

Remerciements

Le présent rapport est issu des réflexions du groupe de travail relatif aux métiers d'accueil de la petite enfance dans les structures collectives, mis en place par Monsieur Christian JACOB, Ministre délégué à la famille, le 13 novembre 2002. Ce groupe était présidé par Madame Marie-Claude PETIT, Présidente de Familles rurales (Fédération nationale), Monsieur Luc MACHARD, Délégué interministériel à la famille, en étant le rapporteur. Le secrétariat des séances était assuré par Monsieur François DELALANDE, Chef du bureau de la famille et de l'enfance de la Direction générale de l'action sociale.

Ce groupe de travail réunissait des représentants de l'ensemble des acteurs concernés du champ de la petite enfance. Outre des représentants des administrations centrales concernées (DIF, DIPH, DGAS, DGS, DHOS, DREES, DGAFP, DESCO, DGCL)¹, de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, ce groupe était composé de représentants des syndicats et associations de professionnels (ANPDE, FNEJE, ANAP, SNPDE, CFE-CGC, CFDT, CFTC, CGT), de représentants des centres de formation (CNFPT, CEEP, GNI, AFORTS, CEEAP), de représentants des associations familiales et des gestionnaires associatifs (UNAF, Familles rurales, UNIOPSS, FNEPE, ACEPP), de représentants des collectivités locales (AMF, ADF), de représentants de l'UNCCAS et de l'ANDASS, ainsi que de personnalités qualifiées, reflétant ainsi la forte dimension partenariale de l'accueil de la petite enfance au niveau local et au sein même des structures.

La mise en place de ce groupe de travail a été motivée par le constat des difficultés rencontrées par les gestionnaires des structures d'accueil collectif de la petite enfance pour recruter les professionnels nécessaires.

La lettre de mission adressée par Monsieur le Ministre délégué à la famille à Madame PETIT donnait mandat au groupe de travail de « dresser un constat statistique complet mettant en lumière les carences supposées ou déjà constatées, [d']expliquer les raisons de la désaffection relative à l'égard de ces professions et [de] proposer les solutions envisageables pour y remédier », afin notamment de « professionnaliser ce secteur, [de] le rendre plus attractif et [d']améliorer la formation des différents acteurs ». Il était également demandé aux membres du groupe « d'examiner la nécessité et la possibilité de créer des passerelles entre ces métiers, et d'en redéfinir les différents profils de carrière, notamment en ce qui concerne l'accès aux postes de responsabilité, d'envisager des relations avec d'autres métiers d'aide à la personne ou du secteur social dans son ensemble » et de « définir un dispositif de valorisation des acquis professionnels » ainsi que « les modalités d'évaluation externe [des] écoles et [des] formations ».

Le groupe de travail, qui s'est réuni à douze reprises, a procédé à de nombreuses auditions des représentantes de professions concernées, de syndicalistes, de représentants d'associations ou d'organismes paritaires collecteurs agréés du secteur et d'experts. Ces auditions, d'une grande

¹ La signification des sigles figure en annexe, dans la liste précise des membres du groupe.

richesse, ont permis au groupe de constituer un socle commun de connaissances et d'informations et de nourrir sa réflexion.

Sur cette base, le groupe a pu débattre dans un esprit d'ouverture, de dialogue et de respect des spécificités et de l'identité de chacun, des difficultés actuelles rencontrées dans le secteur de la petite enfance et des réponses qu'il convenait d'y apporter. Au-delà de la situation d'urgence créée par le manque de professionnels qualifiés dans ce secteur et du caractère souvent très technique des sujets abordés, le groupe de travail a souhaité étendre sa réflexion aux nouveaux enjeux liés à l'accueil des jeunes enfants (accompagnement des parents, accueil de l'enfant "différent"...) en vue de permettre l'adaptation de la formation des professionnels aux évolutions de la société et aux attentes des familles, et de garantir la qualité des formations dispensées.

De cette réflexion ont émergé des éléments de constat partagés et un certain nombre de propositions, qui ont été discutées avec l'ensemble du groupe à l'occasion des réunions plénières de ce dernier. Leur faisabilité et les modalités concrètes de leur éventuelle mise en œuvre ont ensuite été envisagées dans le cadre de réunions techniques, ouvertes à tous les membres souhaitant y participer. Un accord, le plus large possible, a enfin été recherché sur chacune de ces propositions, dans un souci commun de pragmatisme et d'opérationnalité. S'appuyant sur ces travaux, un rapport a été rédigé et soumis à la validation du groupe de travail. Cette démarche, souhaitée par l'ensemble du groupe, et en particulier par sa Présidente, a permis d'aboutir à des propositions à la fois ambitieuses et réalistes, au plus près des attentes et des besoins exprimés tant par les gestionnaires de structures, que par les professionnels et les familles.

Nous remercions vivement l'ensemble des membres du groupe pour leur assiduité et leur participation très active aux travaux, ainsi que pour le grand nombre et la qualité de leurs contributions écrites, qui ont nourri la rédaction du présent rapport. L'expertise technique qu'ils ont su apporter tout au long des travaux nous a été précieuse pour mieux appréhender les enjeux des problèmes posés et étayer les propositions formulées.

Nous tenons également tout particulièrement à remercier les personnes auditionnées, qui ont contribué par leurs interventions à l'élaboration du constat comme des propositions.

A toutes et à tous, nous exprimons notre profonde reconnaissance pour le travail accompli en commun au service des enfants et des familles.

La Présidente
Marie-Claude PETIT
Présidente de Familles rurales
Fédération nationale

Le Rapporteur
Luc MACHARD
Délégué interministériel
à la famille



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère délégué à la Famille

Rapport du groupe de travail

"LES METIERS DE LA PETITE ENFANCE DANS LES STRUCTURES D'ACCUEIL COLLECTIF"

RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A

Jean-François MATTEI

*Ministre de la santé, de la famille
et des personnes handicapées*

Christian JACOB

Ministre délégué à la famille

Présidente

Marie-Claude PETIT

*Présidente de Familles Rurales
fédération nationale*

Rapporteur

Luc MACHARD

Délégué interministériel à la famille

Secrétaire

François DELALANDE

*Chef du bureau de l'enfance et de la famille
Direction générale de l'action sociale*

Sommaire

Remerciements	1
Sommaire	3
Synthèse du rapport	7
Introduction	11
PREMIERE PARTIE : CONSTAT	17
Les modes d'accueil collectif de la petite enfance	19
1. Les différents modes d'accueil collectif de la petite enfance	19
1.1. Les modes d'accueil « réguliers » : les crèches	19
1.2. Les modes d'accueil « occasionnels » : les haltes-garderies	20
1.3. Les modes d'accueil « innovants »	21
1.4. Les jardins d'enfants	21
1.5. L'école maternelle	22
2. Les acteurs	22
2.1. Les communes	22
2.2. Les associations	23
2.3. Les caisses d'allocations familiales	24
2.4. Les départements	24
3. Un maillage territorial inégal	25
4. Les structures d'accueil collectif dans les préférences en matière de mode de garde	26
5. Un environnement réglementaire renouvelé : le décret du 1 ^{er} août 2000	28
Présentation des métiers de la petite enfance	29
1. Les différentes catégories de professionnels habilités à intervenir dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance	29
2. Les puéricultrices	30
3. Les éducateurs de jeunes enfants	30
4. Les auxiliaires de puériculture	31
5. Les personnes habilitées à exercer des fonctions de direction dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance	32

Le statut des professionnels de la petite enfance	35
1. Statut des professionnels dans le secteur public	35
1.1. Les puéricultrices	35
1.2. Les éducateurs de jeunes enfants	37
1.3. Les auxiliaires de puériculture	38
2. Statut des professionnels dans le secteur privé à but non lucratif	39
La formation aux métiers de la petite enfance	43
1. Les élèves et étudiants en formation	43
1.1. Les puéricultrices	43
1.2. Les éducateurs de jeunes enfants	43
1.3. Les auxiliaires de puériculture	44
2. L'offre de formation aux métiers de la petite enfance	45
2.1. Nombre et statut des écoles	45
2.2. Le financement des écoles	47
2.3. Les aides financières aux étudiants	49
2.4. Une offre de formation inégalement répartie sur le territoire	51
2.5. Les autres formations du secteur de la petite enfance	52
2.6. La qualification des personnels	53
2.7. La formation continue et en cours d'emploi	54
Éléments d'analyse des difficultés de recrutement de professionnels qualifiés dans le secteur de la petite enfance	57
1. Les indicateurs d'un manque de professionnels qualifiés	57
1.1. Une croissance des effectifs de professionnels de la petite enfance moins rapide que la hausse du nombre de places en structures d'accueil collectif entre 1990 et 2000	57
1.2. Les vacances de postes	60
1.3. Un turn over élevé	61
2. Éléments d'un constat général	61
2.1. Une pénurie de personnel qui n'est pas liée à une crise des vocations	61
2.2. Des raisons statutaires	63
2.3. Des raisons financières	63
2.4. Un manque de professionnels qui risque encore de s'aggraver	65
Annexe : Inégale répartition de l'offre de professionnels sur le territoire	66
Table des graphiques	69

SECONDE PARTIE : PROPOSITIONS **71**

Proposition n° 1 : Favoriser le recrutement de professionnels qualifiés dans les structures d'accueil collectif de la petite enfance **75**

- 1.1. Augmenter les capacités d'accueil des centres de formation 79
- 1.2. Améliorer la détermination et l'anticipation des besoins en matière de professionnels de la petite enfance 81
- 1.3. Favoriser la formation professionnelle en cours d'emploi des agents les moins qualifiés 83
- 1.4. Ouvrir des sections de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale 86
- 1.5. Élargir à d'autres diplômes l'arrêté du 26 décembre 2000 pour permettre aux employeurs de satisfaire plus facilement aux exigences de qualification des personnels posées par cet arrêté 89
- 1.6. Ouvrir la possibilité aux ATSEM et aux agents sociaux territoriaux qualifiés d'exercer leurs fonctions dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance 91
- 1.7. Modifier le calendrier de la scolarité des élèves auxiliaires de puériculture en vue d'améliorer leurs modalités de recrutement 92

Proposition n° 2 : Créer des passerelles entre les métiers d'aide à la famille **93**

- 2.1. Mettre en place la validation des acquis et de l'expérience pour les métiers de la petite enfance 97
- 2.2. Envisager la construction de passerelles avec d'autres métiers d'aide à la personne ou du secteur social 99

Proposition n° 3 : Renforcer l'attractivité des métiers de la petite enfance **103**

- 3.1. Plafonner les frais de scolarité assumés par les élèves 107
- 3.2. Diminuer le nombre des élèves ne percevant aucune aide durant leur scolarité 108
- 3.3. Améliorer les perspectives de carrière et d'évolution professionnelle des éducateurs de jeunes enfants en leur permettant d'accéder au cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs 109
- 3.4. Lancer une campagne de communication pour promouvoir la mixité dans les métiers de la petite enfance 112

Proposition n° 4 : Améliorer le contenu de la formation et garantir sa qualité **113**

- 4.1. Actualiser la formation des auxiliaires de puériculture et renforcer sa dimension éducative 117

4.2. Actualiser le programme de formation des puéricultrices pour l'adapter aux nouvelles exigences liées à la prise en charge de la petite enfance	118
4.3. Adapter la formation des éducateurs de jeunes enfants pour mieux répondre aux nouveaux enjeux liés à la petite enfance et à la famille	120
4.4. Mieux préparer les professionnels de la petite enfance à l'exercice des fonctions de direction de structures d'accueil	122
4.5. Améliorer la formation relative à la prise en charge des enfants handicapés	124
4.6. Garantir la qualité des formations dispensées par un renforcement de l'évaluation externe des écoles et des formations	125
<u>Proposition n° 5 : Mieux prendre en compte les spécificités des territoires</u>	127
5.1. Évaluer les conséquences du décret du 1 ^{er} août 2000 relatif aux établissements et aux services d'accueil des enfants de moins de six ans au regard des exigences de personnel prévu par l'article R. 180-22 du code de la santé publique	133
5.2. Favoriser la mutualisation des personnels entre établissements d'accueil de la petite enfance	135
5.3. Créer des synergies entre accueil collectif et accueil individuel au travers des relais assistantes maternelles	138
5.4. Développer les structures passerelles, notamment en milieu rural	140

Synthèse du rapport

Tous les acteurs du secteur partagent le diagnostic - corroboré par des statistiques encore limitées - selon lequel la **difficulté à recruter des personnels en nombre suffisant dans les structures d'accueil de la petite enfance** hypothèquerait à terme le développement de ces dernières et leur capacité à répondre pleinement aux attentes des parents.

Pour apporter des réponses à cette situation, Monsieur Christian JACOB, Ministre délégué à la famille, a confié par lettre de mission à Madame Marie-Claude PETIT, Présidente de la fédération nationale des Familles rurales, la présidence d'un groupe de travail – dont Monsieur Luc MACHARD, Délégué interministériel à la famille, a été le rapporteur – qui s'est réuni à douze reprises au cours des cinq derniers mois et a procédé à quinze auditions.

Le constat montre **la très grande diversité** des conditions dans lesquelles ces professions, eux-mêmes très variés (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, mais aussi titulaires du CAP petite enfance ou diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familial), sont exercés selon les structures (accueil régulier en crèche collective, parentale ou familiale, accueil occasionnel en halte-garderie, formes d'accueil innovantes telles que les établissements pratiquant du multi-accueil ou les dispositifs passerelles), et selon les acteurs impliqués (communes, associations, CAF, Conseil général). Adaptation parfois difficile aux normes du décret du 1^{er} août 2000, fortes **disparités territoriales**, opposition entre milieu urbain et milieu rural, difficultés à recruter des responsables de structures (puéricultrices ; éducateurs de jeunes enfants dans les structures de moins de 40 places) marquent un état des lieux partagé par le groupe.

La diversité des métiers de la petite enfance se retrouve aussi dans leurs **statuts**. Les conditions de recrutement, les niveaux de rémunération, les carrières des professionnels varient selon qu'ils exercent dans le secteur public (fonction publique territoriale) ou le secteur privé à but non lucratif (associations), selon le cadre d'emplois auquel ils sont rattachés ou encore selon leur niveau de formation. Ces différences peuvent être source de rigidités et restreindre la fluidité entre ces divers métiers.

Enfin, ces métiers correspondent à des **systèmes de formation différents**. Il peut, en particulier, exister de fortes disparités entre les formations relevant de la filière sanitaire (puéricultrice, auxiliaire de puériculture) et celles relevant de la filière sociale (éducateurs de jeunes enfants), s'agissant notamment des frais de scolarité ou les aides dont bénéficient les étudiants. De même, le nombre de diplômes d'auxiliaire de puériculture et de puéricultrice délivrés est-il resté quasiment stable entre 1991 et 2000, alors que le nombre de diplômes d'éducateur de jeunes enfants délivrés a augmenté au cours de la même période de plus de 20 %. A l'intérieur même de chaque filière, le statut et le financement des écoles et des centres de formation varient selon l'organisme gestionnaire (le plus souvent des établissements hospitaliers, mais également des associations ou encore le ministère de l'éducation nationale). **Cette offre de formation est très inégalement répartie sur le territoire**. Il apparaît surtout que le niveau de qualification actuel des personnels des structures d'accueil de la petite enfance se situe très en deçà des nouvelles exigences réglementaires. En effet, alors que l'arrêté du 26 décembre 2000 prévoit que les trois quarts de ces personnels doivent être qualifiés, 43 % d'entre eux ne le sont pas aujourd'hui.

Il semble donc que les difficultés de recrutement dans le secteur de la petite enfance soient avant tout liées à une **insuffisance de professionnels qualifiés**. Celle-ci s'explique moins par une crise des vocations (on enregistre en moyenne dix candidats pour une place offerte en formation) que par la **faiblesse de la formation en cours d'emploi** ou par un taux de sortie de ces professions élevé, en partie lié à un **manque de perspectives de carrière et de possibilités d'évolution entre les différents métiers**. On observe ainsi sur la période 1990-2000 un écart entre le nombre de places de crèche créées (+ 33 %) et le nombre de diplômes délivrés (+ 14 %), les éducateurs de jeunes enfants étant moins concernés par cette insuffisance de professionnels que les puéricultrices et les auxiliaires de puériculture. Les effets conjugués des départs massifs en retraite de professionnels attendus d'ici à 2005 et de la création de nouvelles places de crèche dans le cadre des plans d'aide à l'investissement confortent la thèse selon laquelle les **besoins en professionnels qualifiés risquent encore de s'accroître au cours des prochaines années**.

Afin d'apporter une réponse rapide au manque de professionnels qualifiés constaté dans certaines régions, il est suggéré de confier aux DRASS la mission d'évaluer les besoins en professionnels dans la région, en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés et de mettre en place, le cas échéant, en fonction des manques constatés, des **plans d'urgence de formation**. Ceux-ci pourraient en particulier prévoir une augmentation des capacités d'accueil agréées des écoles et des centres de formation, **l'ouverture de sections de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements de l'éducation nationale** et la conclusion d'accords cadre entre l'ensemble des acteurs concernés pour développer la **formation qualifiante en cours d'emploi** des personnels peu qualifiés travaillant actuellement dans les structures d'accueil de la petite enfance.

Au-delà de ces plans d'urgence, il serait souhaitable de mieux anticiper à l'avenir l'évolution des besoins en professionnels. A cet effet, **les commissions départementales d'accueil des jeunes enfants**, dans les départements où elles ont été mises en place, ou, à défaut, les conseils généraux en lien avec les CAF pourraient être chargés d'identifier en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (professionnels, employeurs, collectivités locales, DRASS...), **l'évolution des besoins** pour les différents métiers de la petite enfance (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et personnels moins qualifiés) dans les cinq années à venir. Ces évaluations départementales pourraient être ensuite consolidées au niveau national dans le cadre de **l'Observatoire de la petite enfance**, piloté par la CNAF, lequel serait chargé d'émettre tous les cinq ans des recommandations à l'intention des ministères concernés (santé, affaires sociales, éducation nationale, travail) et des autorités régionales compétentes en matière de formation.

D'autres mesures pourraient être également prises pour favoriser une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de professionnels qualifiés. Ainsi, un **élargissement des missions** des cadres d'emplois d'agent social qualifié et d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) à l'intervention auprès des enfants dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance pourrait-il être envisagé, afin de permettre aux collectivités locales de recruter plus facilement des personnes titulaires du CAP petite enfance, conformément à la possibilité que leur a ouverte l'arrêté du 26 décembre 2000.

Par ailleurs, cet arrêté, qui dresse la liste des diplômes permettant d'intervenir dans les structures d'accueil de la petite enfance, pourrait être **ouvert à d'autres diplômes** du secteur de l'aide aux familles, et notamment au diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS), au certificat

d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique (CAFAMP), au certificat de qualification professionnelle garde d'enfants à domicile (branche professionnelle des salariés du particulier employeur), au brevet d'études professionnelles agricole (BEPA) option "services aux personnes" et au brevet de technicien agricole (BTA) option "services aux personnes".

Les dates de sortie de formation des élèves auxiliaires de puériculture pourraient également être avancées, afin de les faire mieux coïncider avec les contraintes du **calendrier de recrutement de leurs futurs employeurs**.

Pour inciter un plus grand nombre de personnes à se tourner vers les métiers de la petite enfance et à y faire ensuite carrière, ces métiers devraient être rendus plus attractifs. Une **campagne de communication** pourrait ainsi être lancée dans les écoles, en coopération avec l'éducation nationale et en particulier l'ONISEP, pour favoriser l'orientation des jeunes, et notamment des jeunes garçons, vers ces professions.

Les **obstacles financiers à l'entrée en formation** pourraient également être levés en plafonnant les frais de scolarité à la charge des élèves et en augmentant le nombre d'élèves bénéficiant d'une aide, soit au titre des bourses attribuées par le ministère de la santé (en les étendant aux puéricultrices), soit au titre des aides à la formation dont bénéficient les demandeurs d'emploi.

Les **perspectives de carrière des éducateurs de jeunes enfants** pourraient être améliorées, en leur ouvrant la possibilité de se présenter, sous certaines conditions, au concours d'accès au cadre d'emplois de catégorie A des conseillers socio-éducatifs.

Pour renforcer à la fois la qualification des professionnels de la petite enfance et l'attractivité des métiers de ce secteur, il serait nécessaire de **développer les passerelles entre ces métiers**, et plus largement avec l'ensemble des métiers du secteur de l'aide à la famille. Dans cette perspective, la mise en place de la **validation des acquis de l'expérience** pour l'ensemble des professions concernées devrait être accélérée. En outre, il conviendrait, dans la mesure du possible, de favoriser la mise en place de **modules de formation communs** à ces différents métiers.

D'un point de vue plus qualitatif, une **actualisation des programmes de formation** des professionnels de la petite enfance serait nécessaire pour approfondir certains thèmes liés notamment au soutien à la parentalité, à la prise en charge des enfants handicapés, à la gestion de la diversité culturelle, au travail en équipe, afin de leur permettre de faire face dans de bonnes conditions aux nouveaux enjeux relatifs à l'accueil de la petite enfance. Cette actualisation et cet approfondissement des formations pourraient se traduire, le cas échéant, par un **allongement de la durée de la formation** de certains professionnels, afin de se rapprocher de la durée de formation des autres métiers du secteur ou des exigences européennes.

Par ailleurs, l'ensemble des membres du groupe a convenu de la nécessité de mieux préparer les professionnels à **l'exercice des fonctions de direction**, alors que de telles fonctions font appel à des compétences parfois éloignées du cœur de métier de puéricultrice ou d'éducateur de jeunes enfants. Dans un souci de pragmatisme, il est suggéré de privilégier, dans un premier temps, la

reconnaissance des différentes formations actuellement dispensées dans le cadre de la formation continue par le CNFPT, les écoles et centres de formation aux métiers de la petite enfance ou les universités, avec la possibilité, à terme, d'une **reconnaissance statutaire de la fonction de direction**.

La qualité de la formation des professionnels de la petite enfance doit également être garantie grâce à une **évaluation externe renforcée des écoles et des formations**. Des indicateurs et une méthodologie pourraient être élaborés au niveau national, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et mis à disposition des DRASS au travers d'un guide méthodologique, afin de leur permettre de mener sur le terrain, aux côtés des indispensables procédures de contrôle, des audits qualitatifs.

Selon le groupe, une attention particulière doit être apportée aux **problèmes spécifiques rencontrés par les territoires**, et notamment par le monde rural, où prédominent les petites structures et l'accueil individuel. Le développement de la formation, dont la nécessité a été soulignée, passe – notamment pour ces petites structures – par la mise en place de modalités d'organisation des remplacements des personnels absents, notamment en favorisant la **mutualisation des personnels** entre structures, par l'intermédiaire des commissions départementales d'accueil des jeunes.

Des synergies pourraient également être recherchées entre accueil collectif et individuel au travers des relais assistantes maternelles (RAM). Ainsi, les assistantes maternelles pourraient bénéficier, dans le cadre des RAM, de l'appui d'une équipe technique de professionnels qualifiés de la petite enfance et d'actions de formation organisées avec l'accord des services de la protection maternelle et infantile, en s'appuyant par exemple sur un support multimédia.

Enfin, pour favoriser la socialisation précoce des enfants lorsque les parents le souhaitent et les préparer à l'entrée en maternelle, en particulier en milieu rural, une **augmentation du nombre de dispositifs et d'actions passerelles** pourrait être envisagée.

INTRODUCTION

Au 1^{er} janvier 2002, la France comptait près de 4,5 millions d'enfants de moins de 6 ans, dont près de 2,3 millions étaient âgés de moins de 3 ans. Malgré une légère diminution en 2002 par rapport à 2000 et 2001, le nombre des naissances reste supérieur à celui enregistré au début des années 1990, confirmant ainsi la tendance à une augmentation de la natalité. Le taux de fécondité se stabilise à 1,9 enfant par femme, le plus élevé d'Europe avec celui de l'Irlande. Toutefois, la part des moins de 6 ans dans la population continue de diminuer, s'établissant désormais à 7,5 % de la population contre 8 % en 1990.

Parallèlement à la hausse de la natalité, le taux d'activité des femmes continue d'augmenter. En 40 ans, il a doublé, passant de 40 % en 1960 à 80 % aujourd'hui. Le taux d'activité des mères ayant à charge un enfant de moins de 3 ans a lui-même sensiblement progressé entre 1995 et 2000, passant de 77 % à 80 %. Au total, un peu plus de 1,2 million d'enfants de moins de 6 ans (58,6 %) vivent dans une famille dont les deux parents sont actifs¹.

Enfin, le choix des familles entre les différentes solutions d'accueil a évolué. Pendant longtemps, la garde par les grands-parents a recueilli la préférence des parents. Désormais, l'accueil en crèche collective ou par une assistante maternelle arrive en tête des préférences².

La conjonction de ces trois tendances (la progression de la natalité, l'augmentation du taux d'activité féminin, notamment celui des mères de jeunes enfants, et une préférence de plus en plus forte des parents pour l'accueil extra-familial) induit un fort accroissement des besoins en modes d'accueil de la petite enfance.

Les enfants âgés de 3 à 6 ans étant quasiment tous scolarisés, le besoin en mode de garde concerne essentiellement les enfants de moins de 3 ans. Environ un million d'enfants de cette classe d'âge (43,5 %) sont gardés "principalement" par leurs parents, tandis qu'un peu plus de 250 000 enfants de 2 ans sont déjà scolarisés. Au moins un million d'enfants ont donc besoin d'être accueillis pendant l'activité professionnelle de leurs parents. Près de 250 000 (11 %) sont accueillis en crèche collective ou familiale, et près de 500 000 sont gardés de façon individuelle par une assistante maternelle ou par une personne employée au domicile de leurs parents (22 %).

¹ F. LEPRINCE, *L'accueil des jeunes enfants en France*, Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, novembre 2002.

² J. DAMON, *Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants* d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, in *Solidarité et santé*, Etudes statistiques, n° 3, 2000.

Environ 300 000 enfants de moins de 3 ans (13 %) ne bénéficient donc d'aucun mode de garde identifié³.

Par ailleurs, il ressort des enquêtes du CREDOC sur les aspirations des Français, que 43 % des parents ont eu recours à un mode de garde qui ne recueillait pas leur préférence⁴. Ainsi, 21 % des parents estiment-ils que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant lorsque les parents travaillent, alors que seuls 13 % ont pu y avoir recours. De même, 10 % des parents estiment que le mode de garde le plus satisfaisant est la garde à domicile, quand seulement 3 % des parents ont pu y recourir. A l'inverse, 14 % des parents ont dû avoir recours à une nourrice non agréée, alors que seuls 2 % considèrent ce mode de garde comme étant le plus satisfaisant.

Pour faciliter l'exercice du libre choix et permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, la solvabilisation des familles doit s'accompagner d'une amélioration de l'offre d'accueil. Dans ce contexte, certains partenaires appellent de leurs vœux la création de nouvelles places de crèche dans les structures d'accueil collectif de la petite enfance. Dans le même temps, les familles doivent pouvoir disposer des moyens leur permettant de choisir librement le mode de garde de leurs enfants, ainsi que le souligne le rapport du groupe de travail présidé par Mme HERMANGE⁵.

