture complète des moins de 3 ans d'ici 2003.</p> <p>De 4 à 6 ans : offre répond parfaitement à la demande. 80% des enfants sont accueillis.</p>
Finlande	<p>De 0 à 1 an : Congés parentaux et accueil familial informel.</p> <p>De 1 à 3 ans: Environ 24 % des enfants fréquentent les services d'accueil des jeunes enfants ; 54 % au sein de l'accueil familial et 46 % dans des centres d'accueil pour jeunes enfants. Les services sont ouverts de 10 à 12 heures par jour et presque tous les enfants occupent des places à plein temps.</p> <p>De 3 à 6 ans: 54 % des enfants de cette classe d'âge sont inscrits dans des centres d'accueil pour jeunes enfants (12 % à temps partiel).</p> <p>6 ans : 78 % des enfants suivent actuellement des classes préscolaires. ou bien dans les jardins d'enfants (90 %) ou bien dans les écoles (10 %, mais taux en progression).</p>

Malgré la richesse de l'offre dans les pays scandinaves, les difficultés économiques des années 1990 ont incité les autorités locales à réduire leur soutien à ces services publics et les standards de qualité de leurs services. Ce fut le cas en Suède, où le nombre d'enfants accueillis a eu tendance à augmenter en même temps que le nombre de professionnels impliqués dans des groupes diminuaient. Ou bien encore, l'amplitude horaire d'ouverture de ces centres a été réduite. Ainsi, par exemple, dans les centres accueillant des enfants d'âge scolaire après l'école, la taille des groupes est passé de 15-20 à près de 40 en quelques années. La contribution financière des parents a également augmenté. Cette réduction a déjà engendré un renforcement des inégalités. Cette tendance est également repérable au Danemark, où la réduction de places dans les services publics a provoqué des difficultés d'accès à des parents au chômage, la priorité étant donné aux parents actifs occupés. Commence également à se poser dans ces pays la question des horaires atypiques et de l'insuffisance de l'offre de garde à certaines périodes de la journée (le matin très tôt, en fin d'après-midi, le soir ou même la nuit). Le développement des emplois sur des horaires atypiques est un défi pour les années à venir.

2. La configuration française au regard des autres pays européens

2.1. Evolution de la politique de prise en charge de la petite enfance en France de 1970 à la fin des années quatre-vingt-dix^{1°1}

Par rapport aux autres dispositifs européens, comment se situe la configuration française? En répondant à cette question, il ne s'agit pas bien sûr ici de refaire le bilan déjà entrepris par Frédérique Leprince dans son rapport au Haut Conseil, mais de saisir l'évolution qu'a connu le dispositif français au cours des dernières décennies. En effet, les questions que nous avons repérées dans la littérature européenne sont pertinentes pour le cas français. Nombre des logiques identifiées ont déjà été poursuivies. Aussi, avant de tirer les leçons de ce bilan pour la politique française de prise en charge des enfants, nous pouvons, d'une part, retracer les grandes étapes et les objectifs repérables dans l'histoire récente de ces dispositifs, et d'autre part, tenter de lister les difficultés auxquelles se confronte le système français pour identifier dans les expériences européennes des pistes de réponse ou d'évolution.

Si l'on analyse l'évolution de la politique française au cours de vingt dernières années et les réformes entreprises, on peut identifier quatre principales étapes :

1970- 1980 : L'amorce d'une politique de développement de services professionnalisés soutenus par les pouvoirs publics

Durant cette période, la branche famille de la sécurité sociale française et les pouvoirs publics ont développé une politique active dans le domaine de la prise en charge de la petite enfance et, en particulier, pour les enfants de moins de 3 ans (Norvez, 1990). Parallèlement au développement de l'emploi salarié des femmes à temps plein, du fait du développement de l'emploi tertiaire et de la demande de main d'œuvre, une série de mesures ont été adoptées pour promouvoir une prise en charge collective et institutionnelle des petits enfants: crèches collectives, crèches familiales, mini-crèches, halte-garderies.

En 1977, les pouvoirs publics ont défini également un statut professionnel pour les "assistantes maternelles" avec une procédure d'agrément (visite par un travailleur social, examen médical, attestation de moralité) et adopté la formule d'un « congé parental » non rémunéré (au maximum d'une année), pouvant être demandé par l'un ou l'autre parent (même s'il ne l'est presque toujours que par les mères) si celui-ci a travaillé au moins une année pour un même employeur, avant la naissance de l'enfant. L'obtention de ce congé est cependant l'objet d'une tractation entre l'employeur et l'employé. Ce congé parental, inscrit dans la législation du travail, permet aux usagers de continuer de bénéficier des mêmes droits sociaux et d'avoir des garanties de retour à l'emploi.

Parallèlement à ces dispositions, le rôle de l'école maternelle (gratuite dans la logique du système républicain universaliste) pour les 3 à 6 ans a joué un rôle majeur et a été généralisé dans les années 1970, quels que soient le statut social du parent et la position de la mère sur le marché du travail. Cette offre de scolarisation précoce, qui n'est pas considérée comme un mode de garde, est complétée en France dès cette époque par différentes formules de prise en charge péri-scolaires (centre de loisir sans hébergement, centre d'accueil et de loisir organisé par les municipalités).

1980-1984 : La promotion et le développement d'un accueil collectif et institutionnel

^{1°1}. Cette partie reprend quelques éléments d'un article publié en commun avec A. Math et E. Renaudat dans un ouvrage anglais sous la direction de J. Lewis (Martin, Math, Renaudat, 1998).

Le début des années 1980 a été marqué par un renforcement de cette logique de réponse collective et professionnalisée, notamment sous l'impulsion des promesses du candidat, puis du Président Mitterrand. Un Secrétariat d'Etat à la famille, créé en 1981, a rapidement mis en place un groupe d'experts afin de définir une politique en matière de petite enfance. Le rapport Bouyala-Roussille (1982) intitulé « L'enfant dans la vie » a ainsi formulé un certain nombre de préconisations autour de trois idées principales : premièrement, répondre au problème de la dispersion des réponses; deuxièmement, souligner l'importance du développement psychologique et physique des enfants au travers des activités d'éveil et enfin, souligner l'insuffisance des réponses en termes de nombre de places (seulement 10% des enfants pouvant bénéficier d'une place en crèche, sachant que dans 40% des cas la formule de garde demeurait inconnue), sans compter les écarts considérables de coûts des différentes formules.