Au-delà de cet aspect strictement quantitatif, il convient de ne pas négliger l'évolution qualitative de la demande et les efforts d'adaptation faits par les établissements et services d'accueil de la petite enfance pour y répondre, qui conduisent les professionnels de la petite enfance à faire évoluer leurs pratiques.

Les structures d'accueil de la petite enfance doivent notamment faire face à des exigences accrues de la part des parents en matière de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. L'essor de l'emploi féminin et l'augmentation du nombre de familles dans lesquelles les deux parents travaillent se sont en effet accompagnés d'une individualisation et d'une diversification des horaires de travail (recours au temps partiel, aménagement et réduction du temps de travail, travail temporaire). Les horaires dits "atypiques" tendent ainsi à se développer : 2,1 % en moyenne des actifs occupés à temps plein travaillent de nuit, 11,5 % travaillent de 5h à 9h et 6,5 % de 19h30 à 23h⁶. Les professions des services aux personnes, qui concernent un actif sur dix et très majoritairement des femmes, présentent souvent des horaires

³ Bilan mensuel de statistiques, INSEE, janvier 2001 et statistiques de la DREES et de la CNAF, 31 décembre 2001.

⁴ Enquêtes aspirations des français, CREDOC, 1988, 1994 et 2000.

⁵ M.-Th. HERMANGE, Ph. STECK, L. HABERT, Conférence de la famille 2003 : rapport du groupe de travail "prestation d'accueil du jeune enfant", Ministère délégué à la famille, février 2003.

⁶ Enquête emploi du temps, 1998-1999, INSEE.

irréguliers, soumis à une grande flexibilité. Ce constat suscite une forte demande sociale en faveur d'un assouplissement des conditions d'accueil dans les structures collectives, et notamment un élargissement des horaires d'ouverture. L'articulation des différents temps sociaux appelle des solutions innovantes, dans lesquelles les entreprises doivent prendre toute leur place, ainsi que le suggère le rapport du groupe de travail présidé par Mme CLEMENT⁷. Elle nécessite aussi de développer l'accès des familles aux services et aux dispositifs de soutien à la parentalité, ce qui rejoint les conclusions du rapport du groupe de travail présidé par Mme de PANAFIEU⁸.

Les parents se montrent également de plus en plus exigeants sur la qualité de l'accueil, et donc sur la qualification des personnels. Tenant compte de cette évolution, l'arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, a renforcé les règles relatives à la qualification des personnels dans les structures d'accueil collectif de la petite enfance. Cependant, les gestionnaires rencontrent des difficultés de recrutement de personnels qualifiés et ne seraient pas toujours en mesure de se conformer à l'ensemble de ces normes.

Ainsi que tous les acteurs le soulignent, les parents sont les premiers éducateurs de leurs enfants. Pour autant, le développement de l'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives, qui font plus particulièrement l'objet du présent rapport, confère à celles-ci une part croissante dans l'éducation des enfants.

Il est important de rappeler que, conformément aux orientations de la lettre de mission du Ministre⁹, le choix a été fait de ne pas inclure les assistantes maternelles dans la réflexion du groupe de travail, bien qu'elles constituent la première profession et le premier mode d'accueil de la petite enfance.

Conscient des difficultés de cette profession, qui nuisent à son attractivité, le Ministre délégué à la famille a entrepris, dès son arrivée, de réformer son statut. Sur la base des 62 propositions du rapport d'avril 2002 issu des groupes de travail animé par la DGAS entre novembre 2001 et mars 2002 les services des différents ministères concernés ont poursuivi leurs réflexions et des concertations ont été engagées depuis l'automne avec les principaux acteurs : représentants associatifs et syndicaux de la profession et des employeurs, financeurs. Un ensemble de mesures visant à améliorer ce statut devrait être présenté au cours de la conférence de la famille 2003.

⁷ M. CLEMENT, A. STRASSER, P. MIDY, Conférence de la famille 2003 : rapport du groupe de travail "familles et entreprises", Ministère délégué à la famille, février 2003.

⁸ F. de PANAFIEU, H. BRIN, L. MACHARD, Conférence de la famille 2003 : rapport du groupe de travail "services à la famille et soutien à la parentalité", Ministère délégué à la famille, février 2003.

⁹ Lettre de mission de M. Christian JACOB, Ministre délégué à la famille à Mme Marie-Claude PETIT, Président de Familles Rurales, jointe en annexe du rapport.

Les parents manifestent des attentes fortes et diversifiées à l'égard des modes d'accueil collectif et des professionnels qui y exercent. Il n'est plus simplement demandé aux structures d'accueil de la petite enfance de "garder" les enfants pendant que leurs parents travaillent, mais également de favoriser leur épanouissement, leur socialisation précoce, voire de les préparer à l'entrée à l'école maternelle, ce qui justifierait notamment le développement des dispositifs et des actions passerelles. De même attend-on des structures d'accueil, non plus seulement qu'elles apportent à l'enfant les soins que son état nécessite, mais qu'elles prennent en charge sa santé au sens large, en assurant un travail de prévention et d'éducation et en veillant à son épanouissement. Par ailleurs, comme le soulignent Francine FENET, Frédérique LEPRINCE et Liliane PERIER dans une étude approfondie sur les modes d'accueil des jeunes enfants, « depuis le début des années 90, sont intégrés de nouveaux objectifs et de nouvelles dimensions, comme [...] la prévention précoce des exclusions et, depuis le milieu des années 90, l'accompagnement à la fonction parentale¹⁰ ».

Les missions des modes d'accueil de la petite enfance tendent ainsi à s'élargir pour prendre en compte l'environnement social de l'enfant, en accordant une place croissante aux relations avec les parents. Ainsi que l'écrivent les auteurs précédemment cités, les structures d'accueil de la petite enfance « constituent un lieu central pour accompagner les parents dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans leurs nouvelles fonctions de père ou de mère. » Les parents eux-mêmes envisagent de moins en moins leurs rapports avec les structures d'accueil sur le mode de la délégation. Ils cherchent au contraire à établir un dialogue avec les professionnels et à être associés à l'élaboration du projet d'établissement, rendu obligatoire par le décret du 1^{er} août 2000¹¹.

Les structures d'accueil de la petite enfance n'accueillent pas uniquement des enfants dont les parents travaillent, mais aussi ceux dont les parents sont inactifs ou à la recherche d'un emploi. 14 % des jeunes enfants ont un parent au chômage. L'accueil de ces enfants revêt une importance indiscutable et s'inscrit dans une démarche de prévention de l'exclusion, de cohésion sociale et d'égalité des chances pour les enfants comme les parents, en leur permettant notamment de rompre l'isolement et la marginalisation dont ils pourraient parfois être victimes.

Dans ces propositions, le groupe de travail a tenu à prendre largement en compte cette évolution des missions des structures d'accueil.

Afin de répondre au souhait des professionnels de la petite enfance de mieux remplir encore ces nouvelles missions et de satisfaire à ces exigences nouvelles, leur formation doit être complétée voire améliorée. Les professionnels ont conscience de ces enjeux et ont d'ores et déjà entrepris des travaux en vue de la réactualisation de leurs programmes de formation.

¹⁰ F. FENET, F. LEPRINCE, L. PERIER, Les modes d'accueil des jeunes enfants, supplément au n° 2229 des Actualités Sociales Hebdomadaires du 21 septembre 2001.

¹¹ Décret n° 2000-762 du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, modifiant le code de la santé publique (art.R 180 à R 180-26).

Les partenaires ont déploré l'impossibilité dans laquelle se trouvent les structures pour se conformer aux exigences fixées par l'arrêté du 26 décembre 2000¹² et aux nouvelles perspectives de développement (projets soutenus dans le cadre des aides à l'investissement). Ils ont donc préconisé des mesures qui favorisent le recrutement de personnels qualifiés dans les structures d'accueil de la petite enfance. Au-delà, dans le souci d'accroître l'attractivité de ces métiers, ils ont souhaité que des passerelles soient instaurées entre les métiers de l'aide à la personne, que des dispositions soient prises pour plafonner les frais de scolarité et que les perspectives de carrière soient améliorées.

Cet état des lieux et ces axes de propositions viennent compléter les travaux engagés à l'occasion de la conférence de la famille, les travaux du groupe « prestation d'accueil des jeunes enfants » présidé par Marie-Thérèse HERMANGE ayant souligné les difficultés posées par l'insuffisance de personnels.

La résolution des difficultés de recrutement et l'adaptation des formations impliquent plus largement une mobilisation de l'ensemble des partenaires locaux concernés : les caisses d'allocations familiales, les communes et les mouvements associatifs, qui ont un rôle essentiel dans la gestion et le développement des modes d'accueil des jeunes enfants, les autres collectivités locales (régions, départements), le Conseil national de la fonction publique territoriale, les organismes paritaires collecteurs agréés du secteur, les antennes locales de l'Agence nationale pour l'emploi et, bien entendu, les administrations déconcentrées de l'Etat (Directions régionales de l'action sanitaire et sociale, Rectorats, Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), qui tous interviennent, à un titre ou à un autre, dans le financement ou la promotion de l'offre d'accueil ou de formation.

Enfin, face à l'importante disparité de la répartition de l'offre d'accueil, le groupe a retenu la nécessité de mieux prendre en compte les spécificités des territoires.

¹² Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

PREMIERE PARTIE

CONSTAT

1. Les différents modes d'accueil collectif de la petite enfance

1.1. L'accueil dit "régulier" : les crèches collectives, parentales ou familiales

Comme le précise le rapport de Mme LEPRINCE¹³, l'accueil à dominante collective recouvre, pour l'accueil dit "régulier", les crèches collectives, familiales ou parentales, sachant que les crèches familiales constituent un service collectif mais offrent un accueil individuel de l'enfant au domicile d'une assistante maternelle.

Les *crèches collectives*, dénommées "établissements d'accueil collectif" depuis le décret du 1^{er} août 2000, accueillent les enfants de moins de 3 ans non scolarisés, pendant la journée et de façon régulière.

Au 1^{er} janvier 2000, elles accueillait 132 200 enfants (soit les deux tiers des enfants accueillis en crèche)¹⁴. Le taux moyen de fréquentation¹⁵ dépassait 80 % pour les crèches collectives implantées en milieu urbain ou périurbain. Il était légèrement plus faible pour les crèches implantées en milieu rural (76 %). En province, dans près de 80 % des cas, les listes d'attente sont gérées par les structures elles-mêmes. 60 % des crèches collectives comptent moins de 40 places.

Les *crèches familiales*, dénommées "service d'accueil familial" depuis le décret du 1^{er} août 2000, emploient des assistantes maternelles qui accueillent à leur domicile entre un et trois enfants sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou, si leur capacité n'excède pas 40 places, d'un éducateur de jeunes enfants. Leur capacité d'accueil ne peut dépasser 150 places.

Créées en 1959, elles se sont développées à partir des années 1970. Depuis 1993, le nombre de places diminue bien que le nombre d'enfants accueillis par une 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. Au 1^{er} janvier 2000, les crèches familiales accueillait 61 000 enfants (30 % des enfants accueillis en crèche).

¹³ F. LEPRINCE, *L'accueil des jeunes enfants en France*, Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, novembre 2002.

¹⁴ DREES, juin 2001.

¹⁵ CNAF, Les bénéficiaires des équipements d'accueil de la petite enfance, dossier d'études n° 35.

Les *crèches parentales*, désormais appelées “établissements à gestion parentale”, relèvent d'une gestion associative dans laquelle les parents usagers sont majoritaires et participent au fonctionnement de la structure. Elles ne peuvent accueillir plus de vingt enfants (25 par dérogation). Un professionnel qualifié doit être présent en permanence aux côtés des parents. Elles accueillait 8 700 enfants au 1^{er} janvier 2000 (4 % des enfants accueillis en crèche). Leur taux d'occupation est en moyenne de 78 %.

Les *crèches d'entreprise* sont soumises aux mêmes obligations que les crèches collectives ou familiales de quartier. Elles étaient au 1^{er} janvier 2000 au nombre de 224, dont une grande partie dans les hôpitaux et les entreprises publiques, pour un total de 15 300 places. L'Ile-de-France concentre plus de 40 % des places.

1.2. Les modes d'accueil “occasionnels”: 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 l'individualisation et à la diversification des horaires de travail et au développement des emplois temporaires.

Fin 2002, on comptait 4 800 haltes-garderies, offrant 71 500 places. Chaque place peut accueillir plusieurs enfants au cours d'une même journée.

Le taux de fréquentation des haltes-garderies¹⁶ est de 60 % en région parisienne et de 50 % en province. Un établissement sur trois fonctionne avec une liste d'attente.

Répartition des modes d'accueil dits “réguliers” des jeunes enfants en fonction du nombre de places offertes ¹⁷										
	Crèches collectives		Crèches familiales		Crèches parentales		Haltes-garderies		Total	
	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre
< 20 places	30,7	769	7,5	82	91,4	207	66,6	2151	45	3209
20 à 40	29,3	734	20,6	225	8,6	20	33,4	1075	29	2054
40 à 60	15	376	26,2	286					9,4	662
60 à 80	20,5	514	17,2	188					10	702
> 80	4,5	112	28,5	311					6	423
Total	100	2505	100	1092	100	227	100	3226	100	7050

¹⁶ CNAF, Les bénéficiaires des équipements d'accueil de la petite enfance, dossier d'études n° 35.

¹⁷ CNAF, fichier des équipements sociaux, résultats 1999.

1.3. Les modes d'accueils qualifiés d'innovants

Au cours des dernières années, pour répondre aux attentes des parents et aux évolutions de la société, de nouvelles formes d'accueil collectif de la petite enfance se sont développées. Il s'agit principalement du multi-accueil (accueil régulier et occasionnel ou accueil collectif et individuel) et des structures passerelles.

Les établissements pratiquant le multi-accueil sont souvent nés de la nécessité de répondre aux demandes d'accueil occasionnel, à temps partiel ou régulier au sein d'une même structure, notamment dans les petites communes. La souplesse de fonctionnement permet de privilégier le rythme individuel de l'enfant et celui 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 la région parisienne : près de la moitié des villes de province de plus de 30 000 habitants ont développé le multi-accueil, contre moins d'un tiers en région parisienne.

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.

Le taux de fréquentation dans les établissements pratiquant le multi-accueil est en moyenne de 70,7 %¹⁸. Toutefois la dispersion autour de la moyenne est forte puisqu'elle varie de 33,3 % à 98,6 %.

Les actions passerelles répondent aux besoins des enfants de deux ou trois ans qui ne sont pas accueillis à l'école maternelle. Elles permettent aussi de faciliter la transition entre la famille et l'école. Ces actions, toutes différentes, peuvent prendre trois formes : la création de lieux spécifiques, la création de "classes passerelles" au sein même de l'école, une coopération continue entre des crèches ou des haltes-garderies et des écoles, formalisée dans les projets de chacun des établissements.

1.4. Les jardins d'enfants

Le jardin d'enfants est une structure d'éveil ouverte aux enfants d'âge préscolaire. Il accueille les enfants de 3 ans à 6 ans (avec une tolérance à 2 ans), encadrés par des éducatrices de jeunes enfants. Il correspond historiquement à l'émergence de courants pédagogiques, de représentations et de pratiques différentes à l'égard des jeunes enfants. Il peut proposer des activités linguistiques ou pédagogiques en réponse aux demandes des parents. C'est parfois une structure de transition entre la crèche, la famille et l'école.

¹⁸ CNAF, Les bénéficiaires des équipements d'accueil de la petite enfance, dossier d'études n° 35.

L'accueil est régulier avec une amplitude d'ouverture qui peut aller des horaires habituels de l'école maternelle à ceux d'une crèche collective.

Cet équipement est soumis aux articles L. 2324-1 et R. 180 et suivants du code de la santé publique pour sa création, son extension et sa transformation ainsi que pour son organisation et son fonctionnement.

La participation financière des familles est fonction du service rendu et s'apparente soit à la tarification d'une école privée, soit à celle d'une crèche.

Ce type de structure est devenu marginal avec la généralisation de l'école maternelle à trois ans. On ne compte aujourd'hui que 270 jardins d'enfants, pour une capacité d'accueil de 10 000 enfants, qui sont très concentrés dans quelques départements et ont pour partie évolué vers l'accueil d'enfants de 2 ans jusqu'à l'entrée à l'école.

1.5. L'école maternelle

L'école maternelle accueillait, à la rentrée 2001, près de 2,5 millions d'enfants de 2 à 6 ans, soit près de 55 % des enfants de cette tranche d'âge, ce qui en fait le "premier mode d'accueil des jeunes enfants" en France. Le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés s'élevait à 256 000, soit près de 35 % de cette classe d'âge. A partir de 3 ans, quasiment tous les enfants fréquentent l'école maternelle.

2. Les acteurs

L'accueil des jeunes enfants fait intervenir une multitude d'acteurs locaux, agissant le plus souvent en partenariat.

2.1. Les communes

L'accueil de la petite enfance n'entre pas dans le champ des compétences obligatoires des communes. Cependant, les maires, attentifs aux préoccupations de leurs administrés, se sentent de plus en plus concernés par l'accueil des jeunes enfants et prennent souvent des initiatives.

Les communes sont ainsi les principaux gestionnaires et financeurs des établissements et services d'accueil de la petite enfance : 66 % des crèches collectives, 87 % des crèches parentales et 50 % des haltes-garderies sont gérées par une commune.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs confèrent aux communes un rôle pivot dans la politique locale d'accueil du jeune enfant.

Les communes bénéficient d'aides financières allouées par les CAF dans le cadre des contrats-enfance, intégrant désormais les contrats-crèches. Au 31 décembre 2000, 3 200 contrats-enfance (dont 600 intercommunaux) avaient été signés entre 123 CAF et 8 000 communes, venant s'ajouter à la prestation de service dont bénéficie l'ensemble des gestionnaires.

De même, des dispositions de la loi "famille" du 29 juillet 1994, codifiée aujourd'hui à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, ont confié aux communes l'élaboration de schémas pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, en concertation avec les associations et les organismes concernés. Ces schémas, à caractère facultatif, adoptés par les conseils municipaux, ont un triple objectif :

- faire l'inventaire des modes d'accueil existants, en y incluant les places d'école maternelle ;
- recenser l'état et la nature des besoins en matière d'accueil des jeunes enfants ;
- préciser les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services d'accueil de la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier et le coût prévisionnel de ces opérations.

Enfin, les communes peuvent recruter des coordinateurs petite enfance ayant notamment pour mission de développer les relations entre structures et d'apporter un soutien technique aux différents partenaires, en particulier associatifs.

2.2. Les associations

Les associations ont pris une large part dans la gestion et le développement des modes d'accueil des jeunes enfants. Elles représentent désormais 40 % des structures et sont à l'origine de la création de deux structures sur trois ces dix dernières années. Le nombre de salariés en équivalent temps plein qu'elles emploient a été multiplié par sept en quinze ans, concernant un emploi sur quatre dans le secteur.

Il s'agit le plus souvent d'associations de petite taille. Certaines se sont regroupées ou se sont affiliées à des réseaux associatifs nationaux tels que Familles rurales, l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP) ou l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

Elles ont fortement contribué au cours des dernières années au développement de structures innovantes telles que le multi-accueil (40 % du multi-accueil est en gestion associative) ou les haltes-garderies (47 %).

2.3. Les caisses d'allocations familiales

L'action sociale familiale des CAF contribue à la promotion, au développement et au soutien des équipements et services d'accueil de jeunes enfants de 0 à 6 ans. L'accueil de la petite enfance constitue l'un des axes de la politique d'action sociale familiale développée par l'ensemble des caisses d'allocations familiales. Ces dernières sont les principaux financeurs de la politique d'accueil de la petite enfance, d'une part, sous la forme d'aide à l'investissement (prêts ou subventions), d'autre part, sous la forme d'aides au fonctionnement.

Ces dernières sont de deux ordres. Il s'agit en premier lieu des prestations de service qui financent une partie du prix de revient du service, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la Caisse nationale des allocations familiales. En contrepartie, les structures d'accueil doivent s'engager à moduler la participation des familles en fonction de leurs revenus. Le second instrument dont disposent les caisses d'allocations familiales est le contrat-enfance, créé en 1988 et signé avec les communes. Il s'inscrit dans une démarche partenariale et globale de développement de l'offre d'accueil sur le territoire des communes signataires et constitue une aide au financement sur la base d'un contrat d'objectifs. Il couvre de 50 à 70 % des dépenses engagées par la commune dans le cadre du contrat.

Les caisses d'allocations familiales apportent également une aide technique à l'élaboration des projets (données sur la population locale, conseils sur le montage technique, aide à la constitution des dossiers...).

2.4. Les départements

Depuis les années 1980 et les premières lois de décentralisation, les départements se sont vus transférer une compétence en matière de petite enfance. Ils gèrent et financent les services de la protection maternelle et infantile du département, dont l'article L. 2111-1 du code de la santé publique précise les missions, notamment l'agrément et le contrôle des établissements et services d'accueil des jeunes enfants. La création, l'extension ou la transformation d'un établissement ou service d'accueil de la petite enfance sont soumis à l'autorisation du président du Conseil général lorsqu'il s'agit d'une association et à son avis pour les communes.

Par ailleurs, la loi reconnaît désormais au président du Conseil général une fonction d'animation et de coordination des politiques d'accueil de la petite enfance menées localement. L'article 83 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, devenu l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles, a-t-il institué une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants. Présidée par le président du Conseil général, elle est définie comme une instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toute question relative à l'organisation, au fonctionnement et au développement de l'accueil des jeunes enfants.

Le décret n° 2002-798 du 3 mai 2002 en a précisé les objectifs, la composition et les missions.

La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants a pour objectifs d'instituer, au niveau départemental, un lieu d'échange, de réflexion, d'analyse partagée des besoins et de proposition, afin notamment de favoriser l'élaboration par les décideurs locaux de politiques globales et cohérentes, de soutenir les porteurs de projets dans la création de nouveaux modes d'accueil adaptés aux besoins des familles, d'organiser l'information et l'orientation des parents sur l'ensemble des dispositifs et des prestations mis en place pour les aider à concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle et d'améliorer la qualité des différents modes de garde ainsi que leur articulation et leur complémentarité.

Outre le président du Conseil général, en sont membres le président de la caisse d'allocations familiales, qui en assure la vice-présidence, des représentants des collectivités territoriales, des services de l'Etat, d'associations (notamment l'Union départementale des associations familiales), ainsi que des gestionnaires, des professionnels et des usagers des structures d'accueil des jeunes enfants.

Elle examine chaque année un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du département et de la caisse d'allocations familiales, et un rapport du Préfet sur les schémas pluriannuels de développement précités adoptés par les communes du département.

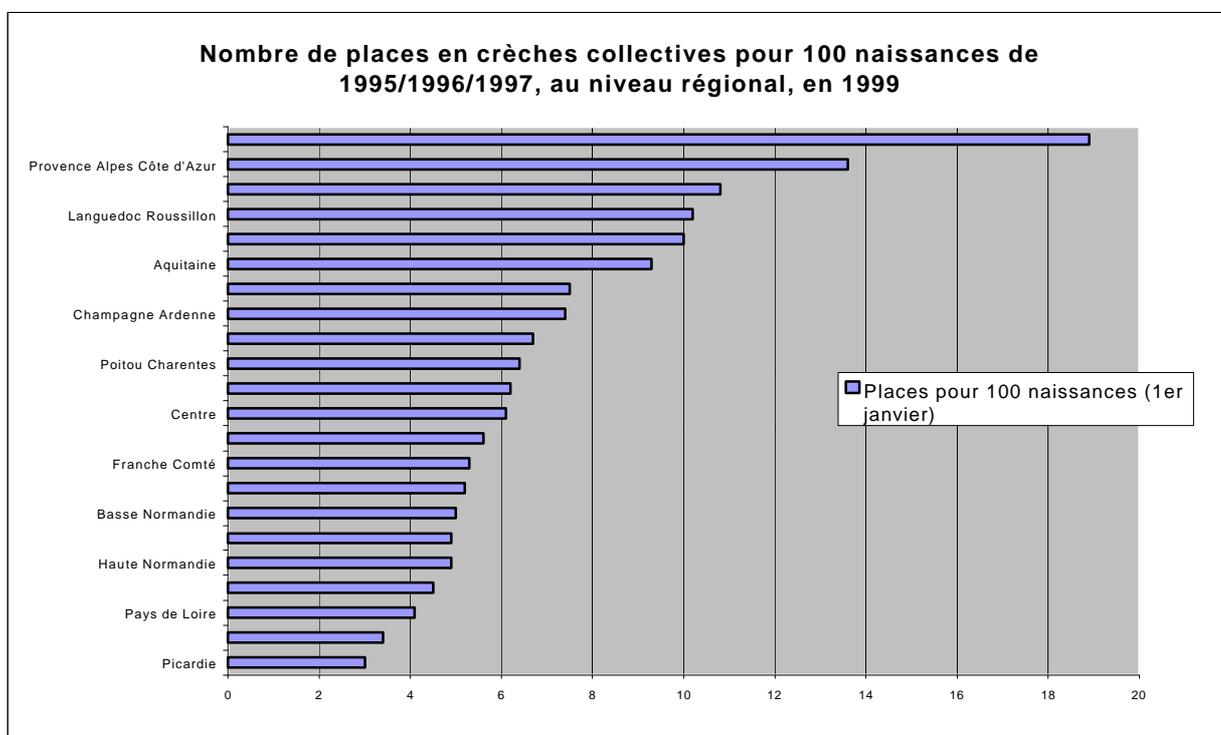
3. Un maillage territorial inégal

Il existe de fortes inégalités régionales en matière d'accueil de la petite enfance. Le degré d'équipement varie d'un département à l'autre, et plus encore d'une commune à l'autre. L'accueil de la petite enfance ne constituant pas une compétence obligatoire des communes, celles-ci s'en saisissent avec plus ou moins de volontarisme.

L'opposition ville/campagne est assez marquée, et reflète plus largement la répartition inégale des services sur le territoire. Malgré une insuffisance chronique de places de crèche, les grands centres urbains offrent un panel de solutions large et diversifié en matière de garde d'enfants, alors que les espaces ruraux doivent innover et engager des démarches solidaires, entre les acteurs privés (parents, associations) ou entre collectivités, pour proposer une offre d'accueil minimale. Les politiques nationales et les dispositifs contractuels impulsés par la CNAF n'ont pas permis de remédier complètement à ces déséquilibres, les aides financières supposant un engagement financier jugé trop important par de nombreuses communes.

Les équipements collectifs sont concentrés en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et de façon générale dans les grandes agglomérations. Ainsi 45 % des places de crèche sont-elles situées en région

parisienne. En outre, les villes de plus de 30 000 habitants, qui représentent un tiers de la population métropolitaine, regroupent 60 % des places de crèche¹⁹.



A l'inverse, d'autres régions restent faiblement équipées en structures d'accueil collectif. C'est en particulier le cas des régions du quart nord-ouest (Bretagne, Pays de Loire, Haute-Normandie), du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine ou de l'Auvergne. Dans certaines de ces régions, le sous-équipement relatif en crèches est corrélé avec un taux de scolarisation des enfants de 2-3 ans élevé (Bretagne, Pays de Loire, Nord-Pas-de-Calais)²⁰.

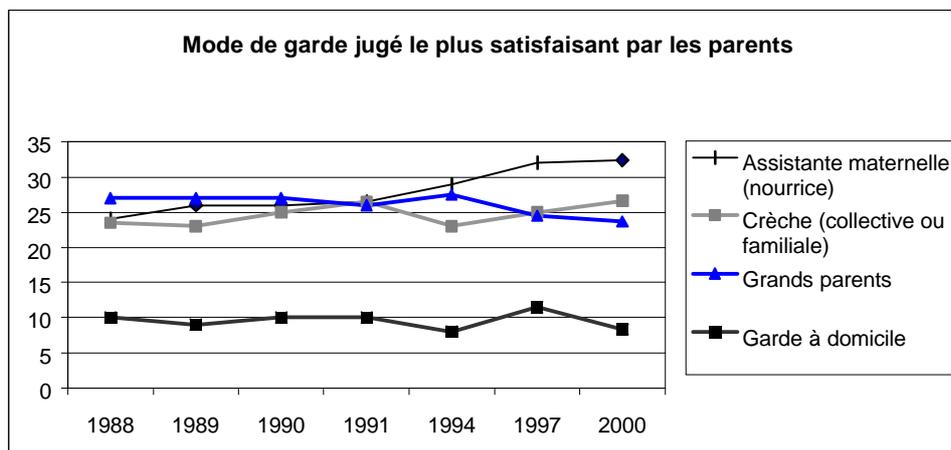
4. Les structures d'accueil collectif dans les préférences en matière de mode de garde

Si l'on se réfère aux enquêtes successives menées par le CREDOC sur les préférences en matière de modes d'accueil de la petite enfance, les crèches collectives et familiales arrivent en seconde position, après le recours à l'assistante maternelle agréée, et dépassent désormais les grands-parents comme mode de garde jugé le plus satisfaisant par les parents.

¹⁹ Données DREES et enquête ODAS 1999.

²⁰ H. LEBRAS, S. BERTAUX, *Géographie des modes de garde de la petite enfance*, INED, rapport pour la CNAF, mars 1999.

Ceux qui manifestent une préférence pour la crèche et la garde à domicile sont relativement plus représentés chez les cadres supérieurs et les diplômés du supérieur. C'est en région parisienne que la préférence des parents pour l'accueil en crèche collective est la plus marquée. De façon générale, plus la taille de l'agglomération s'accroît, plus le nombre de personnes estimant que la crèche est le mode d'accueil idéal augmente²¹.



On peut constater un décalage entre ce que souhaitent les parents et ce qu'ils obtiennent. La crèche et la garde à domicile enregistrent, pour des raisons différentes, un fort taux de satisfaction et souffrent une insuffisance de l'offre au regard de la demande.

S'agissant du mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant, les Français placent en tête la crèche collective et la garde par les grands-parents, qui recueillent chacun environ 29 % des citations.

Si la crèche collective est la plus souvent citée comme étant tout à la fois le mode d'accueil le moins coûteux pour les familles et le plus bénéfique pour l'enfant, 33 % des Français estiment néanmoins qu'il s'agit aussi du mode de garde présentant le plus d'inconvénients. Les parents lui reprochent notamment sa rigidité et surtout l'insuffisance du nombre de places offertes. L'insatisfaction des parents est encore plus forte lorsqu'il s'agit de parents d'enfants handicapés qui rencontrent des difficultés à trouver des structures d'accueil adaptées.

²¹ J. DAMON, *Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants* d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, in *Solidarité et santé*, Etudes statistiques, n° 3, 2000.

5. Un environnement réglementaire renouvelé : le décret du 1^{er} août 2000

La réglementation relative aux modes d'accueil collectif de la petite enfance a connu une importante réforme avec la publication du décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil de la petite enfance.

Attendu de longue date par les principaux acteurs du secteur de la petite enfance, ce texte fixe un cadre juridique unifié pour l'ensemble des établissements et services d'accueil : crèches collectives, crèches parentales, multi-accueil, haltes-garderies, jardins d'enfants.

Ce décret a d'abord permis d'augmenter les possibilités d'accueil des structures, en posant comme principe que celles-ci seraient désormais calculées sur la base du nombre d'enfants présents et non plus en fonction du nombre d'enfants inscrits. En outre, une structure peut désormais accueillir des enfants en surnombre, dans la limite de 10 % de sa capacité d'accueil autorisée et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

Les ratios d'encadrement restent eux inchangés (1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas ou pour 8 enfants qui marchent), mais, comme pour les capacités d'accueil autorisées, ce taux est désormais calculé en fonction du nombre des enfants présents et non plus inscrits.

Par ailleurs, le décret ouvre des possibilités de dérogation à certaines dispositions pour les réalisations expérimentales et les projets innovants (par exemple, projets itinérants en zone rurale, projets en locaux collectifs résidentiels en zone urbaine...).

Il prévoit, enfin, l'élaboration obligatoire par les établissements et services d'accueil d'un projet d'établissement définissant les modalités de la participation active des parents à la vie de la structure.

1. Les différentes catégories de professionnels habilités à intervenir dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance

En application des articles L. 2324-1 et R. 180-21 du code de la santé publique, les personnels des établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans doivent justifier d'un diplôme ou d'une expérience adaptés à l'encadrement des jeunes enfants.

L'arrêté du 26 décembre 2000²² dresse la liste des diplômes et des qualifications permettant d'exercer dans ces structures.

L'article 2 de cet arrêté précise ainsi que participent à l'encadrement des enfants, à hauteur d'au moins la moitié des effectifs les personnes titulaires des diplômes d'Etat de puéricultrice, d'éducateur de jeunes enfants, d'infirmier ou du diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture.

Par ailleurs, d'après l'article 3 de cet arrêté, l'effectif des personnels des établissements et services d'accueil de la petite enfance peut être complété par des personnes s'inscrivant dans l'une des catégories suivantes : personnes titulaires du CAP petite enfance, du certificat de technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF), du BEP carrières sanitaires et sociales, du brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire de la jeunesse (BEATEP) option petite enfance, du certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD), personnes ayant exercé en qualité d'assistante maternelle agréée pendant cinq ans ou pouvant justifier d'une expérience professionnelle de trois ans auprès d'enfants dans une structure d'accueil de la petite enfance.

Les personnels mentionnés aux articles 2 et 3 de l'arrêté doivent représenter au moins les trois quarts de l'effectif total des personnes chargées de l'encadrement des enfants dans les établissements d'accueil collectif de la petite enfance. Aucune qualification particulière n'est exigée pour le dernier quart de personnel.

²² Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

2. Les puéricultrices²³

Les puéricultrices sont chargées de veiller au développement des jeunes enfants dans une conception large de la santé²⁴ de l'enfant. A l'aspect sanitaire de leur métier s'ajoute un aspect socio-éducatif, ainsi qu'une mission d'écoute, d'éducation et de soutien auprès des parents.

Le nombre de puéricultrices en fonction était estimé à 11 095 au 1^{er} janvier 2002²⁵. En 2000, 98,2 % des diplômés étaient des femmes.

Le diplôme d'Etat de puéricultrice se prépare en 12 mois dans des écoles de puéricultrices agréées par le Préfet de région.

La formation est ouverte aux personnes titulaires du diplôme d'Etat d'infirmier ou de sage-femme ou d'une attestation d'inscription en dernière année d'études conduisant à l'un de ces diplômes.

Elles doivent avoir satisfait aux épreuves d'admission qui comprennent deux épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve d'admission orale, portant sur l'étude d'une situation en rapport avec l'exercice professionnel d'infirmier.

3. Les éducateurs de jeunes enfants

Les éducateurs de jeunes enfants ont pour mission, en liaison avec les autres travailleurs sociaux et avec les professionnels de santé, de favoriser le développement global, l'éveil et l'épanouissement des enfants âgés de six ans au plus qui se trouvent pour un temps plus ou moins long hors de leur famille ou qui sont confiés à un établissement ou à un service de protection de l'enfance. Ils peuvent également exercer leurs fonctions au sein d'un établissement ou d'un service d'accueil des enfants de moins de six ans.

L'entrée en formation est subordonnée à la réussite d'épreuves de sélection. Pour pouvoir participer à ces épreuves, il convient d'être titulaire d'un des diplômes suivants: baccalauréat, diplôme d'Etat du travail social ou para-médical sanctionnant une formation

²³ Les genres retenus pour les différents métiers correspondent à l'usage courant (puéricultrice, éducateur de jeunes enfants) et ne préjugent ni du taux de féminisation, très élevé, de ces professions, ni de la volonté du groupe de les voir davantage s'ouvrir aux hommes (cf. proposition 3.4.).

²⁴ La santé est un état de bien être physique, social et mental de la personne (définition de l'Organisation mondiale de la santé).

²⁵ Source : données pour 2002, DREES, document de travail : *Les professionnels de santé au 1^{er} janvier 2002*.

professionnelle de 2 ans, certificat d'auxiliaire de puériculture avec trois ans d'exercice dans cette profession ou avoir passé avec succès l'examen de niveau organisé par les DRASS ou l'examen spécial d'entrée dans les universités (ou d'un titre admis en dispense du baccalauréat pour la poursuite d'études dans les universités).

La formation se déroule sur 27 mois. Elle peut être aménagée sur 3 ans pour les personnes en situation d'emploi sur des postes éducatifs. Des allègements de formation peuvent être accordés en fonction des diplômes possédés ou de l'expérience professionnelle.

La formation est sanctionnée par le diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE) délivré par le ministère des affaires sociales.

On comptait, en 2001, 9 000 éducateurs de jeunes enfants²⁶. Environ 50 % d'entre eux exercent leur activité dans les structures d'accueil de la petite enfance. En 2000, 95,4 % des diplômés étaient des femmes.

4. Les auxiliaires de puériculture

Les auxiliaires de puériculture font partie du corps professionnel des aides-soignants. Elles ont des missions similaires, mais sont plus spécifiquement appelées à exercer auprès des enfants, qu'ils soient bien-portants, malades ou handicapés. Elles répondent à leurs besoins par la présence qu'elles assurent, les soins auxquels elles participent et les activités d'éveil qu'elles organisent.

Environ 60 000 auxiliaires de puériculture exerçaient en France en 2000²⁷. Cette même année, 99,2 % des diplômés étaient des femmes. Il est toutefois difficile de connaître précisément le nombre d'auxiliaires de puériculture, dans la mesure où elles ne constituent pas une catégorie professionnelle au sens de l'enquête Emploi réalisée par l'INSEE en 2001.

Les auxiliaires de puériculture sont titulaires d'un diplôme professionnel qui se prépare en 12 mois dans des écoles agréées par le Préfet de région.

La formation est subordonnée à la réussite à des épreuves d'admissibilité et à une épreuve d'admission, sous la forme d'un oral soutenu devant un jury. Les personnes titulaires d'un brevet d'études professionnelles (BEP) carrières sanitaires et sociales, d'un brevet d'études professionnelles agricole (BEPA), option service aux personnes, sont dispensées de l'épreuve d'admissibilité.

²⁶ Source : données pour 2001, DREES : *Données sur la situation sanitaire et sociale en France en 2001*, édition 2001.

²⁷ Source : données pour 2000, Direction générale de la santé.

La formation d'auxiliaire de puériculture est ouverte aux candidats âgés de 17 ans au moins au 31 décembre de l'année des épreuves de sélection, titulaires du diplôme national du brevet, ou du certificat d'aptitude professionnelle petite enfance, ou d'une attestation de suivi d'une classe de première préparant au baccalauréat, ou d'un titre ou diplôme du secteur sanitaire ou social au minimum de niveau V.

La formation comprend 6 modules communs avec la formation d'aide-soignant, et 10 semaines de stages (en service de médecine, en maternité, comme pour les aides-soignants). Les personnes titulaires du diplôme d'aide-soignant sont dispensées de suivre ces modules et d'effectuer ces stages d'auxiliaire de puériculture, et réciproquement pour les titulaires du diplôme d'auxiliaire de puériculture souhaitant devenir aides-soignants.

Après l'obtention du diplôme, les auxiliaires de puériculture peuvent s'orienter vers une formation d'éducateur de jeunes enfants. Après trois ans d'expérience professionnelle, ils peuvent également se présenter au concours d'infirmier.

5. Les personnes habilitées à exercer des fonctions de direction dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance

Le décret du 1^{er} août 2000²⁸ détermine les conditions d'accès aux fonctions de direction :

Dans les structures de plus de 60 places, la fonction de direction doit être assurée :

- soit par une personne titulaire du diplôme d'Etat de docteur en médecine.
- soit par une personne titulaire du diplôme d'Etat de puéricultrice justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle.

Le directeur d'un établissement ou d'un service d'une capacité supérieure à soixante places doit être assisté d'un adjoint, titulaire du diplôme d'Etat de puéricultrice, d'éducateur de jeunes enfants ou d'infirmier, et justifiant de deux ans d'expérience professionnelle.

Dans les établissements ou services d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à quarante places, la fonction de direction peut être également confiée à une personne titulaire du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de trois ans, sous réserve, pour les établissements d'accueil dit "régulier", que le personnel de ces établissements comprenne dans son effectif une personne

²⁸ Article R. 180-15 du code de la santé publique,

titulaire du diplôme d'Etat de puéricultrice ou, à défaut, d'une personne titulaire du diplôme d'Etat d'infirmier justifiant d'une année d'expérience professionnelle.

La direction d'un établissement ou d'un service d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à vingt places, de même que celle d'un établissement ou d'un service d'accueil occasionnel, et la responsabilité technique d'un établissement à gestion parentale peuvent être confiées :

- soit à une personne titulaire du diplôme d'Etat de puéricultrice justifiant de trois ans d'expérience professionnelle ;
- soit à une personne titulaire du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants justifiant de trois ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de trois ans.

La direction d'un jardin d'enfants est confiée à une personne titulaire du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de six ans.

Le tableau suivant²⁹ indique l'origine professionnelle des directeurs d'établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans au 1^{er} janvier 2001 pour les différents modes d'accueil collectif.

	puéricultrices	éducateurs de jeunes enfants	autres
crèches collective et familiales	85 %	15%	
crèches parentales	7 %	62 %	30 %
multi-accueil traditionnels	49 %	30 %	20 %
multi-accueil parentaux	6 %	48 %	45 %
haltes-garderies	22 %	56 %	21 %
haltes-parentales	5 %	54 %	41 %

Cependant, ces données ne portent que sur 50% des réponses des structures sollicitées et doivent donc être prises en compte avec précaution.

²⁹ Source : DREES, enquête PMI du 1^{er} janvier 2001

Le statut des professionnels de la petite enfance

Les différentes catégories de professionnels peuvent être employées dans le secteur public (fonction publique territoriale et hospitalière) ou dans des associations privées à but non lucratif.

1. Statut des professionnels dans le secteur public

Les éducateurs de jeunes enfants et les puéricultrices relèvent du niveau III de qualification, les auxiliaires de puériculture de niveau V.

1.1. Les puéricultrices

- dans la fonction publique territoriale

Elles relèvent actuellement de la catégorie B.

Les puéricultrices accèdent à la fonction publique territoriale par **concours sur titres avec épreuves**.

La carrière débute à l'indice brut 322 et se termine à l'indice 550.

Par avancement, elles peuvent accéder au grade de puéricultrice de classe supérieure (quota de 10 % de l'effectif des 2 premiers grades) et au grade de puéricultrice hors classe ouvert :

1/ aux puéricultrices de classe normale comptant cinq ans de services effectifs dans le grade et titulaires d'un certificat cadre ou les puéricultrices de classe normale comptant huit ans de services dans la classe exceptionnelle et ayant réussi l'examen professionnel.

2/ aux puéricultrices de classe supérieure ayant un an d'ancienneté dans le 5^{ème} échelon ou sans condition d'échelon mais titulaire d'un certificat de cadre ou comptant huit ans de services dans le cadre d'emplois et ayant réussi l'examen professionnel (pas de quota).

- dans la fonction publique hospitalière

Elles sont de catégorie A.

Les puéricultrices accèdent à la fonction publique hospitalière par **concours sur titres**.

La carrière débute à l'indice brut 368 et se termine à l'indice 685.

En avancement, elles peuvent accéder au grade de puéricultrice de classe supérieure (pas de quota).

Il n'existe pas de corps de puéricultrice dans la fonction publique d'Etat.

Un projet de décret, actuellement au contreseing des ministres concernés, alignera prochainement les conditions statutaires entre les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

S'agissant du cadre d'emplois des puéricultrices territoriales, le projet de décret tendrait à restructurer le cadre d'emplois de catégorie B des puéricultrices territoriales en un cadre d'emplois de catégorie A comportant deux grades, dont l'échelonnement indiciaire culminerait respectivement à l'indice brut 610 et à l'indice brut 685, à l'instar de leurs homologues hospitalières.

Parallèlement, ce texte restructurerait le cadre d'emplois de catégorie A des coordinatrices territoriales d'établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, auquel peuvent accéder les puéricultrices territoriales, composé d'un seul grade, en un nouveau cadre d'emplois de catégorie A de "puéricultrice territoriale cadre de santé" comportant deux grades et dont les missions seraient élargies.

Les agents du nouveau cadre d'emplois des puéricultrices cadres de santé relevant du premier grade auraient ainsi vocation à exercer les missions aujourd'hui confiées aux puéricultrices hors classe, tandis que les agents relevant du deuxième grade de puéricultrice cadre de santé supérieur, exerceraient les missions actuelles des coordinatrices territoriales d'établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

L'échelonnement indiciaire du nouveau cadre d'emplois des puéricultrices cadres de santé comporterait deux grades de puéricultrice cadre de santé et de puéricultrice cadre de santé supérieur dont les indices bruts culmineraient respectivement à 740 et à 780, à l'instar des titulaires cadres de santé de la fonction publique hospitalière.

Les conditions d'avancement de grade requises pour l'accès au grade de puéricultrice cadre supérieur de santé seraient similaires à celles requises des puéricultrices cadres de santé hospitalières. Toutefois, cet avancement ne serait pas soumis, contrairement à la fonction publique hospitalière, à un concours professionnel d'avancement, mais à un examen professionnel, assorti d'un quota de 30 %.

Les puéricultrices hors classe auraient progressivement vocation à être intégrées au grade de puéricultrice cadre de santé, les coordinatrices territoriales d'établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans de catégorie A ayant vocation à être intégrées quant à elles au grade de puéricultrice cadre de santé supérieure.

Enfin, les services de puéricultrice accomplis dans un établissement de soins public ou privé seraient repris dans leur totalité au titre du classement dans le cadre d'emplois et non plus à concurrence uniquement de quatre ans.

1.2. Les éducateurs de jeunes enfants

- dans la fonction publique territoriale

Ils relèvent de la catégorie B.

Ils accèdent à la fonction publique territoriale par un concours sur **titres avec épreuves**.

L'indice brut de début et de fin de carrière correspond aux indices 322 à 550.

En avancement, ils peuvent accéder au grade d'éducateur de jeunes enfants principal (quota fixé à 25 % du nombre d'éducateurs de jeunes enfants et d'éducateurs de jeunes enfants principaux) et au grade d'éducateur de jeunes enfants chef (quota fixé à 15 % de l'effectif du cadre d'emplois).

Les éducateurs de jeunes enfants âgés de 40 ans au moins et justifiant de plus de cinq ans de services effectifs en qualité de fonctionnaire territorial de catégorie B peuvent accéder au cadre d'emplois des attachés de **catégorie A** (une nomination pour six recrutements dans le cadre d'emplois des attachés).

- dans la fonction publique hospitalière

Ils relèvent de la catégorie B.

Ils accèdent à la fonction publique hospitalière par **concours sur titres**.

L'indice brut de début et de fin de carrière correspond aux indices 322 à 550.

En avancement, ils peuvent accéder au grade d'éducateur de jeunes enfants de classe supérieure (quota fixé à 25 % de l'effectif des deux premiers grades) et au grade d'éducateur de

jeunes enfants de classe exceptionnelle (quota fixé à 15% de l'effectif du corps des éducateurs de jeunes enfants).

Il n'y a pas d'accès à la catégorie A.

1.3. Les auxiliaires de puériculture

- dans la fonction publique territoriale

Ils relèvent de la catégorie C.

Les auxiliaires de puériculture accèdent à la fonction publique territoriale par **concours sur titres avec épreuves**.

La carrière débute à l'indice brut 251 et se termine à l'indice 427.

En avancement, ils peuvent accéder au grade d'auxiliaire de puériculture principal (quota fixé à 25 % de l'effectif total du cadre d'emplois) et au grade d'auxiliaire de puéricultrice chef (quota fixé à 10 % de l'effectif total du cadre d'emplois).

Les auxiliaires de puériculture, âgées de 38 ans au moins et justifiant de quinze ans de services effectifs en position d'activité ou de détachement dans un emploi d'une collectivité territoriale, dont cinq ans au moins en qualité de fonctionnaire territorial d'un cadre d'emplois de catégorie C, peuvent accéder au cadre d'emplois des rédacteurs (quota fixé à une nomination pour quatre recrutements).

- dans la fonction publique hospitalière

Ils relèvent de la catégorie C.

Les auxiliaires de puériculture, comme les aides-soignants, sont recrutés **sans concours**.

La carrière débute à l'indice brut 251 et se termine à l'indice 427.

En avancement, ils peuvent accéder au grade d'aide-soignant de classe normale, au grade d'aide-soignant de classe supérieure et au grade d'aide-soignant de classe exceptionnelle.

Les titulaires du diplôme professionnel d'aide-soignant justifiant de trois ans d'exercice professionnel en cette qualité peuvent se présenter à une sélection spécifique pour

l'entrée dans les instituts de formation en soins infirmiers, limitée à 15 % du quota d'accès en formation.

- dans la fonction publique d'Etat

Ils relèvent de la catégorie C.

Il s'agit des aides-soignants de l'institution nationale des invalides, qui peuvent également exercer des fonctions d'auxiliaires de puériculture : les aides-soignants et les auxiliaires de puériculture recrutés dans ce cadre y accèdent **sans concours**.

La carrière débute à l'indice 251 et se termine à l'indice 427.

En avancement, ils peuvent accéder au grade d'aide-soignant de classe supérieure et au grade d'aide-soignant de classe exceptionnelle.

Les titulaires du diplôme professionnel d'aide-soignant justifiant de trois ans d'exercice professionnel en cette qualité peuvent se présenter à une sélection spécifique pour l'entrée dans les instituts en soins infirmiers, limitée à 15 % du quota d'accès en formation.

2. Statut des professionnels dans le secteur privé à but non lucratif

Les professionnels de la petite enfance (éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices, auxiliaires de puériculture) peuvent être recrutés par des organismes privés à but non lucratif, principalement des associations relevant de la loi de 1901.

Dans ce cas, il n'y a pas de concours mais un appel à candidature, soit sur le marché du travail classique (offre d'emploi par petites annonces via la presse locale ou nationale, l'ANPE, les centres de formation...), soit par promotion interne. La sélection des candidatures s'opère au terme d'un entretien d'embauche. Le recrutement est généralement fondé sur la possession du diplôme adapté au poste à pourvoir au regard du projet d'établissement, ainsi que sur les compétences, l'expérience et la motivation du candidat. La formation et l'ancienneté requises sont examinées de manière à se conformer aux préconisations fixées dans le décret du 1^{er} août 2000.

L'embauche est formalisée par un contrat de travail de droit privé passé entre le salarié et l'association employeur. Ce contrat peut être à durée déterminée ou indéterminée.

De manière classique, ce contrat comporte des clauses se rapportant :

- à l'emploi (qualification professionnelle et attributions),
- à la rémunération,
- à la durée du contrat,

- aux lieux et horaires de travail,
- au statut qui régira la relation salariale par la référence faite à une convention collective ou à un règlement intérieur.

Le positionnement statutaire du salarié relève de plusieurs éléments :

- la référence à une convention collective, à un accord collectif ou encore à un accord propre à l'association,
- les usages en vigueur dans l'association,
- le règlement intérieur (acte unilatéral de l'employeur qui précise les règles relatives à l'hygiène et la sécurité, la discipline et le droit de défense des salariés),
- les engagements réciproques contractés par l'employeur et le salarié, qui sont *a minima* ceux fixés par le droit du travail. Ce contrat est d'autant plus important que l'établissement n'est pas lié par une convention collective.

Les références conventionnelles ou les accords permettent de mieux définir les conditions de rémunération et de travail. Les personnels des établissements et services de la petite enfance peuvent ressortir de trois branches professionnelles existantes (la branche du secteur sanitaire, celle du secteur médico-social et social et celle de l'aide à domicile).

Il existe de multiples sources conventionnelles en fonction du gestionnaire ou de l'activité. Dans les faits, beaucoup d'associations - pour des raisons économiques et/ou juridiques - ne sont rattachées à aucune convention collective. Il n'y a, en effet, pas d'obligation légale pour les structures d'adhérer à une convention collective ou un accord collectif, hormis dans deux cas de figure:

- si le gestionnaire est adhérent d'une organisation professionnelle signataire de la convention ou de l'accord collectif,
- s'il se trouve dans le champ d'application d'une convention collective qui a fait l'objet d'une procédure d'extension (arrêté publié au Journal officiel). Il s'agit alors d'une convention collective étendue qui s'applique obligatoirement même si le gestionnaire n'adhère pas à une organisation professionnelle signataire du texte.

Les associations peuvent néanmoins opter pour une application volontaire d'une convention collective.

Les conventions qui s'appliquent le plus couramment dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants sont les suivantes :

- la convention collective nationale des personnels des centres sociaux et socio-culturels du 4 juin 1983,
- la convention collective nationale de l'animation socio-culturelle du 28 juin 1988,

- la convention collective nationale des établissements de l'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951,
- la convention collective de l'enfance inadaptée du 15 mars 1966,
- la convention collective nationale de la Croix Rouge française du 1^{er} janvier 1998,
- les conventions de l'aide à domicile (référéncées dans l'accord de branche du 29 mars 2002),
- la convention collective nationale du particulier employeur du 24 novembre 1999.

Il existe aussi des accords collectifs nationaux qu'appliquent les associations adhérentes de certains mouvements associatifs, tels que Familles rurales. Enfin, depuis le 22 septembre 2000, l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP) propose aux associations membres de son réseau d'adhérer à un statut collectif national, appelé à devenir, à terme, une annexe de la convention collective nationale des personnels des centres sociaux et socio-culturels du 4 juin 1983.

La formation aux métiers de la petite enfance

1. Les élèves et étudiants en formation

1.1. Les puéricultrices

Les effectifs des puéricultrices en formation à la rentrée 2000 (France entière) s'élevaient à **912** élèves.

Le nombre de diplômes délivrés a augmenté de 5,74 % entre 1991 et 2000.

Diplômes délivrés (France entière)									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
783	683	741	760	770	635	726	786	738	828

L'âge moyen au diplôme a progressé, notamment entre 1990 et 1994, avant de se stabiliser:

1986	1990	1994	1998	2000
26,2	26,1	28,5	28,8	28,5

1.2. Les éducateurs de jeunes enfants

Selon une enquête de la DREES³⁰, les effectifs d'**éducateurs de jeunes enfants** en formation en 2000-2001 étaient de **3 542** étudiants.

Le nombre de diplômes délivrés en 2000 était de **1 023**, présentant une progression de 21 % entre 1991 et 2000.