Ce rapport proposait donc principalement de développer des places de crèches collectives et familiales, afin de fournir une réponse quantitative suffisante et qualitative par le professionnalisme des intervenant(e)s. C'est à partir de ce rapport que les Caf (Caisses d'allocations familiales) ont mis en œuvre les « contrats-crèches » de manière à faciliter le développement des places pour les moins de 3 ans en soutenant financièrement les municipalités qui acceptaient de s'engager pour 5 ans dans ce développement de services collectifs¹⁰⁷. Le nombre de places en crèches (collectives, familiales ou parentales) a certes augmenté sous cette impulsion mais de manière encore très insuffisante : en 1988, seulement 20 000 nouvelles places avaient été créées, alors que l'objectif initial était de 100 000.

Pour ce qui concerne les assistantes maternelles, fut instituée en 1980, la « prestation spéciale assistante maternelle » (PSAM) réservée à la prise en charge des enfants de moins de 3 ans pour les parents recevant déjà des allocations familiales et permettant de couvrir une partie des charges sociales liées au salaire d'une assistante maternelle. Toutes ces dispositions ont été conçues en référence à des critères de qualité, de bonne socialisation des enfants. Il s'agissait donc moins de « garde » que « d'accueil ».

Parallèlement, on a assisté à une montée en charge du rôle de l'école maternelle jusque dans les années 1990 (voir tableau suivant), pour atteindre une scolarisation complète des enfants de 3 ans et même progressivement un accueil de près d'un tiers des enfants de 2 ans :

Tableau 6 : Proportion des enfants de 2 et 3 ans scolarisés dans les écoles maternelles"

	1985	1990	1994	1995	1996
Enfants de 2 ans	31,9	35,2	35,4	35,7	36,1
Enfants de 3 ans	93,3	98,0	99,5	99,7	99,9

Source : Hée B. (1995)

¹⁰⁷ On doit noter que les municipalités ont reçu par les lois de décentralisation la charge des dossiers de la petite enfance. Néanmoins, ils n'ont en domaine aucune obligation d'investir dans ce domaine. Ils doivent tout au plus mettre en place un secteur de la petite enfance chargé de coordonner l'offre dans ce domaine.

1985-1989 : La diversification des réponses avec le développement de prestations de garde et d'un congé parental à faible niveau de rémunération

La seconde moitié des années 1980 a été marquée par une série de mesures indiquant clairement que l'on a renoncé à la réponse homogène et professionnalisée des périodes précédentes. Ainsi les nouvelles mesures visent soit à améliorer l'accueil des enfants jusqu'à 6 ans, par le développement des modes de prise en charge péri-scolaires (les horaires de l'école étant limités de 8 heures à 18 heures), soit à modifier les conditions d'accès au congé parental pour faciliter ce que l'on va désormais qualifier de « conciliation entre vie familiale et vie professionnelle », pour les femmes exclusivement. En 1984, le congé parental a été étendu de une à deux années, sachant qu'il est devenu obligatoire à tout employeur de plus de 100 personnes de l'octroyer sur simple demande et de garantir un retour dans le même emploi ou un emploi équivalent sans réduction de salaire à la fin du congé (sauf faillite de l'employeur, par exemple).

En 1985 a été également instituée « l'allocation parentale d'éducation » (APE), une allocation de congé parental (forfaitaire et non soumise à conditions de ressources) visant à compenser partiellement la perte de revenu consécutive au choix d'un parent de se retirer provisoirement du marché du travail pour s'occuper de son troisième ou subséquent enfant, jusqu'à ce qu'il est atteint 3 ans. Il s'agit cette fois, non plus de droit du travail, mais de droit de la sécurité sociale. L'accès à cette prestation suppose que le parent ait travaillé un minimum de temps (dans la logique de l'ouverture à un droit lié à un temps de cotisation), sachant que les conditions d'accès ont été rapidement assoupli. En 1986, on demandait à ce que le bénéficiaire ait travaillé au moins deux ans au cours des dix dernières années.

Du côté de l'offre de services collectifs, les « contrats enfance » ont remplacé les « contrats crèches » en 1988, avec une logique plus ambitieuse : ces nouveaux contrats entre les Caf et les communes cherchent à couvrir une part plus importante des coûts de développement de modes de garde pour les enfants de moins de 6 ans (et non plus seulement des moins de 3 ans), intégrant donc les haltes garderies, les ludothèques, les formules dites de « multi-accueil », mais aussi les dispositifs d'accueil d'enfants malades, les « relais assistantes maternelles » permettant des échanges d'informations entre parents et professionnels, etc.

Une nouvelle orientation de la politique familiale a consisté à soutenir les ménages de façon à ce qu'ils emploient directement une garde à domicile. Ainsi a été créée en 1987, « l'Allocation de garde d'enfant à domicile » : cette allocation est versée sans conditions de ressources aux parents qui emploient directement une garde à leur propre domicile pour leur enfant de moins de 3 ans, de façon à couvrir les charges sociales du salaire versée, dans une limite de 2000 francs par mois, sachant qu'un crédit d'impôt est prévu dont le montant correspond au coût global de la garde.

On voit donc que durant cette période, la notion de « conciliation » recouvre à la fois des politiques visant à développer des services pour permettre aux femmes de se maintenir ou de revenir rapidement sur le marché du travail, mais aussi à des mesures visant à permettre aux femmes de se retirer du marché du travail pour prendre en charge leurs jeunes enfants, souvent dans une logique néo-nataliste, en limitant l'accès aux soutiens publics pour celles qui ont une famille nombreuse (plus de 3 enfants). A cela s'ajoute une logique nouvelle au travers d'une mesure comme l'Agéd : il est alors moins question de garantir le professionnalisme et la qualité du services que de se centrer sur la prise en charge des coûts de la garde, sans contrôle de la qualité. Le but poursuivi est alors moins clair : s'agit-il de

promouvoir la prise en charge de la petite enfance ou de développer des emplois dans le secteur?

1990-1997 : politiques familiales ou politiques d'emploi?