Diplômes délivrés (France entière)									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
846	840	936	952	927	970	947	912	1030	1023

³⁰ La formation aux professions sociales en 2000-2001, n° 38, juin 2002, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

En 2000, le niveau d'études (France entière) des entrants en formation d'éducateurs de jeunes enfants était le suivant :

Entrée en première année	
Etudes primaires ou 6 ^e , 5 ^e , 4 ^e	0,2 %
BEP carrières sanitaires et sociales	1,1 %
Autres BEP, CAP ou fin seconde, 1 ^{ère}	1,6 %
Niveau fin terminale atteint en 2000	0
Niveau fin terminale atteint avant 2000	1,9 %
Baccalauréat : obtenu en 2000	4,2 %
Baccalauréat : obtenu avant 2000	62,7 %
BTS	1,9 %
DUT	0,9 %
DEUG DEUST	11,9 %
Diplôme de 2 ^{ème} cycle universitaire	13,8 %

L'âge moyen au diplôme a progressé, notamment entre 1990 et 1994, avant de se stabiliser :

1986	1990	1994	1998	2000
24,4	23,7	26,1	27,1	26,9

1.3. Les auxiliaires de puériculture

Selon une enquête de la DREES³¹ consacrée à la formation aux professions de santé, l'effectif d'**auxiliaires de puériculture** en formation en 2000-2001 était de **2 377 élèves** pour la France entière.

Le nombre de diplômes délivrés s'élevait en 2000 à **2 294**, présentant une certaine stabilité.

Diplômes délivrés (France entière)									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2308	2339	2533	2676	2417	2403	2287	2305	2315	2294

³¹ La formation aux professions de la santé en 2000-2001, n° 37-juin 2002, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Le niveau d'études (France entière) à l'inscription à la formation d'auxiliaire de puériculture en 2000 était le suivant :

Entrée en première année	
Etudes primaires ou 6e,5e,4e	3,5%
BEP carrières sanitaires et sociales	31,8%
Autres BEP CAP ou fin 2e, 1e	20,4%
Niveau fin terminale atteint en 2000	1,6%
Niveau fin terminale atteint avant 2000	4,5%
Baccalauréat: obtenu en 2000	4,4%
Baccalauréat: obtenu avant 2000	28,6%
BTS	1,2%
DUT	0,3%
DEUG DEUST	2,7%
Diplôme de 2e cycle universitaire	1,0%

51,48 % des candidats étaient détenteurs soit d'un BEP carrières sanitaires et sociales ou d'un autre BEP, soit d'un CAP ou d'un niveau de fin de seconde. 33 % étaient détenteurs du baccalauréat (obtenu avant ou en 2000).

L'âge moyen au diplôme a progressé, en particulier entre 1990 et 1994 :

1986	1990	1994	1998	2000
21,5	22,1	25,0	25,3	25,6

En 2000, 98 % des élèves étaient en poste dans les deux mois après leur sortie de l'école. 70 % des élèves s'orientaient vers une structure d'accueil de la petite enfance, loin devant le secteur hospitalier (12 %). Les autres élèves poursuivaient des études en école d'infirmiers et surtout d'éducateurs de jeunes enfants, ou s'orientaient vers les pouponnières de l'aide sociale à l'enfance ou encore vers les centres de protection maternelle et infantile.

2. L'offre de formation aux métiers de la petite enfance

2.1. Nombre et statut des écoles

- Les auxiliaires de puériculture

Les écoles d'auxiliaires de puériculture sont soumises à un agrément délivré par le Préfet de région. La décision d'agrément précise le nombre maximum d'élèves que l'école est autorisée à accueillir. Ce nombre est déterminé, notamment, par la capacité des locaux mis à la

disposition de cet enseignement, le nombre des terrains de stages proposés, l'effectif des enseignants et des besoins spécifiques de la région. Il peut être révisé chaque année.

En 2002, 80 écoles d'auxiliaires de puériculture étaient recensées et 2 ouvertures d'écoles programmées³².

Ces 80 écoles se répartissent de la manière suivante:

- fonction publique hospitalière (36 écoles). Elles sont gérées par un centre hospitalier et rattachées soit à une école de puéricultrices, soit à une école d'infirmiers ;
- fonction publique territoriale (3 écoles) ;
- éducation nationale (14 écoles), dont 9 écoles en lycée professionnel (formation initiale) et 5 GRETA (formation continue des adultes), essentiellement situées en Ile-de-France ;
- autre secteur public (5 écoles) ;
- secteur privé : secteur hospitalier à but non lucratif (2 écoles), Croix Rouge (12 écoles), autres associations (8 écoles).

Chaque région administrative dispose d'au moins une école d'auxiliaires de puériculture. La région Ile-de-France en regroupe 28.

- Les puéricultrices

Les écoles de puéricultrices sont soumises à la même procédure d'agrément que les écoles d'auxiliaires de puériculture.

34 écoles de puéricultrices³³ étaient recensées en 2002. Ces écoles représentaient 5 types d'établissements et étaient gérées respectivement par :

- la fonction publique hospitalière (24 écoles) ;
- le ministère de l'éducation nationale (1 école) ;
- le Conseil général (2 écoles) ;
- la Croix Rouge (2 écoles) ;
- les associations privées (5 écoles).

³² Données transmises par le Comité d'entente des écoles d'auxiliaires de puériculture (CEEAP).

³³ Comité d'entente des écoles de puéricultrices (CEEP)

- Les éducateurs de jeunes enfants

Il appartient au DRASS, à partir d'une évaluation des besoins régionaux réalisée en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés dans le cadre des schémas régionaux des formations sociales, de définir chaque année un effectif cible global de travailleurs sociaux à former, dans le respect des moyens financiers inscrits annuellement au budget de l'Etat. Le nombre total de places de formation d'une région est au minimum reconduit d'année en année sur la durée du schéma national des formations sociales (5 ans). Toutefois, il peut être dérogé à ce principe quand les besoins relatifs à une formation sont satisfaits, ce que peuvent attester divers indicateurs de sureffectifs (chômage de jeunes diplômés, taux important de départ des jeunes diplômés vers d'autres régions...).

Sur les 304 établissements de formation des travailleurs sociaux préparant à l'ensemble des certificats et diplômes d'Etat de niveaux V à II, près de 130 préparent aux formations dites initiales (assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, éducateur technique spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, moniteur éducateur, technicien de l'intervention sociale et familiale et auxiliaire de vie sociale). Parmi ceux-ci, 28 ont un statut de droit public sous forme d'établissements publics, soit 21,54 %. Les autres relèvent d'un statut de droit privé de type associatif. Les établissements publics recouvrent :

- des lycées publics (20 écoles) ;
- des IUT (3 écoles) ;
- des universités (1 école) ;
- des hôpitaux (3 écoles) ;
- des services ou établissements publics rattachés à des conseils généraux (1 école).

2.2. Le financement des écoles

- Les écoles d'auxiliaires de puériculture et de puéricultrices

Les modes de financement des instituts de formation des professionnels paramédicaux (dont les écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture) diffèrent selon qu'ils sont ou non intégrés à un établissement hospitalier.

Lorsque les écoles sont rattachées à un établissement hospitalier, leur financement s'impute sur la dotation globale de l'établissement.

Le financement des instituts sans support hospitalier est assuré en partie par une subvention inscrite dans le budget du ministère de la santé, sur les crédits du chapitre 43-32, lequel englobe l'ensemble des professions médicales et paramédicales (formation, reconversion et bourses), dont les puéricultrices et auxiliaires de puériculture.

Cette subvention est calculée en fonction d'un montant attribué par étudiant ou élève, qui permet de calculer l'enveloppe à attribuer à l'institut. En 2002, ce montant était fixé à **916 euros** par élève pour les écoles de puéricultrices, et à **549 euros** par élève pour les écoles d'auxiliaires de puériculture.

Dans ce cadre, le ministère de la santé subventionne 7 instituts de formation de puéricultrices et 9 écoles de formation d'auxiliaires de puériculture³⁴ (essentiellement des instituts dépendants de la Croix Rouge française).

Type de formation	Nombre d'écoles	Nombre d'étudiants	Financement (en euros)
Puéricultrices	7	233	188 120
Auxiliaire de Puériculture	9	370	193 618

L'enveloppe de crédits allouée aux DRASS est calculée en fonction du nombre d'élèves en formation dans les écoles de la région. Celles-ci répartissent ensuite ces crédits entre les différentes écoles, selon des modalités de répartition qui peuvent être différentes de celles que le ministère utilise, en fonction des caractéristiques de l'appareil de formation dans la région considérée.

- Les centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants

Les centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants sont financées par le budget du ministère des affaires sociales, sur les crédits du chapitre 43-33, dont les crédits d'intervention sont essentiellement destinés à couvrir les coûts administratifs et pédagogiques des formations des travailleurs sociaux.³⁵

L'article 20 de ce chapitre (crédits déconcentrés) contribue au financement des formations dites initiales pour toutes les catégories de professions sociales (assistants sociaux, éducateurs spécialisés, éducateurs techniques spécialisés, éducateurs de jeunes enfants, conseillers en économie sociale et familiale, moniteurs-éducateurs), les formations des intervenants à domicile et des formations sociales dans le cadre de conventions de formation professionnelle au titre de la promotion sociale (Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA), Diplôme supérieur en travail social (DSTS), formateur de terrain, délégués à la tutelle...).

³⁴ Données de la Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS) pour 2002 (première année où le financement n'a concerné que les établissements sans support hospitalier).

³⁵ Données du schéma national des formations sociales (2001-2005), Direction générale de l'action sociale, mai 2001.

Les crédits affectés au financement des formations initiales représentaient en 1998 96,98 % du montant des crédits du chapitre 43-33 et 84 % de l'ensemble des crédits consacrés au dispositif de formation des travailleurs sociaux.

Ces crédits sont délégués aux préfets de région en fonction des estimations des besoins de financement validés par les DRASS, qui les répartissent ensuite entre les filières de formation et les centres dans le cadre d'une concertation et des textes qui les régissent. Le directeur régional des affaires sanitaires et sociales fixe pour chacun des centres un montant de subventions de fonctionnement qui n'a pas vocation à couvrir toutes les charges, puisque ceux-ci peuvent développer parallèlement d'autres actions comme la formation continue proposée aux professionnels.

Dans le futur, ces modalités d'allocation de la subvention sont susceptibles d'évoluer compte tenu des nouvelles dispositions découlant de l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoient la signature d'un contrat pluriannuel de financement.³⁶

En 1998, les crédits affectés sur ce chapitre aux centres de formation au titre de la formation initiale représentaient 533,5 MF (81,3 M€). Ces crédits ont augmenté en 10 ans de plus de 44,4 %, soit près de 4 % par an.

Le taux annuel d'évolution des crédits nationaux n'a cependant pas été répercuté de façon homogène sur les bases de calcul des enveloppes régionales pour diverses raisons tenant notamment aux spécificités locales des besoins en formation.

2.3. Les aides financières aux étudiants

- Les auxiliaires de puériculture

La formation des auxiliaires de puériculture est payante. La fourchette des prix peut varier de la gratuité à 4 100 euros pour une année d'étude, et à 4 900 euros si les frais sont pris en charge par l'employeur. Les écoles relevant du ministère de l'éducation nationale sont gratuites pour les élèves.

Les frais d'inscription aux épreuves de sélection peuvent aller de la gratuité à 304 euros.

³⁶ Les organismes responsables d'établissements de formation mentionnés à l'article L. 451.1 (organismes responsables d'établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures) sous contrat bénéficient d'une aide financière de l'Etat adaptée aux objectifs de formation définis dans un cadre pluriannuel par le contrat.

Effectif	Dont promotion professionnelle		Dont promotion sociale		Dont contrat d'études		Dont bourses d'Etat		Dont "autres prises en charge"		Dont "sans prise en charge"	
2377	63	2,7%	408	17,2%	0	0%	452	19%	558	23,5%	896	37,7%

Cependant, en moyenne, 70 % des élèves reçoivent une aide financière :

- sous la forme d'aides relevant de la législation en faveur des demandeurs d'emplois, telles que celles attribuées au titre du projet d'action personnalisé. Le montant est variable en fonction des parcours antérieurs ;
- sous la forme d'aides par les bourses d'Etat (imputées sur la même ligne budgétaire que celles allouées aux élèves infirmiers et aux aides-soignants et calculées selon le quotient familial). Ces aides pouvaient atteindre jusqu'à 3 262 euros à la rentrée 2002 (contre 3 501 euros pour les bourses de l'enseignement supérieur) ;
- sous la forme d'aides accordées par les conseils régionaux ;
- sous la forme de promotions professionnelles du secteur public hospitalier et territorial et de congés formations du secteur privé (PROMOFAF, UNIFORMATION, FONGECIF, ANFH...).

- Les puéricultrices

Les frais de scolarité dans les écoles de puéricultrices varient selon le statut des écoles et des étudiantes. Ils peuvent atteindre jusqu'à 5 200 euros sans prise en charge par l'employeur dans le cadre de la formation en cours d'emploi et 6 200 euros avec prise en charge. 60 % des étudiantes doivent acquitter des frais de scolarité supérieurs à 1 700 euros.³⁷

Dans les écoles de puériculture, les aides financières en faveur des étudiantes ne bénéficiant pas des dispositions de la formation professionnelle des salariés sont quasiment inexistantes, puisqu'il s'agit d'une spécialisation.

Effectif	Dont promotion professionnelle		Dont promotion sociale		Dont contrat d'études		Dont bourses d'Etat		Dont "autres prises en charge"		Dont "sans prise en charge"	
912	201	22%	23	3%	7	1%	0	0%	97	11%	584	64%

³⁷ Comité d'Entente des Ecoles de Puéricultrices (CEEP).

- Les éducateurs de jeunes enfants

Les frais d'inscription et de scolarité demandés dans les centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants font l'objet d'un plafonnement fixé chaque année par une circulaire de la DGAS, en référence aux taux de l'enseignement supérieur technique, dans la perspective d'un alignement sur ces taux. La moyenne nationale des frais d'inscription et de scolarité des centres de formation en travail social, toutes formations confondues, s'établit ainsi à 496 euros en moyenne en 2001 avec des extrêmes allant de 60 à 1 200 euros.

Les bourses dont bénéficient les élèves des centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants sont imputées sur la ligne budgétaire des bourses aux élèves en travail social (chapitre 43.33, article 30). Les crédits qui y sont inscrits sont limitatifs. En 2003, le montant de cette ligne s'élève à 17,24 M€ soit une progression de 14 % par rapport à 2002 (le montant de la ligne s'élevait alors à 15,11 M€) et de près de 40 % par rapport à 2001 (son montant était alors de 12,35 M€). Le montant des bourses est progressivement aligné sur le montant des bourses de l'enseignement supérieur.

En 2002, 38 % des effectifs en formation, soit 1 318 personnes, ont bénéficié d'une aide financière.

	Effectif	Dont emploi en cours		Dont promotion sociale		Dont congé formation		Dont bourse d'Etat		Dont « autre bourse »		Dont « non prise en charge »	
Effectif 1 ^{ère} année	1235	78		164		18		277		8		690	
Effectif 2 ^{ème} année	1203	49		167		9		287		12		679	
Effectif 3 ^{ème} année	1104	35		131		23		118		7		790	
ensemble	3542	162	4%	462	13%	50	1%	682	19%	27	1%	2159	61%

Les bourses de l'Etat sont ouvertes aux étudiants en formation initiale. Les étudiants en formation en cours d'emploi relèvent des financements de la formation continue.

2.4. Une offre de formation inégalement répartie sur le territoire

Il est difficile de déterminer *a priori* si la répartition géographique de l'offre et de la demande de formation est cohérente avec la répartition des "besoins" de formation. Néanmoins, pour tenter d'amorcer la réflexion, il est possible de se fonder sur certains indicateurs, tels que le nombre de naissances annuelles pour chaque région métropolitaine (indicateur du besoin de personnel en charge de la petite enfance) et le nombre de personnes entrant en formation (indicateur de la demande effective de formation).

Ainsi, dans la région Centre, le nombre d'auxiliaires de puériculture en formation par rapport au nombre de naissances (0,2) est-il cinq fois moins élevé que la moyenne nationale, alors que ce rapport, pour la région Ile-de-France, est presque deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Il existe donc de très grandes disparités entre régions, laissant à penser que les manques

de personnel dans les structures d'accueil de la petite enfance sont très inégalement répartis sur le territoire, certaines régions étant même dépourvues de centre de formation.

Il n'est cependant pas possible, à ce stade, de tirer de conclusions de ces informations, l'analyse étant limitée à l'échelon régional, alors qu'il peut exister une offre suffisante dans les régions voisines, à la périphérie de certaines régions moins ou peu dotées. Par ailleurs, les migrations interrégionales des personnels, à l'issue de la formation, ne sont pas prises en compte et les taux de déperdition régionaux, c'est-à-dire l'érosion des effectifs par abandon de la profession, ne sont pas connus.

2.5. Les autres formations existantes du secteur de la petite enfance

Depuis plusieurs années fonctionnent au sein de l'éducation nationale plusieurs formations relatives à la petite enfance conduisant à des diplômes délivrés par les ministères de la santé et des affaires sociales (auxiliaire de puériculture, moniteur-éducateur, puéricultrice).

Il s'agit du CAP petite enfance (16 000 par an), du BEP carrières sanitaires et sociales (18 000 par an) et du baccalauréat sciences médico-sociales (21 000 par an).

- Le CAP petite enfance

Ce diplôme a été créé en 1992, à la demande du ministère de l'intérieur, pour qualifier les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), afin de leur permettre de prendre part au concours sur titre de la fonction publique territoriale pour lequel ce diplôme est exigé. Depuis la publication de l'arrêté du 26 décembre 2000, ses détenteurs peuvent exercer dans les établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

Le titulaire du CAP petite enfance est compétent pour l'accueil et la garde de jeunes enfants. Il contribue à leur éducation et assure l'entretien et l'hygiène de leurs différents espaces de vie. Il peut exercer sa profession en école maternelle, en garderie périscolaire, en tant qu'assistant maternel, au domicile des parents, en crèche collective, en halte-garderie et en centre de vacances.

- Le BEP carrières sanitaires et sociales

Ce diplôme est fondé sur un socle de connaissances et de compétences qui concernent autant les aspects sanitaires que sociaux. Cette formation couvre les champs d'application des techniques d'hygiène, d'accès et de maintien de l'autonomie et d'animation de l'enfant, de la personne âgée et de la personne handicapée. Ce diplôme a pour vocation d'ouvrir la voie à une poursuite d'études vers des formations qualifiantes du champ sanitaire et social, y compris des formations sociales supérieures après l'accès au baccalauréat technologique sciences médico-sociales.

- Le baccalauréat SMS (sciences médico-sociales)

Ce baccalauréat a été mis en place à la rentrée 1992. La filière sciences médico-sociales accueille des élèves motivés par les professions para-médicales et sociales.

D'autres formations diplômantes peuvent être rattachées à la petite enfance : le BEATEP (brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire), diplôme de niveau IV dans le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, propose une spécialité petite enfance dans le programme de formation ; le BEPA (brevet d'études professionnelles agricoles), diplôme de niveau V, et le BTA (brevet de technicien agricole), diplôme de niveau IV, délivrés par le ministère de l'agriculture, proposent une option services aux personnes.

2.6. La qualification des personnels

Les équipements d'accueil fonctionnent aujourd'hui encore avec une proportion variable, mais qui peut être importante, de personnes peu ou non qualifiées : environ le tiers des salariés de la branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale des établissements et services à but non lucratif, à laquelle appartiennent les établissements et services de garde d'enfants en âge préscolaire, n'ont pas de qualification. Cette proportion est très variable d'un secteur à l'autre. Ainsi dans le secteur de la petite enfance, 43 % des salariés travaillant dans les établissements n'ont pas de diplômes (niveau VI).

La réglementation antérieure au décret du 1^{er} août 2000 exigeait que la moitié du personnel justifie du diplôme de puéricultrice, d'éducateur de jeunes enfants ou d'auxiliaire de puériculture, l'autre moitié pouvant être recrutée sans exigences particulières. Par ailleurs, elle ne s'appliquait ni aux haltes-garderies, ni aux crèches parentales, ni aux autres modes d'accueil dits innovants. Le décret précité a unifié les exigences applicables à ces trois catégories de structures, et l'arrêté du 26 décembre 2000 a sensiblement renforcé les exigences en prévoyant que trois quarts des personnels devaient justifier d'une qualification ou d'une expérience, dont la moitié devrait être puéricultrices, éducateur de jeunes enfants ou auxiliaire de puériculture. Ces nouvelles exigences ne s'appliquent aux gestionnaires qu'au fur et à mesure du remplacement du personnel.

Concernant la direction des crèches, les règles ont été modifiées dans le sens d'une ouverture des fonctions de direction, dans les établissements de moins de 40 places, aux éducateurs de jeunes enfants.

La reconnaissance de l'expérience des personnels a, par ailleurs, été très largement prévue par l'arrêté du 26 décembre 2000 : peuvent ainsi par exemple être recrutées en établissements et services des personnes ayant exercé pendant cinq ans en qualité d'assistante maternelle.

Les données concernant les niveaux de formation dans le secteur d'activité des établissements de garde d'enfants d'âge préscolaire de la branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale des établissements associatifs, sont les suivantes³⁸ :

Niveau	Etablissements de garde d'enfants d'âge pré-scolaire	Branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale des établissements et services à but non lucratif
I et II	2 %	7 %
III	17 %	26 %
IV	3 %	8 %
V	35 %	22 %
VI	43 %	35 %

Alors que les établissements du secteur manquent de professionnels qualifiés, de manière paradoxale, seule une minorité (40 %) des établissements du secteur de la petite enfance met en place des plans de formations. Ce paradoxe s'explique sans doute en partie par la petite taille de la majorité des établissements de ce secteur, notamment ceux relevant d'un statut associatif.

2.7. La formation continue et en cours d'emploi

Les modalités de financement de la formation continue diffèrent, en effet, selon le statut des établissements :

- pour les entreprises dites de "l'économie sociale" (associations, coopératives et mutuelles), ce financement relève des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ces OPCA sont habilités à collecter et à gérer l'ensemble des contributions des entreprises et participent au développement de la formation professionnelle

³⁸ Contrat d'étude prospective social et médico-social de la branche professionnelle des établissements à but non lucratif, CREDOC, LERFAS, GREFOSS, 2002.

continue (plans de formation, contrat d'insertion en alternance, congés individuels de formation). Les OPCA conseillent notamment les entreprises dans la conception de leur projet de formation, leur financement et leur mise en œuvre.

Il existe trois types d'aides publiques permettant d'aider les entreprises : les engagements de développement de la formation (EDDF), les contrats d'études prospectives (CEP), le Fonds social européen (FSE).

- pour les agents de la fonction publique hospitalière, la formation professionnelle continue relève du plan de formation de l'établissement. Elle peut prendre deux formes : les actions figurant dans le plan de formation de l'établissement, les actions choisies par les agents en vue de leur formation personnelle. Les établissements doivent consacrer au minimum à la formation 1 % du montant des salaires inscrits à leur budget. Près de 85 % de ces fonds sont versés à l'Association nationale de formation hospitalière (ANFH), un certain nombre d'établissements, comme ceux relevant de l'APHP, préférant mettre en œuvre eux-mêmes leur plan de formation.
- les collectivités locales doivent, quant à elles, consacrer à la formation 1 % au minimum du montant des salaires inscrits à leur budget. Pour les agents de la fonction publique territoriale, ces fonds sont collectés par le CNFPT, celui-ci mettant par ailleurs en place des actions de formation non qualifiantes au profit de ces personnels.

Les employeurs de petites structures se trouvent donc confrontés à plusieurs difficultés cumulatives, liées à la nécessité de faire former leurs salariés alors qu'ils ont de faibles niveaux de cotisation, et de remplacer les personnels pendant la durée de la formation, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de personnel de direction.

Éléments d'analyse des difficultés de recrutement de professionnels qualifiés dans le secteur de la petite enfance

1. Les indicateurs d'un manque de professionnels qualifiés

1.1. Une croissance des effectifs de professionnels de la petite enfance moins rapide que la hausse du nombre de places en structures d'accueil collectif entre 1990 et 2000

L'ensemble des partenaires (communes, associations, professionnels) font état de difficultés à recruter des personnels qualifiés dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance. Cette situation demeure difficile à évaluer précisément. On constate cependant qu'un écart s'est creusé au cours des de la période 1990-2000 entre l'évolution du nombre de diplômés dans le secteur de la petite enfance et l'augmentation, plus rapide, du nombre de places ouvertes en crèche.

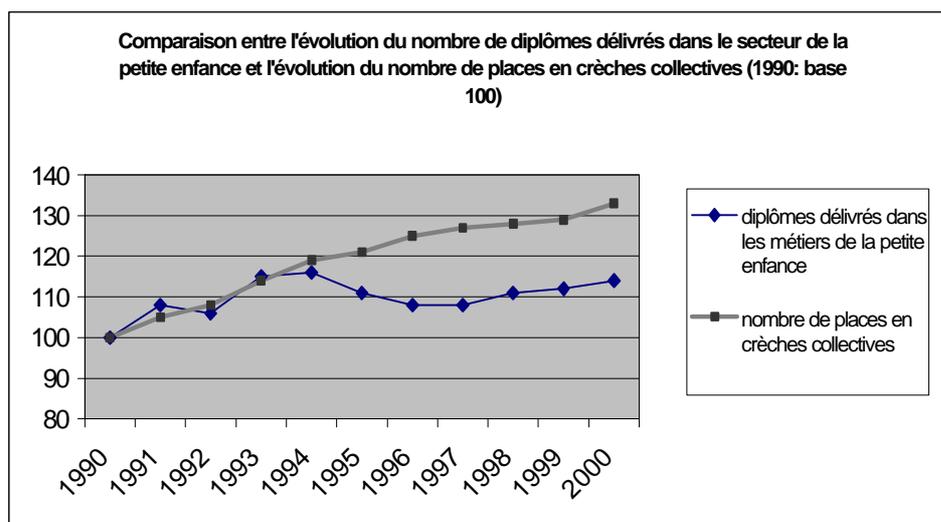
Depuis 1990, le nombre de diplômes et de places en crèches collectives et haltes-garderies a évolué comme suit :

Evolution relative (1990 : base 100)³⁹

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Diplômes délivrés auxiliaires de puériculture	100	111	112	122	128	116	115	110	111	111	110
Diplômes délivrés puéricultrices	100	104	90	98	101	102	84	96	104	98	110
Diplômes délivrés éducateurs de jeunes enfants	100	102	104	115	104	106	110	114	116	125	126
Total des diplômes délivrés	100	108	106	115	116	111	108	108	111	112	114
Places en crèches collectives	100	105	108	114	119	121	125	127	128	129	133
Places en haltes-garderies	100	105	110	115	119	125	128	131	134	135	140

La comparaison, sur la période 1990-2000, entre le nombre total de diplômes délivrés dans le secteur de la petite enfance (auxiliaires de puériculture, puéricultrices et éducateurs de jeunes enfants) et le nombre de places créées en crèches collectives, fait ainsi apparaître un écart, notamment à partir de 1994, entre l'augmentation rapide du nombre de places en crèches collectives (+ 33 % entre 1990 et 2000) et l'augmentation du nombre de diplômes délivrés dans le secteur de la petite enfance (+ 14 %).

³⁹ DREES, « La formation aux professions sociales en 2000-2001 », François Delaporte, juin 2002 et « La formation aux professions de la santé en 2000-2001 », François Delaporte, juin 2002

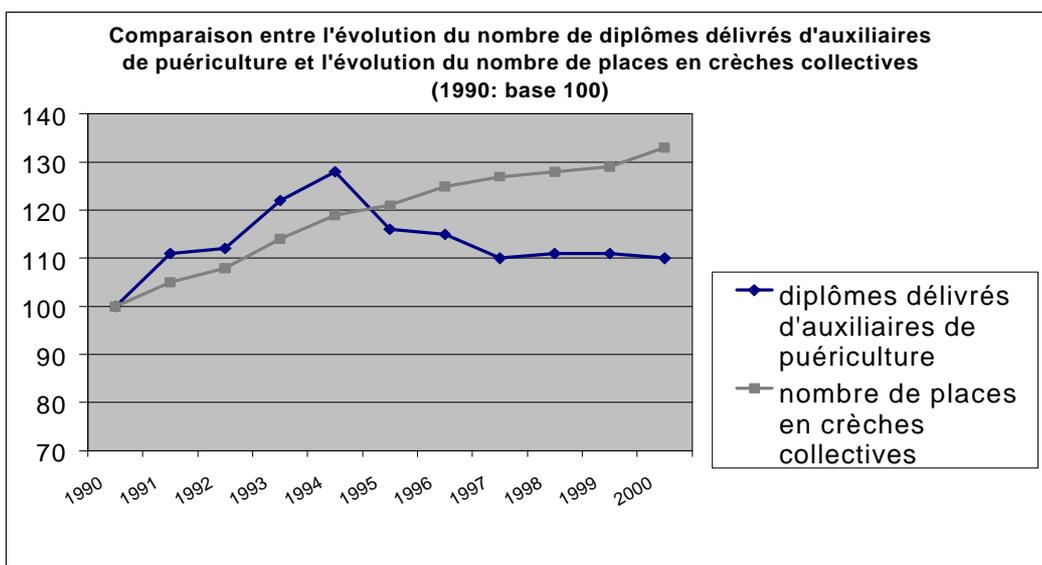


Cette évolution, en termes relatifs par rapport à une base (l'année 1990) choisie de manière arbitraire, ne permet cependant pas de tirer de conclusions définitives. Il peut seulement être indiqué à ce stade que pour maintenir, en 2000, le même ratio diplômes délivrés / nombre de places en crèches qu'en 1990, il aurait fallu 17% de diplômes délivrés en plus dans le secteur de la petite enfance.

Ce constat global doit être affiné en rapportant l'évolution du nombre de diplômes délivrés pour chaque profession à l'évolution du nombre de places en crèche collective sur la période 1990 - 2000.

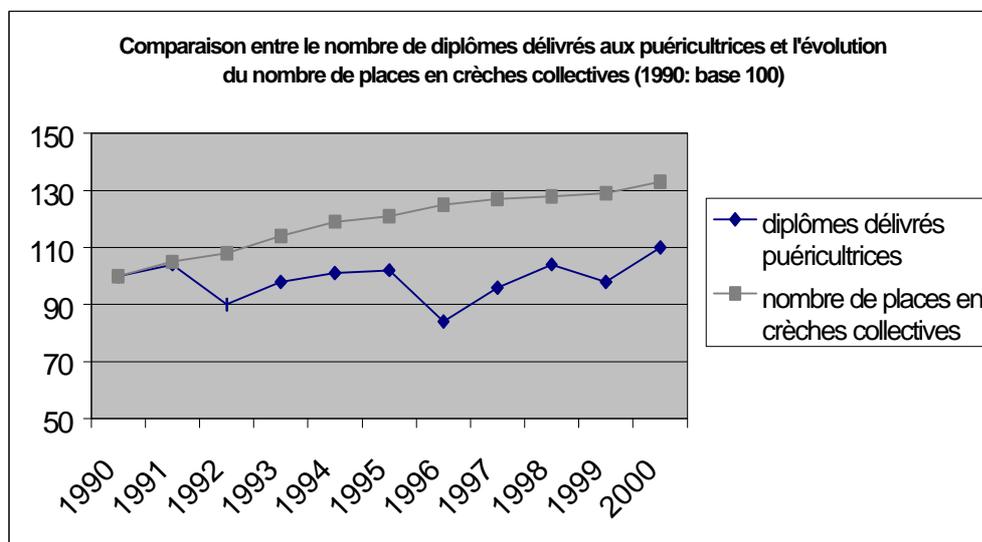
- Les auxiliaires de puériculture

Jusqu'en 1994, le nombre de diplômes d'auxiliaire de puériculture délivrés augmentait plus vite que le nombre de places en crèche. La tendance s'est ensuite inversée. Il n'y a pas eu, comme pour les puéricultrices et les éducateurs de jeunes enfants, sur les trois dernières années étudiées (1998, 1999, 2000), d'amélioration du ratio du nombre de diplômes délivrés d'auxiliaires de puériculture rapporté au nombre de places en crèches.



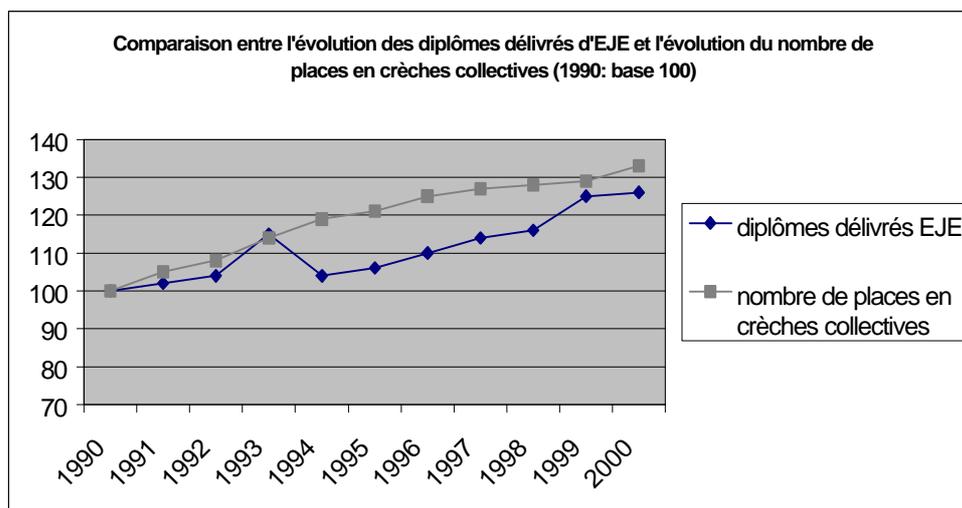
- Les puéricultrices

La comparaison entre le nombre de diplômes de puéricultrice délivrés et l'évolution du nombre de places en crèches collectives fait apparaître une rapide détérioration, dès 1991, du ratio nombre de diplômes délivrés de puéricultrices/nombre de places en crèches. Cependant, le ratio s'est amélioré à partir de 1996 et surtout sur la période 1999-2000.



- Les éducateurs de jeunes enfants

Le ratio nombre de diplômes délivrés d'éducateur de jeunes enfants/nombre de places en crèches est, comparativement à celui des auxiliaires de puériculture et des puéricultrices, celui qui s'est le moins détérioré sur la période 1990-2000. Il s'est même amélioré entre 1998 et 2000. En 2000, il demeure néanmoins inférieur à 1.



1.2. Les vacances de postes

Il n'existe pas de données globales sur le nombre de postes vacants dans les structures d'accueil de la petite enfance. Une étude⁴⁰ concernant trois départements de la région Ile-de-France (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) fait apparaître que le nombre de postes vacants au 1^{er} novembre 2002 par rapport aux effectifs était le suivant :

	Paris		Seine-Saint-Denis		Val-de-Marne		Total	
Puéricultrices	105/557	18,9%	19/159	11,9%	17/150	11,3%	141/866	16,3%
Educateurs de jeunes enfants	86/739	11,6%	14/150	9,3%	6,5/150	4,3%	106,5/1039	10,3%
Auxiliaires de puériculture	67/3156	2,1%	47/1029	4,6%	52/860	6,0%	166/5045	3,3%

⁴⁰ Direction de la prévention et de l'action sociale du Val-de-Marne, Docteur Leroux, 1^{er} novembre 2002.

Dans les trois départements, les vacances de postes concernaient plus particulièrement les puéricultrices.

1.3. Un turn over élevé

L'importance du nombre de postes vacants pour certaines catégories de professionnelles tient également à la mobilité de ces dernières.

Les données concernant les puéricultrices dans les trois départements précités (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) faisaient apparaître, sur les trois dernières années (2000, 2001 et 2002), une moyenne de 21 "sorties d'effectifs" par an (12 départs définitifs et 9 absences de longue durée pour congé parental, disponibilité, longue maladie ou formation) pour un effectif total de 198 puéricultrices en juin 2002. 10,6 % des postes de puéricultrices devaient ainsi faire l'objet d'un remplacement, généralement sous la forme d'un nouveau recrutement.

78 "sorties d'effectifs" en moyenne annuelle étaient constatées pour les auxiliaires de puériculture, sur un effectif total de 1 139 auxiliaires de puériculture en juin 2002. 6,8 % des postes d'auxiliaires de puériculture devaient ainsi faire l'objet d'un remplacement.

13 "sorties d'effectifs" en moyenne annuelle étaient constatées pour les éducateurs de jeunes enfants, sur un effectif total de 159 en juin 2002. 8,20 % des postes d'éducateurs de jeunes enfants devaient ainsi faire l'objet d'un remplacement.

2. Eléments d'un constat général

2.1. Une pénurie de personnel qui n'est pas liée à une crise des vocations

Les données concernant le nombre de candidats aux écoles de puéricultrices, d'éducateurs de jeunes enfants et d'auxiliaires de puériculture rapporté au nombre de places offertes en formation tendent à démontrer qu'il n'y a pas de crise des vocations dans les métiers de la petite enfance.

C'est ainsi qu'en 1999, 10 185 candidats s'étaient présentés au diplôme d'auxiliaire de puériculture, pour 1 319 places en formation (soit un taux de réussite aux épreuves d'entrée de 12,9 %), 9 354 candidats au diplôme d'éducateur de jeunes enfants pour 781 candidats admis en 2002 (8,3 %), 3 054 candidats au diplôme de puéricultrice pour 988 entrées en formation de puéricultrice (32 %).

Les taux d'admission à l'entrée des écoles d'éducateurs de jeunes enfants et d'auxiliaires de puériculture attestent de la forte sélection à l'entrée qui y est opérée, le nombre de candidats par place ouverte en formation étant particulièrement élevé. Pour les puéricultrices, le taux de sélection à l'entrée (32 %) semble moins élevé. En réalité, une première sélection a été opérée lors du passage des épreuves du diplôme d'infirmier.

Il semble par ailleurs que le nombre de candidats soit relativement stable, si l'on se réfère aux statistiques concernant, par exemple, le département du Rhône.

Auxiliaires de puériculture, département du Rhône⁴¹

Année	Inscrits au concours	capacités d'accueil agréées
1998	1270	152
1999	1186	152
2000	1221	152
2001	1338	152
2002	1207	152
2003	1330	152

Educateurs de jeunes enfants, département du Rhône⁴²

Année	Inscrits au concours	capacités d'accueil agréées
1998	850	45
1999	880	50
2000	874	55
2001	781	55
2002	793	55
2003	696	55

Pour les puéricultrices, le nombre de candidats représente environ le double du nombre de places offertes en formation, sans variation significative de ce ratio entre 1998 et 2002⁴³.

⁴¹ Document transmis par les directrices des filières auxiliaires de puériculture, infirmières puéricultrices et éducateurs de jeunes enfants des centres de formation, du département du Rhône date : 19 février 2003.

⁴² Document transmis par les directrices des filières auxiliaires de puériculture, infirmières puéricultrices et éducateurs de jeunes enfants des centres de formation, du département du Rhône date : 19 février 2003.

2.2. Des raisons statutaires

L'une des raisons invoquées par certains partenaires pour expliquer le manque de professionnels qualifiés dans le secteur de la petite enfance est l'insuffisance des perspectives de carrière offertes par ces métiers, notamment par rapport à celles offertes dans la fonction publique hospitalière.

Ainsi, les puéricultrices hospitalières sont-elles classées en catégorie A en application des décrets 2001-1374 et 2001-1375 du 31 décembre 2001, alors que dans la fonction publique territoriale, les puéricultrices sont encore aujourd'hui classées en catégorie B.

Toutefois, des décrets, qui seront publiés prochainement, aligneront les situations dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les éducateurs de jeunes enfants ne bénéficient pas, aujourd'hui, de perspective de carrière dans la filière socio-éducative. En effet, le seul cadre d'emplois de catégorie A auquel ils peuvent aujourd'hui accéder est celui d'attaché territorial, qui se rattache à la filière administrative, ce qui ne fait toutefois pas obstacle à leur détachement en qualité de directeur de structure d'accueil de la petite enfance. Cette promotion s'effectue cependant dans le cadre d'un quota fixé à une nomination pour six recrutements d'attachés et n'est ouverte qu'aux éducateurs de jeunes enfants de 40 ans au moins.

2.3. Des raisons financières

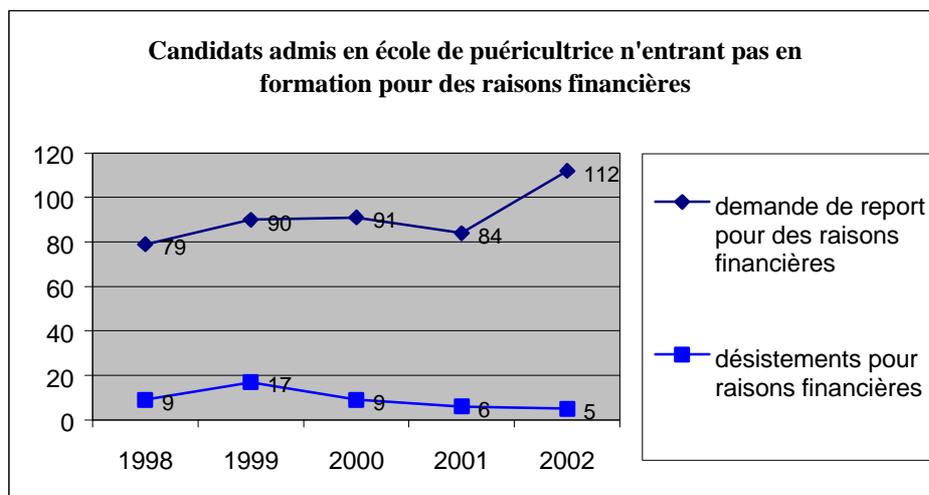
Alors que le secteur de la petite enfance manque de professionnels qualifiés, les écoles sont parfois amenées à accueillir un nombre d'élèves inférieur à leurs capacités d'accueil agréées.

⁴³ Document transmis par les directrices des filières auxiliaires de puériculture, infirmières puéricultrices et éducateurs de jeunes enfants des centres de formation, du département du Rhône date : 19 février 2003.

Capacité effective d'accueil dans les écoles de puériculture en 2002 ⁴⁴				
Régions	Nombre d'écoles	Agrément	Accueil	Rapport Accueil/agrément
Est	6	168	158	94 %
Ile de France	6	261	249	95,7%
Nord	6	205	180	87,8%
Ouest	6	135	130	96,3%
Sud	10	394	362	91,9%
Ensemble de la France	34	1163	1079	92,8%

Selon le comité d'entente des écoles de puéricultrices, cette situation s'expliquerait notamment par une insuffisance des aides financières accordées aux étudiants.

Par ailleurs, le coût élevé de la formation pour les étudiants serait un facteur de désistement ou de demande de report de formation dans les écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, notamment pour les premières qui ne peuvent se voir attribuer de bourses.



De fait, en 2002, le nombre de désistements et de demandes de report de formation pour des raisons financières (5 désistements et 112 demandes de report) a été élevé au regard du nombre de puéricultrices (988).

⁴⁴ Source : Comité d'Entente des Ecoles de Puériculture (CEEP).

De même, pour ce qui concerne les écoles d'auxiliaires de puériculture, le taux d'occupation était de 88 % en 1999 et de 93 % en 2000, en raison des désistements d'élèves. Il n'existe pas d'éléments d'information précis sur les raisons de ces désistements, qui peuvent être imputables à une insuffisance des aides financières accordées aux élèves ou à d'autres motifs d'ordre familiaux et géographiques.

2.4. Un manque de professionnels qui risque encore de s'aggraver

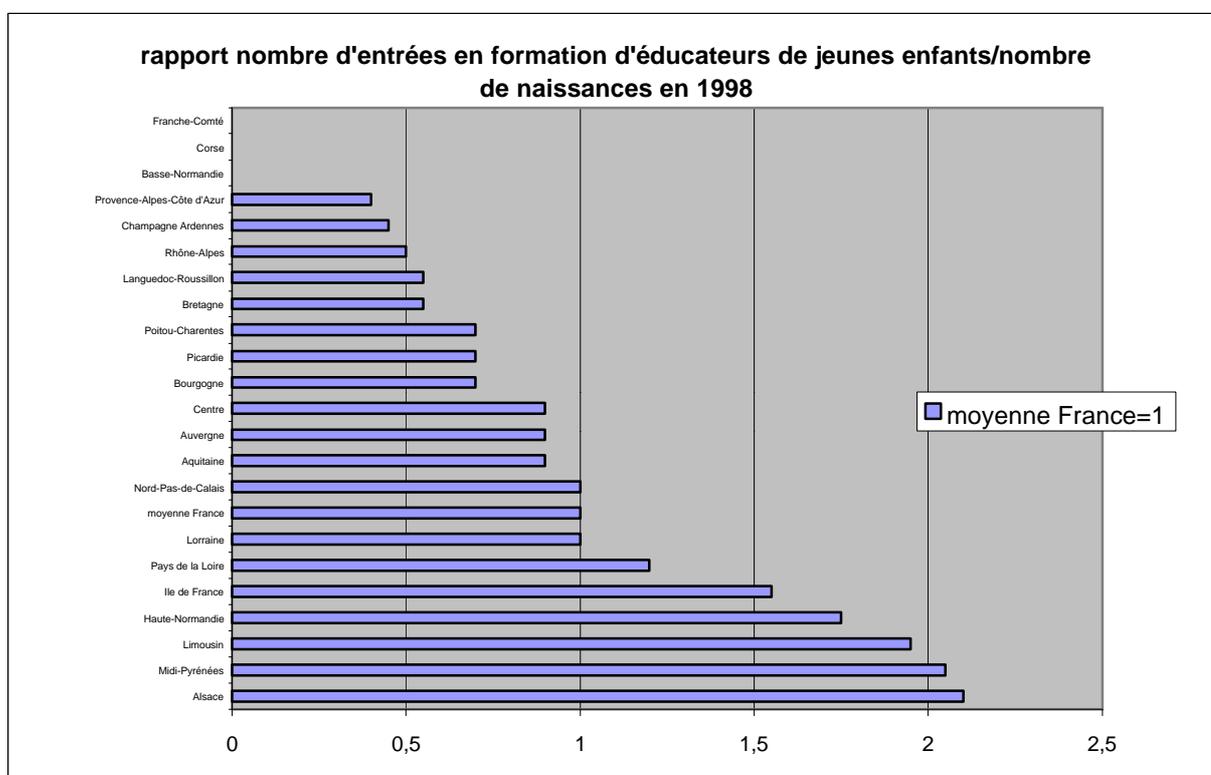
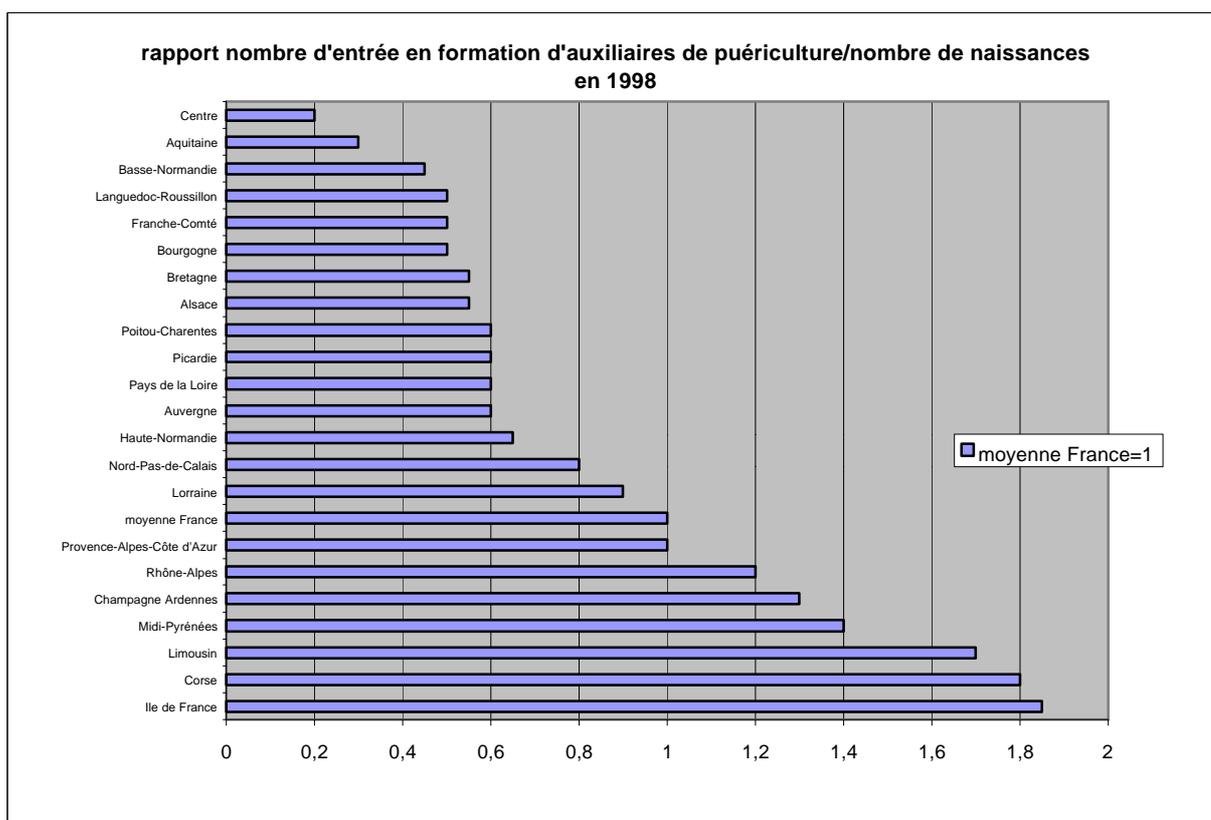
Plusieurs éléments laissent à penser que le manque de professionnels qualifiés risque, dans les années à venir, de persister, voire de s'accroître, si aucune mesure n'était prise.

On estime notamment à 7 000 (soit 5 % environ des puéricultrices en activité) le nombre de puéricultrices qui prendront leur retraite chaque année à partir de 2005.

Par ailleurs, une augmentation des besoins en professionnels liée à la création de places dans le cadre du Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE) et de l'Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) est à attendre d'ici 2004 : 19 565 places nouvelles devraient en effet être créées dans le cadre du FIPE et près de 6 700 places nouvelles sont d'ores et déjà prévues dans le cadre de l'AEI, qui lui a succédé.

Enfin, les effets liés à la réduction du temps de travail ne peuvent qu'entraîner une augmentation du nombre de professionnels nécessaires.

Annexe : Inégale répartition de l'offre de professionnels sur le territoire



rapport nombre d'entrées en formation de puéricultrices/nombre de naissances en 1998

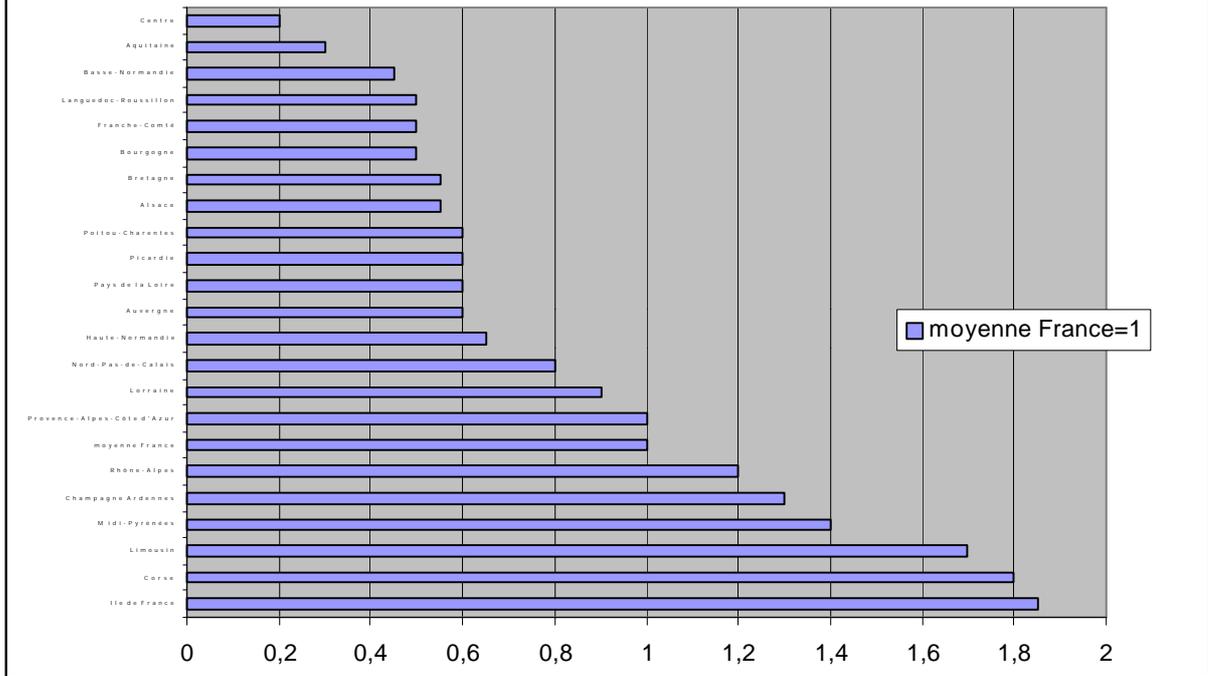


Table des graphiques

Page 26 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 27 : J. DAMON, *Les opinions des Français sur l'accueil des jeunes enfants* d'après les enquêtes réalisées par le CREDOC, in *Solidarité et santé, Etudes statistiques*, N° 3, 2000.

Page 58 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 59 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 59 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 60 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 64 : Comité d'entente des écoles de puéricultrices (CEEP).

Page 66 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 66 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

Page 67 : DREES, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, n°1, juin 2000.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS

PROPOSITION N°1

**FAVORISER LE RECRUTEMENT DE PROFESSIONNELS QUALIFIÉS
DANS LES STRUCTURES D'ACCUEIL COLLECTIF DE LA PETITE ENFANCE**

Même si elle est difficilement quantifiable, l'insuffisance de professionnels dans le secteur de la petite enfance relève d'un constat largement partagé et semble devoir s'accroître dans les années à venir. En effet, non seulement le nombre de places en crèches et en haltes-garderies a augmenté plus vite que le nombre de professionnels formés, mais les exigences autour de la prise en charge des enfants se sont accrues et les débouchés se sont diversifiés (apparition de nouvelles structures comme les relais assistantes maternelles, accès élargi aux fonctions de direction...). Les besoins en personnel devraient être amenés à croître encore sous les effets conjugués des départs à la retraite de nombreux professionnels, de la réduction du temps de travail, de la création de nouvelles structures résultant de la mise en place des plans d'aide à l'investissement.