La période qui suit est essentiellement marquée par le mot d'ordre de la création d'emploi. Il faut dire que la France occupe alors une des dernières places dans l'Union Européenne du point du taux de chômage (près de 13%). De ce fait, les mesures adoptées par le gouvernement socialiste visent essentiellement la création d'emploi, la simplification des procédures de recrutement direct par les ménages et la réduction du travail au noir dans le domaine de la garde d'enfants. Dans une perspective d'emploi, en effet, les réponses fournies par les services collectifs de type crèches, avec des professionnels qualifiés, apparaissent comme nettement plus coûteuses que les formules consistant à favoriser l'emploi direct par les parents de personnes qu'ils jugent aptes à remplir cette fonction de garde.

Ainsi, la politique familiale prend en charge la couverture des cotisations sociales employeurs et salariés (40% du coût salarial) et incite les ménages à recourir à ces emplois directs par des allègements fiscaux couvrant une large part de la charge salariale pesant sur l'employeur.

De 1990 à 1994, cette politique d'emploi dans le domaine de l'enfance s'est traduite par un mot d'ordre : développer les « emplois familiaux ». Les pouvoirs publics et les médias évoquaient même régulièrement l'existence d'un véritable « gisement d'emplois ». Ainsi en 1990, est mise en œuvre une nouvelle prestation en remplacement de la PSAM¹⁰⁷ : l'« aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée » (Afeama). L'Afeama est accessible à toutes les familles (y compris celles ne recevant pas d'autres prestations familiales) pour couvrir une partie des coûts de prise en charge des enfants de 3 à 6 ans (110 francs par jour). Cette mesure avait pour objectif de lutter contre le travail au noir en étant plus attractive. Un incitatif fiscal est également mis en œuvre (dans la limite de 3700 francs par an et par enfant de moins de 7 ans).

La promotion des « emplois familiaux » a été poursuivies en simplifiant les formalités de recrutement de personnels à domicile et par des allègements fiscaux. Cette politique a clairement profité aux ménages bien dotés économiquement, qui peuvent tirer profit des réductions fiscales. Ce crédit fiscal correspondait alors à la moitié des dépenses dans les limites d'un plafond de 13 000 francs par an. L'adoption de la procédure du « chèque emploi service » fut un autre moyen de renforcer ces incitatifs. Grâce à ce système, l'emploi d'une personne pour une durée réduite (8 heures par semaine) a été encore facilité, puisqu'il n'est plus nécessaire d'établir un contrat de travail ni de fiches de paye. L'employé est directement payé par le chèque.

Cette période est donc clairement en rupture avec les précédentes, tant s'impose la logique d'emploi aux dépens de toute autre logique, même celle du contrôle de la qualité et de la professionnalisation des services.

La fin des années 1990 a vu se renforcer encore cette logique de développement de prise en charge individuelle des enfants. Dès 1993, sous le gouvernement Balladur, le plafond du crédit fiscal pour l'emploi d'un personnel à domicile a été augmenté : passant de 13 000 à 45 000 francs par an. En 1994, ce plafond a été doublé, pour atteindre un maximum de 4000 francs par mois et a été étendu aux familles avec un enfant dont l'âge est compris entre 3 et 6

¹⁰⁷. Dont les résultats demeuraient insatisfaisants : 45 000 bénéficiaires en 1989.

ans. En cumulant ces différents avantages, le soutien à ces emplois permet de couvrir plus de 70% du coût d'un salarié à temps plein. Ces divers avantages ont eu des effets très rapides. Entre la fin de 1994 et la fin de 1996, le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 25 000 à 67 000, ce qui correspond au soutien de près de 100 000 enfants de moins de 6 ans¹⁰⁴.

¹⁰⁴. Pour une actualisation de ces données, on se reportera au rapport de Frédéric Leprince.

Tableau 7 : Allocation de garde d'enfant à domicile (Aged)

Aged	Dépenses (en million de francs constants 1996)	Bénéficiaires * (en milliers au 31 décembre)
1987	28	2
1988	200	9
1989	274	11
1990	292	13
1991	299	12
1992	322	15
1993	462	21
1994	539	25
1995	951	47
1996	1619	67

Source : Boissières C. (1997) "Prestations familiales", Cnaf.

De même, les incitations pour favoriser le recrutement d'une assistante maternelle agréée ont été renforcés. Les ménages bénéficiaires de l'Afeama sont ainsi passés de 110 000 fin 1991 à 380 000 fin 1996, ce qui correspond à près de 440 000 enfants de moins de 6 ans.

Tableau 8 : Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama)

Afeama	Dépenses (en millions de francs constants 1996)	Bénéficiaires (en milliers au 31 décembre)
1991	586	110
1992	1935	159
1993	3321	218
1994	4320	273
1995	5729	326
1996	7032	380

Source : Boissières C. (1997) "Prestations familiales", Cnaf.

Cette logique d'emploi a eu des effets anti-redistributifs très nets dans le domaine de la prise en charge de la petite enfance. Ces nouvelles mesures, très généreuses, ont massivement bénéficié aux ménages les mieux dotés qui emploient une aidante à domicile (avec le bénéfice des réductions fiscales), voire aux ménages à revenu moyen qui recourent aux services d'une assistante maternelle agréée, mais dans une moindre mesure. En revanche les besoins des ménages les moins dotés ont été mal couverts ou l'ont été de manière informelle, ou en ayant recours aux dispositifs de garde collective (crèches). En effet, les évolutions du marché du travail (flexibilité des horaires et des statuts) ont révélé des besoins de garde atypique à des horaires de plus en plus atypiques et non couverts (travail de fin de semaine, de soirée, de 2x8 ou 3x8). De plus un tiers des enfants de moins de 3 ans restent pris en charge par leur mère.

Tableau 9 : Répartition des enfant de 0-3 ans selon le mode de garde en 1982 et 1990

	1982		1990		Enfants dont la mère (cohabitante et mariée) est active	Enfants dont la mère active est en situation monoparentale
	Tous les enfants	%	Tous les enfants	%		
Tous	2 250 000	100	2 260 000	100	100	100
À l'école (seulement pour les enfants de 2 ans)	200 000	8.9	250 000	11.1	9.2	12.5
à domicile	1 350 000	60.1	1 350 000	59.7	32.5	28.4
• par la mère elle-même	1 200 000	5.3	1 110 000	2.2	4.0	4.0
• par un autre membre de la famille	40 000	1.8	50 000	29.2	58.3	59.0
pas à domicile	90 000	24.0	660 000	6.2	11.4	18.1
• crèche	230 000	4.0	140 000	12.4	25.1	22.7
• assistante maternelle agréée	140 000	10.2	160 000	7.0	14.2	11.7
• au domicile d'un autre membre de la famille (par ex. grand-parents)	80 000	6.2	80 000	3.5	7.5	6.5
• par une autre personne		3.6				

Sources : Desplanques G. (1993) et Insee (1994), et enquête Famille (1982 et 1990).