Face à ce constat, le groupe a souhaité formuler des propositions ayant un impact sur l'offre de professionnels susceptibles d'être recrutés dans les structures d'accueil de la petite enfance. Deux axes semblent pouvoir être privilégiés :

- augmenter le nombre de professionnels formés, en formation initiale ou en cours d'emploi ;
- assouplir les conditions de recrutement dans les structures d'accueil et les ouvrir aux professionnels de secteurs voisins.

Le premier axe retenu milite tout d'abord pour une augmentation des capacités d'accueil des écoles. Afin de quantifier cet objectif, le groupe propose que soit déterminé, par région et par filière, un état de l'offre et des besoins de formation. Sur la base de ce diagnostic territorial partagé, il préconise d'augmenter en conséquence le nombre de places dans les écoles, pour mieux répondre aux besoins en personnel. Il est en particulier proposé, dans les régions où l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande de professionnels serait la plus forte, de mettre en œuvre des plans d'urgence de formation de professionnels de la petite enfance.

Au-delà, il est apparu important de mieux anticiper l'évolution des besoins en matière de personnels. Dans l'objectif d'assurer une adaptation continue de l'appareil de formation à la demande en matière d'accueil de la petite enfance, le groupe propose que l'évolution des besoins pour les différents métiers de la petite enfance soit évaluée dans chaque département selon un rythme qui pourrait être quinquennal et que ces évaluations soient consolidées au niveau national dans le cadre de l'Observatoire de la petite enfance, qui serait chargé de formuler périodiquement des recommandations.

Par ailleurs, les membres du groupe ont jugé indispensable de proposer le développement de la formation des professionnels en activité, par un effort accru en direction de la formation en cours d'emploi. Les équipements d'accueil fonctionnent en effet encore aujourd'hui avec une part importante de personnels peu ou pas qualifiés. Dans ce contexte, et en adéquation avec le cadre fixé par le décret du 1^{er} août 2000, la qualification et la professionnalisation du personnel exerçant dans les structures d'accueil doit constituer une priorité. La formation en cours d'emploi pourrait être développée grâce à une meilleure mobilisation des mécanismes de formation continue existants et grâce à des dispositifs incitatifs.

L'accroissement du nombre de places de formation peut enfin passer, comme le suggère le groupe, par l'ouverture de sections de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale. Des agréments au niveau national pourraient être délivrés à des établissements publics de l'éducation nationale afin qu'ils participent à la mission de formation et de qualification des personnels du secteur de la petite enfance.

En complément d'une augmentation des capacités d'accueil de l'appareil de formation, le groupe a suggéré d'assouplir les conditions de recrutement des personnels dans les structures d'accueil collectif. D'une part, il préconise d'élargir la liste de qualifications énumérées à l'article 3 de l'arrêté du 26 décembre 2000, soit le troisième quart⁴⁵ des personnels chargés des soins et de l'éducation des enfants, afin d'élargir le vivier de professionnels au sein duquel les employeurs sont susceptibles de recruter. D'autre part, il propose que les gestionnaires de structures d'accueil puissent recruter des personnels dans les cadres d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et des agents sociaux territoriaux qualifiés.

Enfin, dans l'objectif d'améliorer les modalités de recrutement des élèves auxiliaires de puériculture, il est proposé de modifier le calendrier de leur scolarité, afin de faire coïncider la sortie des écoles avec le cycle de la demande de leurs futurs employeurs.

⁴⁵ cf. constat : présentation des métiers de la petite enfance - Les différentes catégories de professionnels habilités à intervenir dans les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

1.1. Augmenter les capacités d'accueil des centres de formation d'auxiliaires de puériculture, de puéricultrices et d'éducateurs de jeunes enfants

Constat

En 2000-2001, les effectifs de professionnels de la petite enfance en formation se récapitulent ainsi :

- Auxiliaires de puériculture	2 377
- Puéricultrices	912
- Educateurs de jeunes enfants	3 542
Total	6 831

Pour les auxiliaires de puériculture, le nombre annuel de diplômes délivrés a diminué de 0,6 % entre 1991 (2 308 diplômes délivrés) et 2000 (2 294).

Pour les puéricultrices, le nombre de diplômes délivrés a progressé de 5,7 % entre 1991 (783 diplômes délivrés) et 2000 (828).

Pour les éducateurs de jeunes enfants, le nombre de diplômes délivrés a progressé de 20,9 % entre 1991 (846 diplômes délivrés) et 2000 (1 023).

Le nombre de places de crèche et de halte-garderie a progressé plus vite que le nombre de professionnels formés. Les débouchés professionnels se sont en outre élargis.

98 % des élèves auxiliaires de puériculture trouveraient un emploi dans les deux mois après leur sortie d'école. Il semble y avoir plus d'offres d'emploi que de demandes pour les deux autres professions, même si les chiffres sont mal connus et que la situation ne semble pas totalement identique pour les puéricultrices et les éducateurs de jeunes enfants.

Objectif

- déterminer les besoins de formation à l'échelon régional où s'apprécie l'offre de formation ;
- les évaluer par nature de diplômes (auxiliaires de puériculture, puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants) ;
- augmenter en conséquence le nombre de places de formation dans les régions concernées.

Mise en œuvre

Dans un premier temps, il pourrait être établi un diagnostic de l'offre et des besoins dans le secteur des métiers de la petite enfance à l'échelon régional, par une coopération entre tous les partenaires concernés : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS), Rectorats, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), Caisses d'allocations familiales (CAF), collectivités locales (départements, régions), professionnels et gestionnaires.

Pour permettre aux acteurs régionaux d'établir ce diagnostic la DREES, la DIF, la DGAS et la CNAF pourraient se rapprocher afin de définir et de mettre à leur disposition des indicateurs de besoin construits en commun, parmi lesquels devraient notamment figurer des indicateurs de mobilité géographique (professionnels de la petite enfance formés dans une région mais travaillant dans une autre) et de sortie de la profession.

En fonction des contextes locaux et des résultats de ces diagnostics territoriaux partagés, un début de réponse pourrait être apporté sous la forme d'un plan d'urgence de formation des professionnels de la petite enfance dans les régions où l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande de professionnels le justifie.

Ce plan pourrait notamment prévoir :

- une augmentation des capacités d'accueil des centres de formation. Sans attendre, il conviendrait de demander aux préfets d'instruire dans les meilleurs délais les demandes de révision d'agrément, visant à augmenter le nombre de places de formation, qui auraient été formulées par les écoles et les centres de formation ;
- d'ouvrir des sections de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements de l'éducation nationale (proposition 1.4.) ;
- de développer la formation en cours d'emploi, grâce à la conclusion d'accords cadre, notamment entre les employeurs et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) du secteur (proposition 1.3.).

La responsabilité de l'élaboration de ces plans d'urgence pourrait être confiée aux DRASS, afin de s'appuyer sur leur expérience en matière de concertation, acquise notamment au travers de l'élaboration des schémas régionaux des formations sociales.

Une circulaire interministérielle aux préfets (ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche) pourrait préciser les conditions générales de la mise en œuvre de ces plans d'urgence.

1.2. Améliorer la détermination et l'anticipation des besoins en matière de professionnels de la petite enfance

Constat

Si l'insuffisance de professionnels qualifiés dans le secteur de la petite enfance est un constat partagé par l'ensemble des partenaires, il est difficile de la quantifier de façon précise. La difficulté s'accroît encore lorsqu'il s'agit d'identifier la nature exacte des manques (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants...), l'origine, la répartition géographique au regard des besoins.

Plusieurs éléments laissent à penser que les besoins en termes de professionnels pourraient s'accroître dans les années à venir :

- les départs en retraite de nombreux professionnels : on estime ainsi que 700 puéricultrices (soit 5 % environ des puéricultrices) devraient cesser leur activité chaque année à compter de 2005 ;
- l'augmentation des besoins liée à la création de nouveaux établissements dans le cadre des différents plans d'aide à l'investissement : d'ici 2004, 19 565 places nouvelles devraient être créées dans le cadre du Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE), près de 6 700 places sont d'ores et déjà prévues dans le cadre de l'Aide exceptionnelle à l'investissement (AEI) ;
- les effets induits par la réduction du temps de travail ;
- le rebond de la fécondité (774 000 naissances en 2001 contre 711 000 en 1994) ;
- la progression du taux d'activité féminin (79,3 % en 2001 contre 74,3 % en 1990) ;
- la demande de plus en plus forte des familles à l'égard d'une offre d'accueil de qualité, notamment à l'égard des structures collectives.

Au-delà des plans d'urgence qui pourraient être mis en place dans les régions les plus touchées par le manque de professionnels qualifiés (proposition 1.1.), il serait nécessaire, à l'avenir, de mieux anticiper l'évolution des besoins en matière de professionnels dans le secteur de la petite enfance. Il convient en effet d'éviter que ne se reproduise une situation dans laquelle, comme aujourd'hui, les employeurs rencontrent des difficultés à recruter des professionnels qualifiés, alors même que le nombre de candidats à des formations qualifiantes dans ce secteur est supérieur au nombre de places offertes, et qu'un grand nombre de personnels non qualifiés travaillent dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance.

Objectif

- mieux anticiper l'évolution du nombre de professionnels à former dans le secteur de l'accueil de la petite enfance ;
- assurer une adaptation continue de l'appareil de formation en fonction de la demande des employeurs potentiels de ces professionnels dans les structures d'accueil de la petite enfance.

Mise en œuvre

Les commissions départementales d'accueil des jeunes enfants, dans les départements où elles ont été mises en place, ou, à défaut, les conseils généraux en lien avec les CAF, pourraient être chargés d'identifier, dans chaque département, en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (professionnels, employeurs, conseil régional, DRASS...), l'évolution des besoins pour les différents métiers de la petite enfance (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et personnels moins qualifiés) dans les cinq années à venir.

Les évaluations départementales des besoins en matière de professionnels de la petite enfance seraient ensuite consolidées au niveau national dans le cadre de l'Observatoire de la petite enfance, qui serait chargé d'émettre tous les cinq ans des recommandations à l'intention des ministères compétents (santé, travail et affaires sociales, éducation nationale) et des autorités régionales compétentes en matière de formation professionnelle.

La DIF et la DGAS pourraient saisir conjointement la CNAF, qui serait appelée à jouer un rôle majeur dans cette évaluation tant au niveau local que national.

1.3. Favoriser la formation professionnelle en cours d'emploi des agents les moins qualifiés

Constat

Aujourd'hui encore, les équipements d'accueil fonctionnent avec une part importante de personnels peu ou pas qualifiés.

C'est ainsi que, selon le contrat d'études prospectives social et médico-social de la branche des établissements à but non lucratif de septembre 2002, 43 % des salariés du secteur de la petite enfance ne possèdent aucune qualification, alors que l'arrêté du 26 décembre 2000 prévoit que, dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance, les personnes non qualifiées ne peuvent représenter plus de 25 % des effectifs. Même si ces nouvelles exigences ne s'appliquent aux gestionnaires qu'au fur et à mesure du remplacement du personnel, elles n'en impliquent pas moins la nécessité de renforcer progressivement la qualification des personnes travaillant dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance.

Or, aujourd'hui, de manière paradoxale, seule une minorité (40 %) des établissements du secteur associatif mettent en place des plans de formation.

Pour les communes rurales et les gestionnaires associatifs, il peut être difficile de financer des plans de formation pour leur personnel. En effet, les structures de moins de 10 salariés ont certes une obligation de cotisation auprès d'un OPCA, mais à un taux minoré et n'ont donc pas facilement accès aux dispositifs de formation.

En ce qui concerne les établissements à gestion parentale, la CNAF a défini un prix plafond, base de calcul des prestations de service, inférieur à celui des crèches collectives. Cet écart se justifie par le prix de revient sensiblement moins élevé de ces structures, en raison du bénévolat qui s'y attache, mais qui peut constituer un frein à une politique de recrutement et de qualification des professionnels employés dans ces structures. Dans le cadre de la réforme du mode de calcul de la prestation de service, le prix plafond des crèches parentales a cependant été réévalué et aligné sur celui des crèches familiales (réforme généralisée au 1^{er} janvier 2003).

Par ailleurs, ainsi que le prévoit la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la CNAF pour la période 2001-2004, des mesures de réévaluation exceptionnelle des prix plafonds sont prévues, par type d'accueil (collectif, familial et parental), afin de réduire l'écart entre les prix de revient moyens et les prix plafonds. Il n'est cependant pas prévu, à ce stade, d'aligner le prix plafond des crèches parentales et familiales sur celui des crèches collectives.

Objectif

- qualifier, dans le cadre de la formation en cours d'emploi, un pourcentage de personnes de niveau VI employées dans les structures de la petite enfance, en prenant en compte les

possibilités offertes par les procédures de validation des acquis de l'expérience, au fur et à mesure de leur ouverture à chaque diplôme,. Ainsi formés, ces agents seront décomptés selon le diplôme obtenu, dans l'une ou l'autre des catégories de personnels qualifiés au sens de l'arrêté du 26 décembre 2000 ;

- améliorer la professionnalisation des personnels les moins formés dans le secteur des métiers de la petite enfance.

Mise en œuvre

La formation en cours d'emploi pourrait être développée grâce à une meilleure mobilisation des mécanismes de formation continue déjà existants.

Dans cette perspective, un accord cadre pourrait être recherché, à l'échelon régional, à l'initiative du Préfet de région, entre les employeurs (notamment au travers de leurs fédérations), le CNFPT, les OPCA du secteur (UNIFORMATION et PROMOFAP), les CAF, les collectivités locales (régions, départements), les administrations déconcentrées concernées (DRASS, DRTEFP, rectorats) et l'ANPE, pour développer la qualification dans le secteur de la petite enfance, à l'image des accords conclus par l'ACEPP ou dans le cadre du réseau girondin "petite enfance, famille, culture et lien social". La circulaire interministérielle relative à la mise en place des plans d'urgence (cf. 1.1.), pourrait inciter les préfets à engager, le cas échéant, une concertation dans leur région en vue de la conclusion de tels accords.

Ceux-ci pourraient notamment porter sur l'ouverture de contrats de qualification ou en alternance, de places supplémentaires dans les centres de formation, le cas échéant "hors quota", ainsi que sur le financement des plans de formation mis en place par les employeurs. Le Fonds social européen (FSE) pourrait venir éventuellement abonder le financement des actions mises en œuvre dans le cadre de ces accords.

Selon les membres du groupe, une attention toute particulière devrait être accordée à la satisfaction des besoins en formation des personnels des petites structures, qui ne peuvent assumer seules le financement d'actions de formation, en raison de l'insuffisance de leurs fonds propres.

Pour inciter les employeurs à recourir à la formation en cours d'emploi, le remplacement des personnels en formation devrait être organisé, sous une forme mutualisée, au niveau départemental, éventuellement infra ou supra départemental (proposition 5.2.).

Par ailleurs, dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, il serait souhaitable d'étudier l'opportunité de procéder à un alignement progressif, sur plusieurs années, si les coûts respectifs le justifient, du prix plafond servant à la détermination du montant de la prestation de service accordée par les CAF aux crèches parentales sur celui des crèches collectives. En contrepartie, les employeurs s'engageraient à investir dans la formation en

cours d'emploi de leur personnel non qualifié, notamment pour se mettre en conformité avec les exigences de l'arrêté du 26 décembre 2000.

1.4. Ouvrir des sections de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale

Constat

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche dispense plusieurs formations diplômantes relatives à la petite enfance et aux secteurs qui lui sont associés, pouvant conduire à des diplômes délivrés par les ministères de la santé et des affaires sociales (auxiliaire de puériculture, moniteur-éducateur, éducateur de jeunes enfants, puéricultrice). Il s'agit du CAP petite enfance (16 000 par an), du BEP carrières sanitaires et sociales (18 000 par an), du baccalauréat sciences médico-sociales (21 000 par an).

Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale participe déjà à la formation de professionnels de la petite enfance (14 écoles d'auxiliaires de puériculture, 1 école de puéricultrices, 20 lycées professionnels formant des éducateurs de jeunes enfants).

Cependant, le dispositif de formation n'est pas identique selon qu'il s'agit des ministères de la santé et des affaires sociales ou du ministère de l'éducation nationale.

Les formations relevant des ministères chargés des affaires sociales et de la santé sont le plus souvent assurées dans des établissements publics (centres hospitaliers) pour la filière sanitaire, ou dans des établissements privés non lucratifs pour les formations de la filière sociale. Certaines de ces formations s'inscrivent dans le cadre de la formation en cours d'emploi et permettent de qualifier un personnel en activité.

Le dispositif de formation relevant du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche offre, par ailleurs, des possibilités importantes (enseignants, locaux), liées à la baisse des effectifs dans le second degré. Ces possibilités pourraient être utilisées pour ouvrir des sections de formation aux métiers de la petite enfance.

Objectif

- augmenter le nombre de places de formation aux métiers de la petite enfance dans les établissements de l'éducation nationale ;
- améliorer l'offre de formation continue des établissements publics locaux d'enseignement pour la qualification des personnels en activité, y compris les personnes engagées dans les dispositifs d'insertion (aides-éducateurs) ;
- permettre une meilleure adéquation entre l'évolution des métiers et le dispositif régional de formation en exploitant les potentialités de l'éducation nationale.

Mise en œuvre

Des agréments pourraient être délivrés au niveau national à des établissements de l'éducation nationale (lycées technologiques et professionnels), dans le cadre de la réglementation du ou des ministères certificateurs, afin qu'ils participent à la mission de formation et de qualification des personnels travaillant auprès des enfants et des familles. Le processus de généralisation, à compter de la rentrée 2002, des agréments attribués aux établissements de l'éducation nationale pour ouvrir des formations conduisant à des diplômes d'aides-soignants pourrait à cet égard servir d'exemple.

Ces agréments pourraient concerner les métiers suivants :

- puéricultrice,
- auxiliaire de puériculture,
- aide médico-psychologique (AMP),
- technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF),
- moniteur-éducateur,
- éducateur de jeunes enfants.

La mise en place de ces formations devrait s'opérer dans le cadre d'une concertation étroite entre le ministère de l'éducation nationale et les ministères compétents pour délivrer ces diplômes. Elle pourrait revêtir les modalités suivantes :

- agréments de sections de formation aux métiers de la petite enfance dans des établissements de l'éducation nationale, selon les textes relatifs à chaque formation et les choix de la région dans le cadre de ses compétences relatives à la formation professionnelle initiale et continue ;
- fonctionnement en réseaux (IRTS et centres de formation de travailleurs sociaux, écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture...) afin d'assurer l'homogénéité et la qualité des formations ;
- affectation de personnels d'enseignement disposant des compétences requises par les textes relatifs à chaque formation.

L'accès aux formations initiales ou en cours d'emploi pour les jeunes issus des formations à caractère technologique et professionnel pourrait également être facilité par la reconnaissance des pré-requis que constituent ces formations, ou en favorisant la mise en place de dispositifs de préparation aux épreuves de sélection. Plus largement, il conviendrait de prévoir la reconnaissances des titres ou diplômes des différents ministères et des articulations possibles entre eux, afin de favoriser les progressions de carrière.

Enfin, un rapprochement des autorités compétentes en matière de certification, des autorités académiques et du conseil régional pourrait être favorisé, afin de prendre en compte les besoins de qualification de ces secteurs dans l'élaboration des schémas régionaux de formation professionnelle.

1.5. Elargir à d'autres diplômes l'arrêté du 26 décembre 2000 pour permettre aux employeurs de satisfaire plus facilement aux exigences de qualification des personnels posées par cet arrêté

Constat

Dans les établissements d'accueil collectif, régis par le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique, la moitié au moins des personnes chargées des soins et de l'éducation des enfants, évaluée en équivalent temps plein, doit justifier d'un diplôme de puéricultrice, d'infirmière, d'éducateur de jeunes enfants, d'auxiliaire de puériculture.

Le quart suivant doit justifier du diplôme ou de l'expérience professionnelle suivante (à défaut des qualifications précédentes) : certificat de technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF), BEP carrières sanitaires et sociales, brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire de la jeunesse (BEATEP) option petite enfance, CAP petite enfance, certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD); avoir exercé en qualité d'assistante maternelle pendant cinq ans ou auprès des enfants dans une structure d'accueil pendant trois ans.

Il n'y a pas d'exigence particulière en termes de qualification pour le dernier quart du personnel.

Des dérogations à ces conditions de diplôme ou d'expérience peuvent être accordées par le président du Conseil général en faveur d'autres personnes, en considération de leur formation ou de leur expérience auprès des enfants et du contexte local.

Cependant, aujourd'hui, de nombreux établissements rencontrent des difficultés à se conformer aux exigences définies par cet arrêté, en raison du manque de professionnels possédant les qualifications requises.

Objectif

- élargir la liste des diplômes permettant d'exercer dans les structures de la petite enfance ;
- faire bénéficier les structures des savoir-faire acquis par les personnels dans d'autres métiers de l'aide aux familles.

Mise en œuvre

Sous réserve d'expertise des référentiels, la liste de qualifications énumérées à l'article 3 de l'arrêté du 26 décembre 2000, c'est-à-dire le troisième quart des personnels chargés des soins et de l'éducation des enfants, pourrait être élargie :

- au diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) ;
- au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique (CAFAMP) ;
- au certificat de qualification professionnelle garde d'enfants à domicile (branche professionnelle salariés du particulier employeur) ;
- au brevet d'études professionnelles agricole (BEPA), option "services aux personnes" ;
- au brevet de technicien agricole (BTA), option "services aux personnes".

Cette ouverture nécessiterait une modification de l'arrêté du 26 décembre 2000, voire des décrets relatifs aux diplômes concernés. A cette fin, la DGAS, en lien avec la DIF, pourrait engager une concertation avec les ministères compétents (agriculture et intérieur).

1.6. Ouvrir la possibilité aux ATSEM⁴⁶ et aux agents sociaux territoriaux qualifiés d'exercer leurs fonctions dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance

Constat

L'arrêté du 26 décembre 2000 élargit la liste des qualifications des personnes susceptibles d'intervenir dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance. Cet élargissement concerne notamment les titulaires du CAP petite enfance, du certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) et du diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF). Ces personnes sont essentiellement recrutées dans les cadres d'emplois d'agent social territorial (aide ménagère, auxiliaire de vie, technicien de l'intervention sociale et familiale) ou dans celui d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM). Or, ces cadres d'emplois ne permettent pas à l'heure actuelle d'intervenir auprès d'enfants dans des établissements et services d'accueil de la petite enfance. A défaut de cadre d'emplois adapté, leur recrutement dans ces structures s'effectue donc principalement dans le cadre d'emplois, moins valorisant, d'agent d'entretien.

Objectif

- élargir les possibilités de recrutement dans les cadres d'emplois des ATSEM et des agents sociaux territoriaux qualifiés aux structures d'accueil de la petite enfance, afin de pallier le déficit local éventuel de personnel ;
- élargir les catégories de professionnels susceptibles d'apporter des compétences utiles à la mise en œuvre du projet de la structure.

Mise en œuvre

Une modification du décret n° 92-849 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux, ainsi que du décret n° 92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles serait nécessaire afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions dans les structures d'accueil de la petite enfance, comme c'est déjà le cas, pour les ATSEM, dans les centres de loisirs sans hébergement.

Une concertation pourrait être engagée par la DGAS avec les ministères concernés (éducation nationale et intérieur), afin d'étudier les modalités concrètes de la modification de ces décrets.

⁴⁶ Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

1.7. Modifier le calendrier de la scolarité des élèves auxiliaires de puériculture en vue d'améliorer leurs modalités de recrutement

Constat

D'après l'article 14 de l'arrêté du 22 juillet 1994, la date de rentrée dans les écoles d'auxiliaires de puériculture est fixée, après accord du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, soit entre le 15 septembre et le 15 octobre, soit entre le 15 janvier et le 15 février.

Deux rentrées par année permettent de proposer aux employeurs un flux continu de jeunes diplômées.

La demande de diplômées atteint son plus haut niveau au début du mois de septembre, pour satisfaire aux intégrations dans les sections de crèche des plus jeunes enfants. Les élèves auxiliaires de puériculture ne sortant de l'école qu'à la mi-octobre, la plupart des crèches ne sont pas en mesure de les recruter avant cette date, alors même que la demande des parents conduirait à le faire.

Objectif

Faire coïncider la date de sortie des écoles des auxiliaires de puériculture diplômées avec les contraintes du calendrier de recrutement de leurs futurs employeurs.

Mise en œuvre

En concertation avec la Direction générale de la santé (DGS) et les écoles d'auxiliaire de puériculture, les dates de sortie des écoles des auxiliaires de puériculture diplômées pourraient être avancées de manière à répondre aux besoins locaux, et notamment permettre aux responsables d'établissements et services d'accueil de la petite enfance de recruter le personnel nécessaire, dès la fin du mois d'août.

PROPOSITION N°2

CRÉER DES PASSERELLES ENTRE LES MÉTIERS D'AIDE À LA FAMILLE

Aux termes de la réglementation relative aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, 50 % d'entre eux doivent être détenteurs des diplômes de puéricultrice, d'éducateur de jeunes enfants, d'infirmier ou d'auxiliaire de puériculture.

Un autre quart doit être détenteur de diplômes ou certificats considérés comme qualifiant, à savoir le certificat d'aptitude professionnelle petite enfance, le certificat de travailleuse familiale ou le diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familiale, le brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse, option petite enfance, le brevet d'études professionnelles, option sanitaire et sociale, le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile. Sont également incluses dans ce quart les personnes ayant exercé pendant cinq ans en qualité d'assistante maternelle agréée, et les personnes justifiant d'une expérience de trois ans auprès d'enfants dans un établissement ou service géré par une personne physique ou morale de droit privé, accueillant des enfants de moins de six ans, dont la création, l'extension ou la transformation est subordonnée à une autorisation délivrée par le président du Conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation.

D'autres professionnels interviennent dans le champ de la petite enfance, dont les assistantes maternelles agréées, les agents sociaux, les agents titulaires d'un CAP petite enfance, et les personnes employées à domicile par les parents pour garder leurs enfants.

Ces métiers ne sont pas suffisamment valorisés, restent relativement cloisonnés entre accueil à domicile et structure collective, et également entre les établissements d'accueil de la petite enfance et les écoles.

En effet, selon que l'activité s'exerce au domicile des parents, au domicile de l'assistante maternelle ou en structures collectives, les exigences en matière de qualification des professionnels diffèrent, essentiellement pour des questions de responsabilité individuelle (l'employeur) ou collective (le président du Conseil général, le promoteur de la structure).

Le cloisonnement des métiers est également imputable aux spécificités réelles ou supposées de chacun des champs d'intervention, qui ont trouvé écho dans une segmentation des diplômes et des statuts des personnels mettant en œuvre les actions à destination des familles, ce secteur étant par ailleurs caractérisé par le nombre élevé de personnels peu ou non qualifiés. Cette situation constitue en réalité un frein à la mobilité professionnelle des salariés concernés, notamment lorsqu'ils appartiennent à la fonction publique hospitalière ou territoriale.

Il serait donc nécessaire de mettre un terme aux rigidités actuelles entre modes de garde et d'instituer des passerelles entre les différents métiers concernés.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et ses décrets d'application comportent d'ores et déjà un important volet relatif à la validation des acquis de l'expérience, qui permettra à ces personnels, dès que les procédures auront été mises en place, d'obtenir un titre ou un diplôme à finalité professionnelle.

Cette validation interviendra après l'élaboration d'un référentiel de chacun des métiers, qui fera à n'en pas douter émerger un socle commun à toutes les professions de même niveau, gage de mobilité dans l'avenir pour les professionnels concernés. Des modules de formation communs pourront alors être organisés, comme cela se fait aujourd'hui pour les aides-soignants et les auxiliaires de puériculture, assortis de modules optionnels en fonction des spécificités de chaque profession des services à la famille.

Plus largement, dans l'optique d'assurer une plus grande fluidité entre les métiers, il paraît nécessaire de s'interroger sur l'opportunité d'introduire des modules communs et des modules optionnels dans tout ou partie des métiers s'inscrivant dans les « missions d'intérêt général et d'utilité sociale » définies par l'article 5 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

2.1. Mettre en place la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les métiers de la petite enfance

Constat

La loi de modernisation sociale et ses décrets d'application prévoient que toute personne est en droit de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un titre ou d'un diplôme à finalité professionnelle.

- ***La mise en œuvre de la VAE pour les diplômés du travail social***

Dès le printemps 2002, les professions sociales ont fait l'objet d'une première mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience à travers le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS). En effet, au sein de sept régions, des jurys ont opéré les premières validations d'acquis pour ce diplôme nouvellement créé. Après son évaluation en fin d'année 2002, le dispositif est actuellement en phase de généralisation.

Parallèlement, sont conduits des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la VAE pour le diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé et les premières sessions de jury de VAE pourraient se tenir à la fin de l'année 2003 ou début 2004. Les autres diplômes du secteur social seront progressivement ouverts à la VAE.

Afin que cette novation dans la manière d'accéder au diplôme ne diminue pas la qualité et le niveau de compétence des professionnels qui l'obtiendront par cette voie, la mise en œuvre de la VAE implique l'identification et l'organisation des compétences requises pour l'obtention des diplômes sous forme de référentiels professionnels déclinant en termes d'activités et de compétences les métiers auxquels préparent les diplômes et la définition des critères et indicateurs d'évaluation et de validation des compétences référencées par les jurys d'examen.

Pour valider la mise en œuvre de ce nouveau mode d'accès à la certification, a été créée en 2002 une Commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale, dont le secrétariat est assuré par la DGAS. La consultation de cette commission permettra également l'enregistrement de droit des diplômes au sein du répertoire national des certifications professionnelles.

A terme, tous les diplômes et certificats du travail social seront accessibles par la validation des acquis de l'expérience.

- *La mise en place de la VAE pour les métiers para-médicaux (puéricultrices, auxiliaires de puériculture)*

La mise en place de la VAE pour le diplôme de puéricultrice suppose que celle-ci soit au préalable prévue pour le diplôme d'infirmière. De même, la mise en place de la VAE pour les diplômes d'auxiliaire de puériculture doit être envisagée en lien avec celle du diplôme d'aide-soignant.

Objectif

- favoriser la reconnaissance des acquis de l'expérience dans les métiers de la petite enfance ;
- créer des passerelles entre les différents métiers d'aide à la famille.

Mise en œuvre

Dans un premier temps, un référentiel métier devra être élaboré pour chaque profession dans le cadre de groupes de travail pilotés, pour les professions de la filière sociale, par la DGAS et, pour celles de la filière sanitaire, par la DGS. Ces référentiels devront ensuite être validés par les commissions paritaires de certification des ministères de la santé et des affaires sociales. Il sera réalisé en tant que de besoin un référentiel de certification, puis un référentiel de formation.

Ces référentiels permettront d'engager les procédures de validation des acquis de l'expérience et d'alléger le temps de formation des étudiants, voire de les dispenser de certaines épreuves du diplôme, au regard des acquis professionnels évalués par le jury de validation.

L'ensemble des membres du groupe ont fait part de leur souhait qu'une impulsion politique forte soit donnée pour accélérer la mise en place de la VAE dans les métiers de la petite enfance.

2.2. Envisager la construction de passerelles avec d'autres métiers d'aide à la personne ou du secteur social

Constat

De nombreux professionnels sont susceptibles d'intervenir auprès des jeunes enfants : outre les assistantes maternelles, il s'agit notamment des puéricultrices, des éducateurs de jeunes enfants, des techniciens de l'intervention sociale et familiale, des auxiliaires de puériculture, des auxiliaires de vie sociale, des titulaires du B.E.A.T.E.P., du C.A.P. petite Enfance, du B.E.P. carrières sanitaires et sociales, et de sa mention complémentaire "aide à domicile".

Cependant, tous les détenteurs de ces diplômes n'interviennent pas seulement dans les structures collectives, mais également dans le secteur de l'aide et de l'intervention à domicile et plus particulièrement de l'aide à domicile aux familles.

Il apparaît donc souhaitable de développer une approche globale de l'aide aux familles et d'éviter la vision dichotomique opposant structures et services. En ce sens, les structures d'accueil des jeunes enfants et les services d'aide aux familles à domicile sont à bien des égards complémentaires et doivent s'inscrire dans des filières professionnelles comparables.

Les associations d'aide et d'intervention à domicile se sont engagées dans une démarche de professionnalisation, consistant à inscrire les métiers de l'aide aux familles à domicile dans une filière professionnelle à part entière. Par ailleurs, ces associations s'attachent à valoriser les spécificités associatives à travers un projet qualité de certification des services aux personnes à domicile.

Cette filière professionnelle s'articule autour de deux métiers :

- le diplôme de Technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) de niveau IV ;
- le diplôme d'Auxiliaire de vie sociale (AVS), de niveau V.

On constate un déficit de TISF, les associations ne parvenant pas à recruter des professionnels formés, tandis que les centres de formation ne réussissent pas à remplir leurs "quotas" d'élèves en formation. Certaines associations connaîtraient ainsi des manques d'effectif représentant plus de 10 % de leur personnel.

Le secteur de l'aide aux familles à domicile connaît donc des difficultés comparables à celles rencontrées par les structures d'accueil de la petite enfance. Aussi, le développement de l'emploi des professionnels de l'aide à domicile doit-il se réaliser en synergie avec le développement de l'emploi de la petite enfance dans les structures d'accueil.

Objectif

- promouvoir les métiers du secteur de l'aide aux familles ;
- supprimer les cloisonnements entre accueil collectif et garde à domicile ;
- augmenter le nombre de professionnels.

Mise en œuvre

Dans un premier temps, il pourrait être envisagé d'organiser la formation des professionnels de l'aide aux familles autour de modules communs à l'ensemble des professions d'un même niveau, auxquels viendraient s'ajouter des modules de spécialisation optionnels pour chaque profession.

Plus largement, pour assurer une plus grande fluidité entre les métiers, une réflexion pourrait être conduite quant à l'opportunité d'introduire des modules communs et des modules optionnels dans tout ou partie des formations aux métiers d'aide à la personne, s'inscrivant dans les « missions d'intérêt général et d'utilité sociale » définies par l'article 5 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale⁴⁷.

⁴⁷ L'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

L'action sociale et médico-sociale... s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivante :

1° Evaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ;

2° Protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ;

3° Actions éducatives, médico-éducatives, médicales thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ;

4° Actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ;

5° Actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ;

6° Actions contribuant au développement social et cultures, à l'insertion par l'activité économique.

Ces missions sont accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales. Sont des institutions sociales et médico-sociales au sens du présent code les personnes morales de droit public ou privés gestionnaires d'une manière permanente des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L.312-1.

Ces questions devront être examinées en lien avec la mise en place des groupes de travail relatifs à la réforme des programmes de formation des professionnels de la petite enfance (cf. infra 4.1, 4.2 et 4.3).

PROPOSITION N°3

RENFORCER L'ATTRACTIVITE DES METIERS DE LA PETITE ENFANCE

Chaque année de nombreux candidats se présentent aux concours d'entrée dans les écoles de puéricultrices, d'éducateurs de jeunes enfants et d'auxiliaires de puériculture. C'est ainsi qu'en 1999, on dénombrait 10 185 candidats aux écoles d'auxiliaires de puériculture, pour 1 319 places en formation, 9 354 candidats pour les écoles d'éducateurs de jeunes enfants, pour 781 candidats admis en 2002 et 3 054 candidats aux écoles de puéricultrices, pour 1 591 candidats admis.

Il n'y a donc pas de crise des vocations dans les métiers de la petite enfance.

En revanche, le nombre de places offertes dans les écoles de formation de puéricultrices, d'éducateurs de jeunes enfants et d'auxiliaires de puériculture est limité, conduisant à une forte sélection. Le nombre de candidats est relativement stable.

En dépit de cette forte sélectivité, il arrive qu'un certain nombre de places ne soit pas pourvu, notamment dans les écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture :

- le montant élevé des frais de scolarité, en particulier dans certaines écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, expliquerait qu'elles n'accueillent pas autant d'élèves que le leur permet leur agrément ;
- un certain nombre d'élèves, en particulier des puéricultrices, ne bénéficient pas d'aides financières, ce qui semble constituer un facteur dissuasif important à une spécialisation en puériculture.

Les participations aux frais de scolarité demandées aux élèves des centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants font l'objet d'un plafonnement défini chaque année par une circulaire de la DGAS. Le groupe préconise que ce dispositif puisse s'appliquer également aux écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, afin de limiter les frais de scolarité à la charge des élèves.

S'agissant des aides financières, le groupe a trouvé nécessaire de diminuer le nombre d'élèves ou d'étudiants ne percevant aucune aide durant leur scolarité. Il propose donc d'ouvrir aux étudiantes puéricultrices le droit aux bourses du ministère de la santé et d'augmenter le pourcentage des élèves auxiliaires de puériculture recevant une aide financière.

Même si le concours d'entrée aux écoles d'éducateurs de jeunes enfants reste attractif, les perspectives de carrières des éducateurs de jeunes enfants en poste sont apparues insuffisantes, suscitant des défections. Ils sont en effet classés en catégorie B dans les deux fonctions publiques, hospitalière et territoriale, sans autre perspective d'avancement que celle du cadre d'emplois des attachés, pour les éducateurs de jeunes enfants âgés de 40 ans au moins et justifiant de plus de cinq ans en qualité de fonctionnaire territorial de catégorie B. Il semble donc primordial au groupe de travail d'aménager pour les éducateurs de jeunes enfants des perspectives de carrière plus favorables, au sein de la fonction publique territoriale, en leur donnant par exemple accès au cadre d'emplois de catégorie A des conseillers socio-éducatifs.

Enfin, les membres du groupe ont déploré de façon unanime la faible mixité des métiers de la petite enfance, qui sont quasi-exclusivement des métiers féminins. Cette situation ne permet pas d'offrir aux enfants des références masculines et restreint les potentialités de recrutement dans le secteur. Le groupe propose ainsi la mise en œuvre d'une campagne de communication pour promouvoir la mixité dans les métiers de la petite enfance.

3.1. Plafonner les frais de scolarité assumés par les élèves

Constat

Le montant élevé des frais de scolarité dans certaines écoles, en particulier certaines écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, constituerait selon les professionnels un facteur important du déficit de personnels qualifiés dans le secteur de la petite enfance et expliquerait notamment que certaines écoles n'accueillent pas autant d'élèves que le leur permet leur agrément.

En 2002, en moyenne nationale, les capacités d'accueil agréées des écoles de puéricultrices n'étaient ainsi remplies qu'à hauteur de 92,8 %. Dans le même temps, ces écoles enregistraient 5 demandes de désistement et 112 demandes de report pour raisons financières, d'après les chiffres donnés par le Comité d'entente des écoles de puéricultrices.

Les coûts de formation restant à la charge des étudiants peuvent en effet se révéler dissuasifs. Ainsi, 60 % des étudiantes puéricultrices doivent-elles acquitter des frais de scolarité supérieurs à 1 700 euros. Dans certaines écoles, ceux-ci peuvent atteindre jusqu'à 5 200 euros. Dans les écoles d'auxiliaires de puériculture, les frais de scolarité s'échelonnent de la gratuité à 4 100 euros.

A l'inverse, les frais d'inscription et de scolarité demandés dans les centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants font l'objet d'un plafonnement défini chaque année par circulaire de la DGAS, en référence aux taux de l'enseignement supérieur technique, dans la perspective d'un alignement progressif sur ces taux. La moyenne nationale des frais d'inscription et de scolarité des centres de formation en travail social, toutes formations confondues, s'établit ainsi à 496 euros en 2001 avec des extrêmes situés de 60 à 1 200 euros.

Objectif

Plafonner les frais de scolarité à la charge des élèves, pour faciliter leur accès aux écoles de formation.

Mise en œuvre

Une concertation pourrait être conduite par la DGS avec les écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, afin d'examiner avec elles les conditions et les modalités d'un plafonnement des frais de scolarité demandés aux étudiants.

3.2. Diminuer le nombre des élèves ne percevant aucune aide durant leur scolarité

Constat

Les éducateurs de jeunes enfants bénéficient des bourses attribuées par l'Etat aux élèves en travail social, dont le montant est progressivement aligné sur celui des bourses de l'enseignement supérieur.

De même estime-t-on que 70 % des élèves auxiliaires de puériculture perçoivent une aide financière (aides relevant de la législation en faveur des demandeurs d'emplois, de bourses d'Etat imputées sur la même ligne budgétaire que celles allouées aux élèves infirmiers et aux aides-soignants, selon le quotient familial, aides accordées par les conseils régionaux...).

En revanche, les aides financières en faveur des étudiantes puéricultrices qui ne sont pas en situation d'emploi, et ne bénéficient donc pas des dispositions de la formation professionnelle des salariés, sont quasi-inexistantes, puisqu'il s'agit d'une spécialisation. Cette absence d'aide financière semblerait constituer, pour certains étudiants, un facteur dissuasif important à une spécialisation en puériculture.

Objectif

- ouvrir aux étudiantes puéricultrices le droit aux bourses du ministère de la santé ;
- augmenter le pourcentage des élèves auxiliaires de puériculture recevant une aide financière.

Mise en œuvre

Le droit aux bourses attribuées par le ministère de la santé ainsi que les indemnités de stage et de déplacement, dont bénéficient les élèves infirmiers, aides-soignants et auxiliaires de puériculture pourraient être élargis aux étudiantes des écoles de puéricultrices.

Par ailleurs, il conviendrait de sensibiliser les antennes locales de l'Agence nationale pour l'emploi au déficit actuel d'auxiliaires de puériculture constaté dans certaines régions, afin qu'elles favorisent l'accès des demandeurs d'emploi à cette profession en leur permettant de bénéficier d'une formation aidée.

3.3. Améliorer les perspectives de carrière et d'évolution professionnelle des éducateurs de jeunes enfants en leur permettant d'accéder au cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs

Constat

Les éducateurs de jeunes enfants constituent, dans la fonction publique territoriale, un cadre d'emplois spécifique, de catégorie B. Ils peuvent occuper différents emplois d'encadrement et de responsabilité, notamment ceux de directeur de crèche dans les établissements de moins de 40 places, de directeur d'institut médico-éducatif ou de coordinateur petite enfance.

Ils ne bénéficient cependant d'aucune perspective de carrière dans la filière socio-éducative. En effet, le seul cadre d'emplois de catégorie A auquel ils puissent aujourd'hui accéder est celui des attachés territoriaux, qui se rattache à la filière administrative (ce qui ne fait toutefois pas obstacle à leur détachement en qualité de directeur de structure d'accueil de la petite enfance). Mais cette promotion s'effectue dans le cadre d'un quota fixé à une nomination d'éducateur de jeunes enfants pour six recrutements d'attachés.

Il pourrait être aménagé au profit des éducateurs de jeunes enfants des perspectives de carrières plus favorables au sein de la fonction publique territoriale, en leur donnant accès au cadre d'emplois de catégorie A des conseillers socio-éducatifs.

Jusqu'à présent seules les professions se rattachant au cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs (l'un des trois cadres d'emplois de catégorie B du secteur social avec les éducateurs de jeunes enfants et les moniteurs-éducateurs) peuvent accéder à ce cadre d'emplois. Il s'agit des assistants des services sociaux, des éducateurs spécialisés et des conseillers en économie sociale et familiale.

Objectif

Offrir une perspective d'évolution de carrière plus favorable aux éducateurs de jeunes enfants pour améliorer l'attractivité de ce métier.

Mise en œuvre

L'accès des éducateurs de jeunes enfants au cadre d'emplois des conseillers socio-éducatifs pourrait être organisé selon des modalités alternatives :

- soit en les intégrant au cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs, ce qui leur ouvrirait *de facto* la possibilité de s'inscrire au concours de conseiller socio-éducatif ;

- soit en conservant un cadre d'emplois spécifique d'éducateurs de jeunes enfants tout en ouvrant aux professionnels qui en sont issus le concours de conseiller socio-éducatif.

1) Intégrer les éducateurs de jeunes enfants au cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs

Ce scénario soulève d'importantes difficultés liées à la différence, d'une part, des missions, d'autre part, des échelles indiciaires et des durées de carrière de ces deux cadres d'emplois.

En effet, les assistants socio-éducatifs exercent des fonctions visant à aider les personnes, les familles ou les groupes connaissant des difficultés sociales, alors que les éducateurs de jeunes enfants ont vocation à favoriser le développement et l'épanouissement de tous les enfants âgés de 6 ans au plus, en dehors de toute notion de difficulté.

Par ailleurs, l'échelle indiciaire et la durée de carrière des éducateurs de jeunes enfants ne sont pas identiques à celles des professions regroupées au sein du cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs. Les assistants socio-éducatifs bénéficient d'une échelle indiciaire allant de l'indice majoré 307 au 1^{er} échelon à l'indice 499 au 10^{ème} échelon du grade, alors que les éducateurs de jeunes enfants bénéficient d'une échelle indiciaire allant de l'indice majoré 307 au 1^{er} échelon à l'indice 472 au 12^{ème} échelon du grade.

Ce scénario supposerait donc une convergence des missions, des échelles indiciaires et des durées de carrière de ces deux cadres d'emplois, qui ne peut être que progressive. Par conséquent, il ne semble pas, dans l'immédiat, pouvoir être retenu.

2) Aménager l'accès des éducateurs de jeunes enfants au concours de conseiller socio-éducatif

Dans ce scénario, le cadre d'emplois spécifique des éducateurs de jeunes enfants serait maintenu. Il serait procédé à l'élargissement des catégories de professionnels ayant accès au concours de conseiller socio-éducatif, jusqu'à présent réservé aux seuls professionnels issus du cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs.

Cette ouverture du cadre d'emplois des conseillers socio-éducatifs aux éducateurs de jeunes enfants supposerait une modification du décret du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants, et du décret du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs.

Si ce scénario devait être retenu, le temps de service effectif dans le cadre d'emplois des éducateurs de jeunes enfants qui serait requis pour pouvoir se présenter au concours de conseiller socio-éducatif devrait être ajusté de manière à tenir compte des différences d'échelle

indiciaire entre les cadres d'emplois des assistants socio-éducatifs et des éducateurs de jeunes enfants.

En fonction du scénario retenu, un projet de modification des décrets du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs de jeunes enfants et du décret du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers socio-éducatifs pourrait être élaboré par la DGCL, en lien avec la DGAS et la DIF, et après avis de la commission paritaire consultative du ministère en charge des affaires sociales, avant d'être soumis à l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

3.4. Lancer une campagne de communication pour promouvoir la mixité dans les métiers de la petite enfance

Constat

Les métiers de la petite enfance sont quasi exclusivement des métiers féminins : seuls 0,7 % des auxiliaires de puériculture et 4,1 % des éducateurs de jeunes enfants sont des hommes. De même, seuls 2,7 % des puéricultrices sont des puériculteurs.

La faible mixité dans les métiers de la petite enfance restreint les potentialités de recrutement dans ce secteur et ne permet pas d'offrir aux enfants les références masculines dont ils ont besoin.

Objectif

Atteindre 10 % d'hommes inscrits dans les écoles de formation aux métiers de la petite enfance, à un horizon de cinq ans.

Mise en œuvre

En coopération avec le ministère délégué à la famille, une campagne de communication pourrait être lancée par le ministère de l'éducation nationale. L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) édite en effet une série de documents en direction des élèves, des enseignants et des professionnels (fiches « diplômes », fiches « métiers », lettre aux conseillers d'orientation, brochures thématiques) qui pourraient servir de support à cette campagne.

A cet effet, un groupe de rédaction, associant représentants du ministère de l'éducation nationale, du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (DIF, DGAS, DGS) et des professionnels concernés, pourrait être constitué.

Il pourrait être également envisagé d'adapter l'intitulé des diplômes au sexe de leur titulaire (notamment pour ce qui concerne le diplôme de puéricultrice, ce qui supposerait une réforme du décret n° 47-1544 du 13 août 1947 relatif au diplôme d'Etat de puéricultrice).

PROPOSITION N°4

AMÉLIORER LE CONTENU DE LA FORMATION ET GARANTIR SA QUALITÉ

Au-delà du problème de la pénurie de professionnels qualifiés dans les établissements et services d'accueil de la petite enfance, se pose la question du contenu et de la qualité de leur formation. Les formations doivent en effet tenir compte des enjeux nouveaux liés à l'accueil des jeunes enfants, qui impliquent un élargissement des compétences, voire l'acquisition de compétences nouvelles, afin de renforcer la qualification des professionnels, garantie de la pérennité et de la qualité des interventions auprès des enfants et des familles.

Dans notre société, les parents, en particulier les jeunes parents, ont un besoin croissant de se sentir soutenus, accompagnés, confortés dans leurs responsabilités éducatives. Ils sont naturellement conduits à rechercher ce soutien auprès des professionnels travaillant dans les structures d'accueil de la petite enfance, en qui ils voient des "spécialistes" de la petite enfance. Dans ce contexte, les modes d'accueil de la petite enfance s'inscrivent et doivent s'inscrire sans cesse davantage dans une démarche de soutien à la parentalité.

Même si leur mission première reste l'accueil des jeunes enfants, les professionnels de la petite enfance tendent ainsi à accorder une place de plus en plus importante dans leurs pratiques à l'accompagnement des parents. Le travail avec les parents, le soutien à la fonction parentale, l'aide à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle constituent aujourd'hui des aspects à part entière de la prise en charge de l'enfant. Ils conduisent à repenser les modes d'exercice de ces professions pour les adapter aux situations familiales et aux besoins des parents (horaires atypiques, recherche d'emploi, temps partiel). De l'avis des professionnels eux-mêmes et de tous les acteurs, ces exigences nouvelles nécessitent un approfondissement de leur formation, afin de leur permettre de répondre aux attentes des parents.

Par ailleurs, les professionnels de la petite enfance sont de plus en plus confrontés à la gestion de la diversité et des différences. Tel est notamment le cas lorsqu'ils doivent assurer l'accueil d'enfants handicapés ou lorsqu'ils ont à prendre en charge des enfants d'origines sociales et culturelles différentes. Ces situations appellent de la part des professionnels des compétences particulières, pour leur permettre à la fois d'accueillir tous les enfants, quelles que soient leurs particularités, dans les mêmes conditions, sans distinction ni discrimination, tout en prenant en compte leurs spécificités.

Les structures d'accueil de la petite enfance se voient également confier un rôle accru en matière de prévention des troubles du comportement et des difficultés de la relation parents-enfants, ainsi que de dépistage précoce des troubles de la vue et de l'audition, des maladies et des handicaps.

Enfin, sans pour autant prétendre ici à l'exhaustivité et pour se limiter aux seules thématiques transversales à l'ensemble des métiers, la préparation à l'exercice des fonctions de direction doit être mieux prise en compte dans la formation des professionnels de la petite enfance. A l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire d'avoir suivi une formation spécifique pour exercer des fonctions de direction dans une structure d'accueil de jeunes enfants. Pourtant, les professionnels, et les employeurs eux-mêmes, reconnaissent que ces fonctions requièrent des compétences particulières, parfois fort éloignées du cœur de métier de puéricultrice ou d'éducateur de jeunes enfants (animation d'équipe, gestion financière...). Cet éloignement par

rapport aux missions de base conduit à privilégier le traitement de cette question dans le cadre de la formation continue.

Au total, les évolutions des modalités d'accueil de la petite enfance justifient une actualisation, un enrichissement et, le cas échéant, un allongement de la formation des professionnels.

La garantie de la qualité des formations dispensées passe aussi par un renforcement de leurs modalités d'évaluation, en faisant toute sa place à l'évaluation qualitative des écoles, aux côtés des contrôles portant sur leur fonctionnement et leurs procédures.

4.1. Actualiser la formation des auxiliaires de puériculture et renforcer sa dimension éducative

Constat

Le programme d'études des auxiliaires de puériculture est défini par un arrêté du 24 juillet 1994.

La formation est d'une durée de 1 575 heures (630 heures d'enseignement théorique, 945 heures de stages pratiques). Cette formation est réalisée de manière continue ; il n'est pas prévu de formation en alternance.

Ce programme est caractérisé par une formation portant, pour partie, sur des thèmes communs avec celle des aides-soignants (665 heures) et, pour partie, spécifique aux auxiliaires de puériculture (910 heures).

L'évaluation est continue et se trouve sanctionnée par le diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture.

Cependant, certains employeurs mettent parfois en doute les capacités des auxiliaires de puériculture à animer un groupe d'enfants et à mettre en œuvre des activités d'éveil à destination des enfants.

Aussi, le Comité d'entente des écoles d'auxiliaires de puériculture (CEEAP), en coopération avec d'autres associations représentant les écoles d'auxiliaires de puériculture et les aides-soignants, a-t-il proposé au ministère de la santé, en 2002, un projet de réactualisation du programme d'études. Pour définir et étayer au mieux ce nécessaire réajustement, le CEEAP a élaboré un référentiel métier de l'auxiliaire de puériculture.

Objectif

Adapter le contenu de la formation des auxiliaires de puériculture aux exigences éducatives de l'accueil de la petite enfance et leur donner des outils pour qu'elles soient notamment mieux à même d'accompagner les parents dans leur fonction éducative et d'inscrire leur action dans un travail en équipe pluridisciplinaire.

Mise en œuvre

Piloté par la DGS, un groupe de travail est en cours de constitution, auquel seront associées la DGAS et la DIF, pour convenir des modifications à apporter à l'arrêté du 24 juillet 1994.

4.2. Actualiser le programme de formation des puéricultrices pour l'adapter aux nouvelles exigences liées à la prise en charge de la petite enfance

Constat

L'actuel programme de formation des puéricultrices a été fixé par l'arrêté du 13 juillet 1983. Il prévoit une formation de 1 500 heures sur une année, dont 650 heures d'enseignement, 710 heures de stage et 140 heures de travaux dirigés et d'évaluation.

Depuis cette date, les modalités de prise en charge des enfants et de dialogue avec leurs parents ont considérablement évolué. Les champs d'intervention des puéricultrices se sont diversifiés. Dès lors, les stages sont jugés de trop courte durée par les professionnels, les étudiants et les formateurs et le contenu de la formation trop dense sur la durée actuelle. Les professionnels ont été ainsi amenés à considérer que le programme en vigueur, réalisé en 12 mois, n'est plus adapté à l'exercice de la profession.