Les politiques dans le domaine de la prise en charge de la petite enfance n'ont donc pas poursuivi une logique de lutte contre l'exclusion sociale. Ce type d'objectif n'est visible que

dans les réponses fournies par l'éducation nationale en développant l'accès à l'école maternelle pour les enfants de deux ans dans les « zones d'éducation prioritaire ».

En fait, pour les ménages à faible revenu, la réponse consiste plutôt à organiser le retour des ces femmes dans leur foyer pour s'occuper de leur enfant en bas âge. Les effets de l'Allocation parentale d'éducation (APE) sont tout à fait clairs à cet égard. En 1995, le bénéfice de l'APE a été étendu aux familles de deux enfants, dont le dernier a moins de 3 ans. A également été prévu un versement d'une APE partielle pour les femmes qui faisaient le choix du temps partiel. 95% des bénéficiaires de l'APE sont des femmes. Mais il s'agit aussi de femmes dont le niveau d'étude et de qualification est faible, mal positionnée sur le marché du travail, au chômage ou dans des emplois précaires, sans perspectives de carrière. Pour ces femmes, le bénéfice de l'APE est attractif, car elle permet de sortir d'une inscription insatisfaisante sur le marché du travail et du même coup de réduire les sur-coûts provoqués par la garde du ou des enfants (Fagnani, 1995; Afsa, 1996; Fagnani, 1996). Il peut s'agir aussi de femmes vivant en milieu rural, où manquent des réponses en termes de garde d'enfants.

Ce n'est donc pas à strictement parler une mesure de prise en charge des enfants, mais plutôt une politique d'emploi. Dans une période de récession et de crise de l'emploi, cette mesure a eu un succès considérable et inattendu. Le nombre de bénéficiaires est passé de 174 000 à la fin de 1994 à 447 000 à la fin 1996. Les effets sont encore plus visibles si l'on ne considère que l'APE de rang 2 (concernant les enfants de rang 2) : En décembre 1995, elle était perçue par environ 110 000 bénéficiaires; en décembre 1998, par 350 000, dont 70% à taux plein. Cette politique est également très coûteuse : en 1998, le coût de l'APE s'élève à 11 milliards de francs, soit 10% du total des prestations familiales versées en métropole.

Mais les effets de l'APE sont surtout visibles sur le taux d'activité des femmes avec deux enfants : En 1994, les femmes avec un ou deux enfants avaient atteint des niveaux d'activité proches de ceux des femmes sans enfant, soit 73%. A partir de 1995, le taux d'activité des mères de deux enfants a enregistré une baisse importante : 67% en 1995, 59% en 1996, 57% en 1997, 55% en 1998 et 56% en 1999, sachant que cette baisse est d'autant plus importante que l'on a affaire aux femmes les moins qualifiées ((Bonnet et Labbé, 1999). Néanmoins, les difficultés sont rapidement apparues concernant le retour de ces bénéficiaires vers l'emploi. Les promesses pourront-elles toujours être respectées, la trappe du chômage pourra-t-elle être évitée? En tout état de cause, les inégalités de genre provoquées par ce type de mesure sont patents (Fagnani, 1995, 1996).

Tableau 10 : Allocation parentale d'éducation (APE)*

APE	Dépenses (en millions francs constants 1996)	Bénéficiaires (en milliers au 31 décembre)
1985	11	3
1986	358	27
1987	3845	162
1988	6802	187
1989	6911	187
1990	6794	181
1991	6542	174

1992	6172	164
1993	5895	154
1994	5969	175
1995	8331	303
1996	12567	447

* France métropolitaine seulement.

Source : Boissières C. (1997) "Prestations familiales", Cnaf.

Pourtant, les résultats de cette logique d'emploi apparaissent bien maigres après coup. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de 1996 a critiqué le coût de cette logique de création d'emploi à domicile. En effet, on estime à 10 000 équivalent temps plein (correspondant à 20 000 employés) le nombre d'emplois. Une récente étude portant sur l'Agèd a même montré qu'une large proportion des familles, en particulier les plus riches d'entre elles, auraient de toute façon eu recours aux services d'employés à domicile, sans l'existence de cette prestation et des avantages qu'elle procurait (Fagnani, 1997b). Et ceci sans compter avec les conditions de travail de ces employées à domicile (qui travaillent souvent de 10 à 12 heures par jour, cinq jours par semaine, souvent en réalisant à côté de la garde d'enfants des tâches domestiques, pour le salaire minimum, sachant qu'elle ont dans de nombreux cas leurs propres obligations familiales auprès de leurs enfants). Cette solution est donc bien conçue pour le bénéfice des employeurs et non pour celui des personnes employées, dont on voit mal comment elles peuvent bénéficier d'une politique visant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

En somme, la politique française de prise en charge des enfants a connu une évolution remarquable, entre l'objectif de développement de services publics et professionnalisés des années 1970 et 1980 à la logique de promotion de l'emploi, au risque du renforcement des inégalités de genre et des inégalités sociales d'aujourd'hui.

2.2. Quelles leçons des expériences européennes pour le cas français ?

Si l'on compare le cas français à la lumière de l'ensemble des dispositifs européens de prise en charge de la petite enfance, il est clair que la France se situe dans le groupe de pays qui bénéficient d'un haut niveau d'offres. Aussi, si l'on souhaite tirer profit de la comparaison européenne pour suggérer des pistes de réforme en France, il faut partir de cette offre très diversifiée, des problèmes qu'elle pose et des pistes de solution que l'on peut identifier dans d'autres pays. Compte tenu des informations recueillies sur la prise en charge de la petite enfance en Europe, c'est plutôt vers les pays scandinaves que nous nous tournerons pour trouver des pistes de solution : Suède, Finlande, Danemark, principalement. Dans le tableau synthétique qui suit, nous tentons de rendre compte des différentes formules existantes, des problèmes et des débats qu'elles soulèvent et enfin, des pistes de solution que l'expérience des pays scandinaves peut suggérer.

Les solutions de prise en charge du jeune enfant (0-3 ans)	Dispositifs de prise en charge et mesures pertinentes	Problèmes et débat concernant cette solution	Perspectives d'évolution compte tenu de la comparaison européenne
1. faire garder			

<p>l'enfant à l'extérieur</p>			
<p>- école maternelle</p>	<p>L'école maternelle (EM) est clairement un des dispositifs majeurs de prise en charge de la petite enfance en France, surtout si on le compare aux pays de l'UE qui n'ont pas développé de dispositifs public de cette nature. L'EM résout le problème de la prise en charge de presque tous les enfants de 3 ans et de près d'un tiers des enfants dès 2 ans et sur une plage horaire importante qui s'approche des horaires de travail de bcp de salarié(e)s.</p>	<p>Les problèmes que pose l'extension de cette offre concerne principalement la prise en charge collective très précoce d'enfants au cours de leur deuxième année qui entraîne ou impose une très grande disponibilité des intervenants et parfois des tensions avec les parents (surtout primipares) sur le suivi de leur enfant.</p> <p>- les problèmes de personnel. Dans certains cas, deux professionnels (une instit et une aide) prennent en charge une classe de 20 ou plus d'enfants de 2 et 3 ans pendant une journée de près de 8 heures. La question de la qualité d'une telle prise en charge est donc clairement posée.</p>	<p>Pour que ce type de solution soit optimisé, on peut évoquer la réduction des effectifs des classes de première année de maternelle ; et donc le recrutement de personnels permettant de garantir cette prise en charge de qualité. une attention particulière pourrait aussi être accordée à la coordination des solutions complémentaires pour couvrir la totalité des horaires de travail que les parents mettent en œuvre pour leurs enfants, sous la forme d'un suivi de ces arrangements péri-scolaires par un membre de l'équipe de l'EM</p>

<p>Crèches municipales ou collectives</p>	<p>Cette solution a eu les faveurs des politiques en France de 1981 à 1985 –86, mais n’a pas été à la hauteur des promesses (Les 100 000 places des 110 propositions). La politique des contrats-crèche a produit des effets et continuent d’en produire. La solution de la progressivité du coût de cette formule pour les ménages est manifestement aussi très importante.</p>	<p>La couverture du pays est très loin d’être satisfaisante avec des lacunes criantes (comme à Paris, par exemple, mais aussi dans bcp de petites villes ou de villes moyennes).</p> <p>Un autre problème concerne la sélection des publics par la plus grande accessibilité de cette solution pour des ménages à revenu relativement modeste, et l’orientation des couches moyennes vers des solutions à domicile par l’emploi direct. Jusqu’où peut-on appliquer cette politique de discrimination positive ?</p>	<p>Les exemples scandinaves montrent que la gestion très décentralisée de ce secteur d’action publique est une bonne solution, car c’est une gestion de proximité qui satisfait aussi les attentes des usagers.</p> <p>Une relance de la politique des contrats-crèches avec un observatoire des disparités territoriales pour tenter continuellement de les réduire pourrait être une solution adaptée.</p> <p>On pourrait aussi veiller à ce que les publics d’usagers soient le plus mixtes socialement parlant que possible.</p> <p>C’est à ce niveau que l’idée d’une gestion décentralisée peut encore évoluer en adoptant le</p>
--	--	---	---

			<p>système de la législation finlandaise de 1997 créant une obligation pour chaque municipalité de trouver une solution locale (quelle qu'elle soit, crèche, assistante maternelle, garde à domicile, etc.) pour toute demande d'un résident de la municipalité. Cette solution ne concerne donc pas que la question des crèches.</p>
<p>Assistants maternelles agréées</p>	<p>La mise en place de la PSAM puis de l'Afeama a répondu à un double besoin : satisfaire une demande importante d'usagers de trouver auprès d'une « nounou » la réponse à un besoin très personnalisé de soins et de care ; lutter contre le travail au noir, en créant un incitatif par une</p>	<p>Les problèmes posés concerne le statut de ces professionnels : Le fait qu'ils soient faiblement rémunérés, faiblement qualifiés, nécessitent souvent qu'ils exercent plusieurs fonctions alternativement ou consécutivement (aide à domicile, auxiliaire de vie,</p>	<p>Les solutions renvoient ici comme dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes à la valorisation de ces professions et à l'amélioration de leur statut, qui demeure aujourd'hui trop précaire et trop peu attractif. Des programmes de valorisation de cette fonction</p>

	<p>prestation familiale pour rendre formel une offre informelle trouvée généralement dans le voisinage.</p>	<p>ass.mat) L'autre problème concerne la compatibilité de la tâche de ces professionnels avec leurs propres responsabilités parentales.</p>	<p>pourraient être promus en s'inspirant de ce qui existent dans d'autres pays.</p> <p>Enfin, concernant les assistantes maternelles, nous pouvons retrouver la proposition précédente sur le droit du résident d'avoir la garantie d'une place dans le dispositif municipal de prise en charge.</p>
<p>2. Faire garder l'enfant chez soi par un tiers</p>	<p>La garde à domicile de l'enfant est facilitée en France depuis la création de l'Aged. Cette solution est particulièrement adaptée pour les parents qui sont l'un et l'autre actifs et occupés avec des horaires de travail longs et parfois incompatibles. L'intéressement fiscal produit également un incitatif qui tend à trier les</p>	<p>Les problèmes posés sont principalement les suivants. Le statut et le niveau de qualification des carers (aucune obligation de compétences – les parents choisissent) ; le risque de développement de nouvelles formes de domesticité ; le problème de la stabilité des nouveaux intervenants qui ne restent pas</p>	<p>Encore une fois, la réponse à ces problèmes réside dans la définition d'un statut d'aidant et aussi d'une définition d'un niveau de qualité de la prise en charge : une charte de qualité s'imposerait a minima</p>

	bénéficiaires.	dans ce secteur précaire (sauf le temps de leurs études supérieures comme job d'appoint) ; le problème de la qualité de la prise en charge	
3. garder soi-même son enfant	La solution du congé parental rémunéré à laquelle incite les réglementations européennes est la solution	Les limites du dispositif français sont les suivantes. Le niveau forfaitaire et peu élevé de l'APE fait que ce dispositif n'est pertinent que pour les femmes, et encore que celles qui étient mal positionnées sur le marché du travail (demandeuses d'emploi, faible niveau de rémunération et de qualification, sans possibilité de carrière, etc.), sans compter la limitation au deuxième enfant l'absence d'une réflexion et de proposition de création d'un statut en matière de protection sociale (droits à	On trouve clairement des solutions bien meilleures dans les pays d'Europe du nord. un congé parental rémunéré indexé sur le dernier niveau de salaire 80% du dernier salaire pendant un an avec une diminution ou un forfait ensuite, par exemple) ce système pourrait permettre d'inciter les hommes à adopter un tel système pour garantir une meilleure égalité homme-femme. Le principe des quotas d'utilisation pour les hommes d'une partie minimale du

		des cotisations retraite financés par la collectivité)	temps légal est une solution envisageable et déjà expérimenté en Europe du Nord, avec un succès mitigé. Il faudrait aussi trouver une formule plus souple d'ajustement du congé au fur et à mesure de la croissance de l'enfant. (révisable chaque année pendant la durée du congé)
		Un certain nombre de problèmes peuvent encore être mentionnés. - le développement des horaires atypiques et des 3/8	A ce niveau, il faut sans doute adopter des mesures incitant les entreprises à s'associer à une régulation managériale de la question de la garde des enfants, notamment dans le cadre de l'application des 35 heures Faut-il de la même manière et jusqu'où développer la garde de nuit ?
			Dernière suggestion inspirée des

			modèles scandinaves : promouvoir une gestion de proximité des ressources locales disponibles tout en veillant à l'équité territoriale
--	--	--	--

Eléments de conclusion

La politisation du caring

La question de la répartition de la charge entre les solidarités publiques et privées pour prendre en charge les personnes vulnérables est à l'ordre du jour de l'agenda politique de tous les systèmes de protection sociale. En effet, la combinaison des contraintes démographiques et économiques remet en cause le système bâti durant la période de croissance. La transformation rapide des comportements familiaux dans l'ensemble de l'Union européenne (notamment la chute de fécondité), la fragilisation des liens familiaux, de même que le vieillissement de la population et le bouleversement des étapes du cycle de vie, représentent des enjeux primordiaux et des arguments dans la discussion sur l'avenir des systèmes de protection sociale. Interminable jeunesse et interminable vieillesse se combinent alors aux effets dévastateurs du chômage et de la non-insertion sur le marché du travail pour remettre en cause les mécanismes sur lesquels était fondé l'équilibre philosophique et financier de ces systèmes.

Cette question est donc devenue centrale dans la réflexion des experts, que ce soit à propos de la prise en charge de la petite enfance, de la dépendance des personnes âgées, ou de la lutte contre la précarité et la pauvreté (voir les travaux de l'OCDE). D'où le thème du *Welfare-Mix* ou de l'économie mixte de bien-être, qui préconise une nouvelle combinaison des ressources et des moyens mobilisables à ces différents niveaux (Etat, famille, marché, tiers secteur) (Evers & Wintersberger, 1990).

Le besoin de trouver une solution à la crise financière du dispositif de protection sociale est tel que les pouvoirs publics envisagent dans de nombreux pays européens de renvoyer vers la famille (re-familialisation), ou vers le tiers secteur et le bénévolat, un certain nombre des services et des charges qui étaient précédemment partiellement couverts par des dépenses publiques, procédant en quelque sorte à une démarche inverse de celle de la période dite des « Trente glorieuses », durant laquelle les services publics se substituaient à la famille pour un certain nombre de fonctions qui lui étaient traditionnellement dévolues. L'enjeu est de savoir si les familles peuvent matériellement assumer plus qu'elles ne le font déjà, et surtout s'il est acceptable pour les acteurs de suivre un tel rééquilibrage, en particulier pour les femmes.

Dans le contexte de crise financière et de crise de légitimité de l'Etat-providence, la contribution familiale à la protection des individus dépendants (enfants, jeunes sans travail, personnes âgées, personnes vulnérables économiquement, etc.) apparaît donc de plus en plus centrale. Du point de vue des concepteurs de l'action publique, cette forme de « protection rapprochée » et de solidarité concrète est même conçue comme l'une des alternatives possibles pour pallier les limites des interventions publiques. Refusant de tenir compte du fait que ces solidarités de proximité ne compensent pas les inégalités mais les renforcent, nombre des réformateurs sociaux actuels envisagent de recourir à cet argument pour sortir de l'impasse. Il en est de même sur le terrain du rôle des associations et autres *non-profit organisations* (transfert de responsabilité vers les associations, théorie du capital social, communautarisme) (Putnam, 1999, Jenson, Mendell, Martin, Renard, 1999).

Les différents choix possibles

Face à cet enjeu de la prise en charge des enfants, plusieurs scénarios sont donc possibles : On peut tout d'abord considérer que le choix d'un mode de prise en charge est une affaire purement privée et que les parents doivent se débrouiller pour trouver l'arrangement qui leur

convient, sans intervention des pouvoirs publics (modèle libéral UK). Soit on estime que la meilleure solution demeure le fait d'encourager les mères à s'occuper de leurs enfants avant l'âge de 3 ans en restant à domicile, avec la promotion de dispositifs de salaire maternel ou de prestations dites de « libre choix », ou de congés parentaux longs et mal rémunérés (comme en Allemagne ex-RFA ou en Autriche et peut-être prochainement en France). Soit, l'objectif est de permettre aux parents d'avoir véritablement un choix entre exercer un travail et s'occuper de son enfant de moins de 3 ans à domicile, en développant des dispositifs permettant l'une ou l'autre des solutions (des services publics étendus d'une part, des congés parentaux rémunérés, de l'autre) (comme en Finlande). Soit encore, on privilégie des réponses différentes selon l'âge de l'enfant : des congés parentaux bien rémunérés avant un an ou 15 mois, et la garantie d'une prise en charge dans des structures publiques au-delà (comme en Suède et au Danemark).

Face à ces différents scénarios, il est clair que la trajectoire française est à la croisée des chemins. Plusieurs enjeux primordiaux sont posés : La France entend-elle ou non s'inscrire dans une logique de promotion de l'égalité entre les genres, ce qui correspond aussi aux recommandations européennes. Si c'est le cas, toutes les mesures qu'elle peut adopter dans le futur doivent tenir compte de cet enjeu. La promotion de l'égalité entre femmes et hommes suppose plutôt de définir un droit pour tous les parents à une place pour leur enfant dans le système de prise en charge publique, et à un congé parental rémunéré susceptible d'être utilisé conjointement et par les deux parents (quitte à recourir au principe d'un quota d'usage par les pères). Mais ce scénario suppose alors de faire en sorte que ces congés parentaux soient attractifs, tenant compte du salaire antérieur et non, limité à une compensation inférieure au salaire minimum. Le passage de l'un à l'autre de ces systèmes (garder chez soi avec un salaire, faire garder hors de chez soi) pourrait alors représenter un vrai choix pour les parents, sachant qu'ils auraient alors à répondre à la question de savoir à partir de quel âge il leur semble adapté et souhaitable de confier leur enfant à des tiers.

D'autres enjeux cruciaux sont posés comme la question du contrôle de la qualité des prises en charge, que ce soit à l'école maternelle pour les plus petits en veillant à diminuer le nombre des enfants par classe de 2 à 3 ans, en crèche, etc., mais aussi au niveau de la qualification et de la valorisation des métiers de la petite enfance. La diversité des dispositifs en cause (école maternelle, activités péri-scolaires, crèches, assistantes maternelles, etc.) gagnerait aussi en cohérence s'ils étaient coordonnés à une échelle locale (municipale, par exemple ou au niveau de communautés de communes) et s'ils dépendaient d'un seul ministère.

Enfin, les choix en matière de petite enfance imposent de tenir compte de l'enjeu des inégalités sociales : inégalités entre les femmes (celles qui font garder et celles qui gardent); inégalités devant l'emploi, avec les ruptures de trajectoires professionnelles qui compliquent considérablement les besoins de garde. Les dispositifs offerts doivent tenir compte de ces inégalités en offrant plus de souplesse et de flexibilité (un capital temps de congé parental susceptible d'être utilisé par l'homme comme par la femme selon sa trajectoire professionnelle jusqu'aux 3 ans de l'enfant, par exemple). Le développement des horaires flexibles suppose parallèlement des réponses flexibles. Pour améliorer la qualité de la prise en charge, il faut sans doute que l'on en sache plus sur ces pratiques de conciliation. Il faudrait pour cela observer concrètement les « arrangements » en étudiant au cas par cas les pratiques des individus qui font appel à leurs réseaux familiaux et aux ressources externes fournies par les pouvoirs publics pour articuler leur temps professionnelle, leur temps familial et leur temps personnelle. En effet, les arrangements du temps parental et du temps domestique épousent étroitement les horaires d'activité professionnelle en comblant les vides que laissent

ces derniers. La compréhension de l'impact de la flexibilité des horaires dépend de telles observations. L'important ici est sans doute que les arrangements de garde auxquels sont parvenus les parents soient suffisamment stables et prévisibles pour qu'ils ne représentent plus une charge mentale qui bouleverse et fragilise le quotidien.

Bibliographie :

- Afsa C. (1996), "L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation", *Recherches et Prévisions*, n°46, décembre.
- Bagavos C., Martin C. (2001), *Faible fécondité, familles et politiques publiques*. Rapport de synthèse du séminaire de Séville de l'Observatoire européen sur les affaires familiales.
- Barbier J-C. (1990), « Pour bien comparer les politiques familiales en Europe. Quelques problèmes de méthode », *Revue française des affaires sociales*, n°3, p. 153-171.
- Barou J. (2002), "La garde des jeunes enfants: un révélateur des évolutions de la famille en Europe", *Informations sociales*, n°102.
- Blossfeld H.P. and S. Drobnic (Eds) (2001), *Careers of Couples in Contemporary Society. From Male Breadwinner to Dual-Earner Families*. Oxford University Press.
- Boje T.B. and A. Leira (eds) (2000), *Gender, Welfare State and the Market. Towards a new Division of Labour*. Routledge.
- Causse L., Fournier C., Labruyère C. (1997), *Le développement des emplois familiaux. Effets sur les métiers de l'aide à domicile*, CEREQ, Série Observatoire, document n°121.
- Commaille J., Martin C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard éditions.
- Commaille J., Singly (de) F. (Eds) (1997), *La question familiale en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Daly M. (2000), *The Gender Division of Welfare*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Desplanques G. (1993), "Garder les petits : organisation collective ou solidarité familiale", in INSEE (1993), *La société française - Données sociales*, Paris.
- Deven F., Moss P. (2002), "Le congé parental: pour ou contre l'égalité des sexes?", *Informations sociales*, n°102.
- Dumon W. (1987), « La politique familiale en Europe occidentale, une réflexion sociologique », *L'Année sociologique*, p. 290-308.
- European Commission Network on Childcare (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. European Commission DG5, Equal Opportunities Unit.
- Evers A., Pijl M., Ungerson C. (Eds) (1994), *Payments for care. A comparative overview*, European Center, Vienna, Avebury.

- Fagnani (1997b), "L'allocation de garde d'enfant à domicile : profil des bénéficiaires et effet d'aubaine", *Droit Social*, novembre 1997.
- Fagnani J. (1993), « Bref aperçu sur les systèmes de protection sociale de la famille en Europe. Enjeux, contraintes et nouveaux arbitrages », *Solidarité santé – Etudes statistiques*, n°4, p. 87-97.
- Fagnani J. (1995), "L'allocation parentale d'éducation : effets pervers et ambiguïtés d'une prestation", *Droit social* n°3, Paris.
- Fagnani J. (1996), "Retravailler après une longue interruption le cas des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation", *Revue Française des Affaires Sociales* n°3 - 1996.
- Fagnani J. (1997a), "Recent Changes in Family Policy in France: Political Trade-offs and Economic Constraint", in Drew E, Emerek R., Mahon E. (eds), *Reconciling Family and Working Live*, Routledge.
- Fagnani J. (2002), "Activité professionnelle des mères et politiques de soutien aux parents qui travaillent. Quels liens au sein de l'Union Européenne?", *Informations sociales*, n°102.
- Fagnani J., Rassat E. (1997a), "Les bénéficiaires de l'Aged : où résident-ils ? Quels sont leurs revenus ?", *Recherches et Prévisions* n°47, mars.
- Fagnani J., Rassat E. (1997b), "Garde d'enfant et/ou femme à tout faire ? Les employées des familles bénéficiaires de l'Aged", *Recherches et Prévisions* n°49, septembre.
- Fenet F, Enjolras B. (1992), "L'accueil des jeunes enfants", *Informations Sociales* n°23, Paris.
- Gisserot H. (1997), *Pour une politique globale de la famille*, rapport du Comité de la Conférence sur la Famille, février.
- Guillot O., Jankéliowitch-Laval E., Reinstadler A. (1997), "La garde des jeunes enfants dont la mère travaille", *Recherches et Prévisions* n°49, septembre.
- Hantrais L. (ed) (2000), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*. Palgrave.
- Hantrais L., Letablier M-T. (éd) (1996b), *Comparing Families and Family Policies in Europe*. Cross-national Research papers. ESRC et Cnaf. Ronéo.
- Hantrais L., Letablier M-T. (Eds) (1996a), *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF.
- Jenson J. (1997), « Who Cares ? Gender and Welfare Regims », *Social politics, International studies in Gender, State and Society*, vol 4, n°2, summer, p. 182-187.
- Jenson J., M. Sineau (sous la direction de) (1998), *Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*. Paris, LGDJ.
- Lefaucheur N. & Martin C. (Eds) (1995), *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ? Recherche sur les fondements des politiques familiales européennes (Angleterre, France, Italie, Portugal)*. Rapport pour la Caisse nationale des allocations familiales.
- Leira A. (2002), *Working Parents and The Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge University Press.

- Lenoir D. (1994), *L'Europe sociale*. Paris, La Découverte, collection « Repères ».
- Lewis J. (1992), « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, 2 (3), pp. 159-173.
- Martin C. (1996), « Solidarités familiales : débat scientifique, enjeu politique », in J-C. Kaufmann (Ed), *Faire ou faire-faire. Familles et services*, Presses universitaires de Rennes, pp. 55-73.
- Martin C. (1997), « L'action publique en direction des ménages monoparentaux ». Une comparaison France-Royaume-Uni », *Recherches et prévisions*, n°47, p. 25-49.
- Martin C. (1998a), « Le domestique dans les modèles d'Etat-providence », in J. Commaille & B. Jobert, *Métamorphose de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Martin C. (1998b), « Comparer les questions familiales en Europe », in I. Théry, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Paris, La Documentation Française et les éditions Odile Jacob.
- Martin C. (2001), *La régulation politique de la famille*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 5, Sorbonne-René Descartes.
- Martin C., Hassenteufel P. (sous la direction de) (1997), *La représentation des intérêts familiaux en Europe : Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, France, Portugal*, Rapport pour la DG5 Commission européenne, 162 pages.
- Martin C., Math A., Renaudat E. (1998), « Caring for very young children and dependent elderly people in France : towards a commodification of social care », in J. Lewis (Ed), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot (UK), Ashgate Publishers.
- Math A., Renaudat E. (1997), "Développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi ? Une lecture de l'évolution des politiques en matière de modes de garde", *Recherches et Prévisions* n°49, septembre.
- Moss P., Deven F. (eds) (1999), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, CBGS Publications.
- Norvez A. (1990), *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, PUF-INED, Cahier n°126, Paris.
- OCDE (2001) : *Petite enfance, grands défis. Education et structures d'accueil*, 247 pages.
- Pfenning A., T. Bahle (eds) (2000), *Families and Family Policies in Europe. Comparative perspectives*. Peter Lang.
- Sainsbury D. (Ed) (1994), *Gendering Welfare States*, Sage Publications.
- Saraceno C. (1996), *Evolution de la famille, politiques familiales et restructuration de la protection sociale*, Note remise à l'OCDE dans le cadre de la réflexion intitulée « Horizon 2000 / Les nouvelles priorités pour la politique sociale. Ronéo, 32 pages.
- Startigaki M. (2000), « The European Union and the Equal Opportunities process », in L. Hantrais (ed), *Gendered policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*. Palgrave, p. 27-48.

- Strobel P. (2000), « Quelle place pour la famille dans la construction européenne ? », in M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard et B. Ribes (sous la direction de), *Les implicites de la politique familiale*. Paris, Dunod, p. 169-177.
- Threlfall M. (2000) : « Taking stock and looking ahead », in L. Hantrais (ed), *Gendered policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*. Palgrave, p. 180-200.
- Yakubovich Y, Grignon M. (1996), "Cas-types sur les modes de garde des jeunes enfants quand la mère de famille travaille à plein temps", research note, bureau des prévisions, Caisse nationale des allocations familiales, Paris.

SOMMAIRE

L'accueil des jeunes enfants en Europe :.....	137
Quelles leçons pour le cas français ?	137
Objectifs du rapport.....	139
-I-	141
Comment penser les politiques de prise en charge des enfants à l'échelle européenne.....	142
1. Concilier le travail et la prise en charge des enfants: un enjeu européen.....	142
1.1. Le rôle des institutions européennes	142
1.2. Comment concilier les rôles de bon pourvoyeur et de parent ? Des modèles de conciliation en Europe	144
2. Comparer les politiques de caring en Europe.....	148
2.1. Les regimes de Welfare	149
2.2. La critique féministe des régimes de Welfare:.....	150
2.3. Repérer des « régimes de <i>caring</i> »	152
-II-.....	Erreur ! Signet non défini.
Enseignements des réponses européennes pour le cas français.....	158
1. Des distinctions nécessaires selon l'âge des enfants	158
1.1. Le développement des modes de garde formels : garde collective publique et garde individuelle pour les enfants de moins de trois ans.....	67
1.2. Les politiques de congé parental	69
1.3. Le développement de services de qualité pour les 3-6 ans.....	70
1.4. Le cas des pays scandinaves.....	166
2. La configuration française au regard des autres pays européens	169
2.1. Evolution de la politique de prise en charge de la petite enfance en France de 1970 à la fin des années 1990.....	170
2.2. Quelles leçons des expériences européennes pour le cas français ?.....	178
Eléments de conclusion	186
La politisation du caring.....	186
Les différents choix possibles	186
Bibliographie :	188