Toutes ces raisons leur semblent justifier la réactualisation de ce programme. Un référentiel métier a été élaboré par le Comité d'entente des écoles de puéricultrices en concertation avec les professionnels de terrain.

A partir de ce référentiel métier, ont été identifiées des compétences professionnelles et dégagés des axes de formation sur lesquels s'appuie le programme structuré sous forme de modules. Le contenu en a été actualisé et complété pour répondre aux exigences du métier.

La déclinaison de chaque module en unités de formation s'inscrit dans un processus de validation des acquis qui peut réduire le temps de formation.

Ce nouveau dispositif prévoit une durée de formation de 18 mois et comprend 2 205 heures (dont 1 155 heures de stage, 910 heures de formation théorique et pratique et 140 heures de suivi pédagogique).

Ce projet a fait l'objet d'un consensus entre les écoles, le syndicat et l'association des puéricultrices.

Objectif

- améliorer la qualité de la formation des puéricultrices, afin de développer leurs capacités :
 - à prendre soin de l'enfant et à accompagner et dialoguer avec sa famille dans des contextes professionnels diversifiés ;
 - à s'inscrire dans une approche globale de l'enfant ;

- à mieux inscrire leur action dans un travail en équipe pluridisciplinaire et à gérer des projets collectifs (gestion, formation, encadrement) ;
 - à mettre en œuvre et à évaluer les projets d'établissement.
- harmoniser le temps de formation des spécialisations infirmières en France (18 et 24 mois) et s'inscrire dans le projet de réforme du système de formation des professions paramédicales en convergence avec le dispositif des accords de Bologne (organisation de l'espace d'enseignement supérieur européen sur le modèle 3-5-8).

Mise en œuvre

Piloté par la DGS, un groupe de travail est en cours de constitution, auquel seront associées la DGAS et la DIF, pour émettre des propositions de modifications de l'arrêté du 13 juillet 1983.

4.3. Adapter la formation des éducateurs de jeunes enfants pour mieux répondre aux nouveaux enjeux liés à la petite enfance et à la famille

Constat

Les structures et dispositifs d'accueil de la petite enfance accordent une très large part à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants. Ils exercent une fonction préventive et doivent accorder la place qui lui revient à la fonction parentale.

Par leur professionnalisme, les éducateurs de jeunes enfants doivent être en situation de prendre en compte la dimension éducative et sociale des situations auxquelles ils sont confrontés. En collaboration avec les autres professionnels, ils s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement éducatif à la fois des enfants, des parents et des équipes.

Pour pouvoir remplir pleinement ces missions et mieux répondre aux attentes des familles, le contenu de la formation des éducateurs de jeunes enfants devrait être actualisé et approfondi sur certains points, le cas échéant, en portant la durée de cette formation à 3 ans. Quatre thèmes principaux mériteraient en particulier d'être mieux pris en compte :

- les questions de parentalité,
- l'accueil des enfants handicapés,
- le travail de partenariat,
- la diversité culturelle.

Par ailleurs, la formation des éducateurs de jeunes enfants donne accès à une qualification de niveau III, tout comme celle des assistants de service social, des éducateurs techniques spécialisés et des éducateurs spécialisés. Or, la formation d'éducateur de jeunes enfants est aujourd'hui de 2 ans et 3 mois (1200 heures de formation théorique et 9 mois de stage) tandis que celle des autres professionnels de niveau III est de 3 années (1450 heures de formation théorique et 15 mois de stages). En effet, la troisième année de formation est, en quelque sorte "écourtée", les épreuves du diplôme d'éducateur de jeunes enfants ayant lieu en novembre. Les professionnels souhaiteraient, par conséquent, un allongement de la durée de formation, ce qui la mettrait au niveau de celle des diplômes comparables.

Objectif

- augmenter le niveau des connaissances des éducateurs de jeunes enfants en élargissant la dimension éducative et sociale du programme de formation ;
- donner des outils aux éducateurs de jeunes enfants pour qu'ils soient mieux à même d'accompagner les parents dans leur fonction éducative ;
- mieux préparer les éducateurs de jeunes enfants à la prise en charge des enfants handicapés ou souffrant de maladies chroniques et au repérage des retards de

développement de l'enfant, notamment des problèmes de vision, d'audition ou de comportement ;

- donner aux éducateurs de jeunes enfants, en particulier à ceux désirant exercer plus tard des fonctions de direction, des outils et une méthodologie de base pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les projets d'établissement ;
- mieux inscrire leur action dans un travail en équipe pluridisciplinaire ;
- assurer un niveau de formation identique aux professionnels du secteur social permettant ainsi une "transversalité" des formations et l'inscription identique de toutes les professions de ce secteur dans les dispositifs de validation de l'expérience.

Mise en œuvre

Dans un premier temps, un référentiel métier devra être élaboré, avant d'être soumis à la commission paritaire consultative (CPC) du ministère des affaires sociales.

Après évaluation des conséquences juridiques et financières de cette proposition, la mise en place de la validation des acquis de l'expérience pourrait être étudiée, en vue notamment de multiplier les passerelles entre métiers de même niveau de formation.

4.4. Mieux préparer les professionnels de la petite enfance à l'exercice des fonctions de direction de structures d'accueil

Constat

Aux termes du décret du 1^{er} août 2000, la direction d'un établissement ou d'un service d'accueil de la petite enfance doit être assurée essentiellement par des personnes titulaires du diplôme d'Etat de puéricultrice ou d'éducateur de jeunes enfants, avec des conditions particulières inhérentes à la capacité d'accueil de la structure et à la présence, le cas échéant, d'autres catégories de professionnels. D'autres professionnels (médecin, assistant de service social, éducateur spécialisé, infirmière, voire personne ayant assuré la direction de crèches parentales pendant 3 ans) peuvent également, par dérogation, assurer cette fonction dans les haltes-garderies et les petites structures. Dans tous les cas, une expérience professionnelle antérieure de 2 à 5 ans est exigée.

Ces diplômes, qui permettent réglementairement l'accès à la fonction de direction, ne préparent pas directement leurs détenteurs à son exercice. Il existe, par ailleurs, des formations supérieures accessibles aux puéricultrices comme aux éducateurs de jeunes enfants, telles que le CAFDES, le DSTS, le DESS de management ou de gestion, ainsi que des formations spécifiques continues pour former les directeurs de structures dispensées par le CNFPT, les écoles de puéricultrices, les centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants et par certaines universités⁴⁸, mais ces formations ne sont pas officiellement identifiées comme préparant à l'exercice de fonctions de direction dans des établissements ou services d'accueil de la petite enfance (à l'exception de la formation de cadre de santé, qui débouche sur un diplôme d'Etat, mais à laquelle n'ont accès que les puéricultrices).

En effet, il n'existe pas, à ce jour, de référentiel ni de définition de la fonction de direction. Celle-ci appelle cependant des compétences spécifiques pour répondre aux exigences de la mission :

- l'élaboration d'un projet d'établissement,
- la gestion d'équipe,
- le développement de partenariats avec les autres structures locales,
- la comptabilité et la gestion financière.

Objectif

- offrir à tous les professionnels qui peuvent être amenés à diriger une structure d'accueil de la petite enfance une possibilité de formation adaptée et reconnue ;

⁴⁸ Il faut en outre noter que la DGAS prépare un diplôme d'encadrant de proximité

- donner aux professionnels les savoirs, outils, méthodes, compétences pour exercer dans les meilleures conditions possibles une fonction de direction ;
- reconnaître la spécificité de la fonction de direction au regard des métiers de puéricultrices et d'éducateurs de jeunes enfants ;
- reconnaître cette fonction pour la rendre plus attractive.

Mise en œuvre

Dans le cadre d'un éventuel allongement des formations initiales des puéricultrices et des éducateurs de jeunes enfants, la mise en place d'un module renforcé de préparation aux fonctions de direction, centré sur l'élaboration de projet et l'encadrement d'équipe, pourrait être étudiée.

Par ailleurs, les formations aux fonctions de direction proposées dans le cadre de la formation continue par le CNFPT, les centres de formation et les universités pourraient faire l'objet d'une reconnaissance par les ministères concernés (santé et affaires sociales). A cet effet, une procédure de "labellisation" pourrait être mise en place sur la base d'un référentiel formation. Dans cette perspective, un groupe de travail devrait être chargé, au préalable, de réfléchir à l'élaboration d'un référentiel métier. Cette formation resterait, dans un premier temps, facultative. Elle pourrait être éventuellement déclinée sous la forme de modules.

Après évaluation de cette première étape, les conditions d'une reconnaissance statutaire de la fonction de direction pourraient être examinées.

4.5. Améliorer la formation relative à la prise en charge des enfants handicapés

Constat

Dès lors qu'elle est souhaitable au regard de leur handicap, la fréquentation par les enfants handicapés de structures "classiques" dès leur plus jeune âge participe de leur insertion sociale future. Dans la plupart des cas, lorsqu'une structure accepte d'accueillir un enfant présentant un handicap, l'équipe souligne le caractère très positif de cette démarche pour l'enfant handicapé lui-même, pour sa famille, mais aussi pour les autres enfants et leurs familles.

Dans le cadre de leur formation initiale, les professionnels de la petite enfance sont amenés à suivre un module spécifique relatif à la prise en charge des enfants handicapés. Ils peuvent néanmoins parfois se sentir démunis face à ces enfants, et surtout face à leurs parents, eux-mêmes le plus souvent très inquiets et très vigilants sur les droits et les besoins de leurs enfants.

Objectif

Développer les qualités d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés par les personnels des structures de la petite enfance.

Mise en œuvre

Dans le cadre de la réforme envisagée des programmes de formation des différents métiers de la petite enfance, il conviendrait de s'assurer d'un renforcement de l'approche du handicap, en veillant en particulier à ce que la situation de l'enfant handicapé confié à une structure d'accueil soit davantage abordée sous l'angle de ses potentialités que sous celui de ses seules difficultés ou incapacités.

La meilleure prise en compte des questions liées à la parentalité dans la formation des professionnels devrait permettre d'aborder la problématique des relations avec les parents d'enfants handicapés.

Leur formation doit également les préparer à informer et à sensibiliser les autres enfants et leur famille à la situation des enfants présentant un handicap, afin de prévenir à la fois les attitudes de peur et de pitié, voire de rejet à l'égard de ces enfants.

Sous réserve de disposer des moyens nécessaires pour ce faire, les professionnels doivent enfin être incités à entretenir des liaisons régulières avec les services d'éducation et de soins spécialisés à domicile et les centres d'action médico-sociale précoce, afin de favoriser une intervention coordonnée auprès de l'enfant handicapé et de sa famille.

4.6. Garantir la qualité des formations dispensées par un renforcement de l'évaluation externe des écoles et des formations

Constat

A l'heure actuelle, les procédures (de sélection, d'inscription...) et le fonctionnement (questions financières notamment) des écoles de puéricultrice et d'auxiliaires de puériculture, ainsi que des centres de formation d'éducateurs de jeunes enfants, font l'objet de contrôles. Ces contrôles relèvent de la responsabilité des DRASS.

Par ailleurs, les écoles et centres de formation font également l'objet, mais dans une moindre mesure, d'un contrôle pédagogique sur la base de leur projet pédagogique lorsqu'ils le présentent à l'agrément de la DRASS.

Chaque année, ils adressent en outre aux DRASS des renseignements sur le nombre des départs en cours de formation, le nombre des redoublements, les résultats aux examens et produisent un rapport d'activité. Ces données chiffrées sont cependant transmises sans commentaires permettant de les exploiter utilement.

Objectif

- garantir la qualité des formations dispensées ;
- garantir l'adaptation des pratiques pédagogiques aux besoins et aux évolutions des publics.

Mise en œuvre

L'évaluation recouvre une double modalité :

- l'évaluation interne, conduite par les écoles et les centres de formation.

A cet égard, il convient de noter que le CEEP a mis en place un groupe de travail pour initier une démarche qualité dans toutes les écoles de puéricultrices. Un guide d'évaluation est en cours d'élaboration. Ces initiatives doivent être encouragées dans tous les métiers de la petite enfance.

En outre, il est envisageable que certains centres de formation sollicitent une certification qualité de type norme ISO ou AFNOR.

- l'évaluation externe et indépendante, menée, au niveau national, par la DGS, pour les écoles de puéricultrices et d'auxiliaires de puériculture, par la DGAS, pour les centres de formation des éducateurs de jeunes enfants, et au niveau local, par les DRASS.

L'évaluation fait partie des obligations et des responsabilités qui incombent à l'Etat dès lors qu'il finance une structure et qu'il lui délivre un agrément. Les services déconcentrés de l'Etat (DRASS et, le cas échéant, rectorats, direction régionale de la jeunesse et des sports, direction de la protection judiciaire de la jeunesse) ont tout naturellement vocation à mener, dans leur circonscription territoriale, cette mission d'évaluation, qui s'inscrit, pour ce qui concerne les DRASS, dans la continuité de leur compétence d'agrément prévue par l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles. Cependant, celles-ci manquent d'outils adéquats pour mener à bien cette mission.

Aussi des indicateurs et une méthodologie pourraient-ils être élaborés au niveau national, en partenariat avec les acteurs concernés (ministères compétents, Comité d'entente des écoles de puéricultrice, Comité d'entente des écoles d'auxiliaires de puériculture, Groupement national des IRTS, Association française des organismes de formation et de recherche), éventuellement avec l'aide d'organismes extérieurs, compétents en matière d'ingénierie de formation. Ces indicateurs et cette méthodologie pourraient ensuite être mis à la disposition des DRASS sous la forme d'un guide méthodologique destiné à les aider dans leur mission de contrôle qualité des formations.

Cette évaluation pourrait notamment prendre la forme d'audits qualitatifs, c'est-à-dire portant attention aux divers contenus, théoriques, méthodologiques, pratiques développés dans les formations. Dans ce cadre, des missions d'évaluation pourraient être mises en place au niveau local, à l'initiative des DRASS, en coopération avec les autres autorités compétentes en matière de formation (académie, région notamment).

PROPOSITION N°5

**MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPECIFICITES
DES TERRITOIRES**

En matière d'accueil des jeunes enfants, les problèmes rencontrés varient notablement selon les caractéristiques des territoires sur lesquels ils se manifestent. Ils peuvent s'avérer difficiles à résoudre dans les espaces à dominante rurale, au regard de leur évolution au cours des vingt dernières années.

En effet, selon le recensement de l'INSEE de 1999, ces espaces ont retrouvé le même nombre d'habitants qu'en 1962, soit 13,6 millions de personnes. Cette situation s'est accompagnée d'une évolution significative de la population, dans la mesure où, dans de nombreuses zones rurales, des entreprises se sont installées et ont attiré des actifs des secteurs secondaire ou tertiaire qui y élisent domicile avec leur famille.

L'intégration de ces nouveaux habitants constitue un enjeu important pour les territoires ruraux, les besoins de la population locale devant être pris en compte afin de répondre à leurs attentes et de leur permettre de concilier au mieux leurs vies familiale et professionnelle. En effet, l'exercice d'une activité professionnelle nécessite, d'une part, d'avoir un mode de garde adapté à son activité, d'autre part, de disposer des moyens (matériels et financiers) d'accès aux structures d'accueil des jeunes enfants.

En outre, le nombre de familles soucieuses de trouver un mode d'accueil tend à augmenter du fait de la progression de l'activité des femmes. Au sein des familles résidant en milieu rural, de plus en plus de mères exercent une activité professionnelle, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du monde agricole. Actuellement, plus du tiers des salariés du régime agricole sont des femmes, dont les deux tiers ont moins de 40 ans et occupent un emploi permanent. Chez les non-salariés agricoles, un quart des chefs d'exploitation sont des femmes, dont un cinquième a moins de quarante ans.

Un nombre croissant de familles en milieu rural a donc besoin de faire garder leurs enfants, comme le confirme l'évolution du nombre de familles percevant l'allocation pour garde d'enfant au sein des ressortissants du régime agricole (1 famille sur 7 en 1993 contre 1 sur 3 en 1999).

Cependant, le développement d'une offre en matière de mode de garde en milieu rural n'est pas aisé et les élus, conscients des enjeux économiques et sociaux que représentent les structures d'accueil, sont fréquemment confrontés à deux difficultés majeures :

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

En conséquence, les équipements collectifs ne répondent pas à la totalité des besoins des familles et sont inégalement répartis entre zone urbaine et zone rurale. L'examen de la

distribution des équipements d'accueil de la petite enfance permet de constater que l'essentiel des structures est situé en région parisienne et dans les grandes agglomérations.

Afin de développer des modes de gardes adaptés et souples, dont le coût n'entrave pas la création, il semble indispensable de mettre en œuvre une complémentarité des actions, dans une logique de territoire, et de développer des partenariats institutionnels entre tous les acteurs. Seuls ces partenariats permettront, en effet, d'élaborer un instrument de prévision et de suivi de l'offre et de la demande.

Cette réflexion territoriale devrait être menée au sein des commissions départementales de la petite enfance, en lien avec les divers responsables et acteurs des politiques locales, pour impulser des actions en direction de l'accueil de la petite enfance sur ces territoires. Cette instance pourrait être le lieu d'harmonisation des politiques de la petite enfance sur l'ensemble du département, en s'assurant de la complémentarité entre accueil individuel et accueil collectif. Cette commission pourrait également suggérer des mesures permettant d'assurer une cohérence entre la politique d'accueil des jeunes enfants et le soutien à la parentalité. Elle pourrait enfin suggérer des réponses locales assurant une plus grande souplesse des modes d'accueil, pour répondre aux exigences professionnelles auxquelles sont soumis les parents.

Toutes ces initiatives seront d'autant plus opérationnelles que les élus du milieu rural auront été sensibilisés à l'importance du développement de structures d'accueil et à la question de la qualité de l'accueil des jeunes enfants et des familles.

Face à cet état des lieux, le groupe a souhaité formuler des propositions qui permettent de mieux prendre en compte les spécificités des territoires.

Afin de connaître précisément la diversité des pratiques constatées localement et les difficultés rencontrées par les différentes structures d'accueil, il préconise, d'une part, d'évaluer grâce à une enquête statistique de terrain, la mise en œuvre au niveau local des dispositions du décret du 1^{er} août 2000 et les difficultés rencontrées. Cette enquête permettrait, le cas échéant, d'envisager une éventuelle adaptation des conditions posées par le décret, notamment en terme d'encadrement.

D'autre part, afin d'aider les petites structures, particulièrement représentées en milieu rural, à recruter du personnel qualifié et à assurer le remplacement des personnels absents, le groupe propose de favoriser la mutualisation des personnels entre établissements d'accueil de la petite enfance.

Dans l'objectif de susciter des échanges, de contribuer à une mise en réseau des différentes structures de la petite enfance, et de renforcer les compétences des personnels, il est proposé de s'appuyer sur les relais assistantes maternelles pour créer des synergies entre accueil collectif et accueil individuel.

Enfin, le groupe de travail a souhaité insister sur la nécessité de développer des structures passerelles, notamment en milieu rural, afin d'accueillir les enfants de moins de trois ans, d'accompagner leur passage de la famille à l'école et d'appuyer leurs parents.

5.1. Evaluer les conséquences du décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et aux services d'accueil des enfants de moins de six ans au regard des exigences de personnel prévu par l'article R. 180-22 du code de la santé publique

Constat

L'article R. 180-22 du code de la santé publique, introduit par le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, dispose que l'effectif de personnel placé auprès des enfants est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent. Dans les jardins d'enfants, l'effectif placé auprès des enfants âgés de trois à six ans est calculé de manière à assurer la présence d'un professionnel pour quinze enfants en moyenne.

Dès lors que les structures n'ont pas de capacité calculée dans tous les cas par multiple de cinq enfants ou de huit enfants, que l'âge d'admission des enfants évolue au cours de l'année, que l'âge de la "marche" varie selon chaque enfant, que les effectifs sont fonction du mode d'organisation de la structure et notamment de son amplitude horaire, il n'est pas possible de calculer "mécaniquement" ces besoins en personnel.

De fait, l'interprétation et les modalités de mise en œuvre locales de ces dispositions semblent variables, selon les départements et les structures.

En l'absence d'informations quantifiées sur la diversité de ces pratiques ou des difficultés rencontrées, il n'est pas possible d'évaluer au niveau national les effectifs de personnel nécessaires au fonctionnement de l'accueil collectif du jeune enfant. De même, ne peut-il être envisagé à ce stade d'éventuelles adaptations de ces dispositions réglementaires, aménagements qui devraient en tout état de cause respecter l'intérêt des enfants.

Objectif

- réunir une information quantifiée sur la mise en œuvre au niveau local des dispositions du décret ci-dessus visé relatives aux taux d'encadrement des enfants ;
- évaluer les difficultés qui en résulteraient pour les gestionnaires.

Mise en œuvre

Une enquête statistique de terrain pourrait être réalisée à l'initiative de la DREES, de la DGAS et de la DIF, auprès d'un échantillon de structures publiques et privées accueillant des enfants. Elle donnerait lieu à la production d'un rapport donnant une description quantifiée des pratiques en la matière et des difficultés éventuellement constatées.

En fonction des résultats de cette enquête, menée dans un certain nombre de départements sélectionnés pour constituer un échantillon représentatif, il y aurait lieu, le cas échéant, d'en tirer les conséquences au regard d'une éventuelle adaptation de la formulation des conditions posées par le décret du 1^{er} août 2000, notamment en termes d'encadrement.

5.2. Favoriser la mutualisation des personnels entre établissements d'accueil de la petite enfance

Constat

45 % des établissements d'accueil des jeunes enfants ont une capacité de moins de 20 places et 75 % une capacité d'accueil de moins de 40 places. Par ailleurs, selon les données du fichier des équipements sociaux de la CNAF pour 1999, 20 % des haltes-garderies, soit 650 structures, ont une capacité d'accueil de moins de 10 places.

Les petites structures sont particulièrement représentées en milieu rural, ce qui multiplie les besoins en personnels, alors que la pénurie de professionnels de la petite enfance y est plus marquée, notamment pour occuper des postes de direction.

Par ailleurs, l'organisation des remplacements des salariés en congé maladie ou en formation se révèle particulièrement difficile pour ces petites structures, les empêchant de recourir autant que de besoin à la formation en cours d'emploi, alors même qu'elles manquent de professionnels qualifiés.

Pour remédier à ces difficultés, plusieurs solutions ont d'ores et déjà été mises en œuvre : d'une part, les centres de gestion, pour les établissements et services d'accueil communaux, d'autre part, l'accompagnement (soutien, écoute, formation continue, aide administrative auprès des bénévoles et des gestionnaires salariés) par les fédérations départementales en faveur des établissements et services d'accueil de nature associative.

Les associations jouent un rôle important dans la mise en œuvre de structures d'accueil de la petite enfance en milieu rural. Elles sont le plus souvent initiatrices ou porteuses des projets mis en œuvre dans un cadre intercommunal. Ces petites associations sont souvent isolées et bénéficient de moyens très modestes. Dans ce contexte, l'accompagnement des petites structures associatives par les fédérations départementales ou régionales dans le cadre de réseaux associatifs est souvent essentiel. Celui-ci prend deux formes principales :

- d'une part, certaines fédérations départementales recrutent directement des professionnels qu'elles mettent à la disposition des structures, notamment pour assurer des remplacements ;
- d'autre part, mais beaucoup plus rarement en raison de la complexité de ce dispositif, elles favorisent la constitution de groupements d'employeurs.

Objectif

- remédier à la pénurie de professionnels qualifiés en milieu rural ;
- mieux pourvoir aux fonctions de direction.

Mise en œuvre

La mutualisation des personnels entre petites structures, en particulier en milieu rural, pourrait être favorisée au travers de la commission départementale d'accueil des jeunes enfants ou des contrats de partenariat CAF-Conseils généraux expérimentés, depuis octobre 2001, dans une vingtaine de départements par la CNAF.

Il semblerait cependant que seule une minorité de départements ait mis en place cette commission. Il pourrait par conséquent être envisagé de demander aux préfets de dresser un bilan de la mise en œuvre de cette commission dans leur département et des difficultés éventuellement rencontrées. Les conseils généraux pourraient être également incités, par l'intermédiaire de l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) à mettre en place ces dispositifs, notamment en examinant selon quelles modalités concrètes l'Etat pourrait soutenir, le cas échéant, leur mise en œuvre.

Par ailleurs, pour favoriser cette mutualisation, la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, comme les contrats de partenariat CAF-Conseils généraux, pourraient promouvoir de bonnes pratiques telles que :

- l'affiliation à un réseau associatif ;
- le regroupement de plusieurs structures sous l'autorité d'un même directeur (dans la limite de 60 enfants) ;
- la signature (qui pourrait être favorisée dans le cadre des contrats enfance signés entre les CAF et les communes ou communautés de communes) de conventions entre villes moyennes et petites communes voisines pour permettre à ces dernières de bénéficier, moyennant participation financière, de places au sein des établissements et services d'accueil de la petite enfance situés dans ces villes;
- la constitution de réseaux inter-professionnels de la petite enfance à l'échelle du canton ou du département, sur le modèle du réseau girondin ;
- le cas échéant, la formation de groupements d'employeurs.

Dans cette perspective, la DIF et la DGAS pourraient saisir conjointement la CNAF, partie à ces deux dispositifs.

De même, la DIF et la DGAS pourraient-elles mener une concertation avec l'Union nationale des centres de gestion, l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et les fédérations associatives nationales afin d'examiner avec elles les évolutions législatives et réglementaires souhaitables pour développer cette mutualisation (par exemple l'extension aux petites structures associatives, sous certaines conditions, des prestations offertes par les centres de gestion).

5.3. Créer des synergies entre accueil collectif et accueil individuel au travers des relais assistantes maternelles

Constat

Le milieu rural se caractérise notamment par un nombre insuffisant de structures d'accueil collectif de la petite enfance, qui contraint souvent les familles qui travaillent à recourir à une assistante maternelle agréée ou à faire garder leurs enfants à leur domicile.

Le service rendu par les relais assistantes maternelles (RAM), services d'information, d'orientation et d'animation à destination des familles et des assistantes maternelles employées par des particuliers, lancés par la CNAF avec le concours des CAF en 1989, est aujourd'hui largement reconnu. Il concourt, avec d'autres partenaires, au premier rang desquels les services de PMI, chargés de l'agrément et du contrôle des assistantes maternelles, et généralement de leur formation, à l'amélioration qualitative de l'accueil individuel. Plus de 800 relais sont aujourd'hui recensés.

Le développement des RAM, en créant des synergies entre ces derniers et les partenaires concernés, pourrait présenter un bénéfice réel pour les familles et les personnes intervenant auprès des enfants, à la fois en milieu rural et en milieu urbain :

- concernant le milieu rural, où il est plus difficile de créer des établissements d'accueil collectif, il peut être intéressant de s'appuyer sur un relais pour réaliser l'étude des besoins préalable à la création d'une structure d'accueil collectif, la PMI apportant un soutien à l'élaboration des projets techniques ;
- en milieu urbain, la dynamique consisterait plutôt à s'appuyer sur une structure collective et y adosser un relais afin de faire émerger des possibilités de temps d'échange et d'information communs entre les professionnels de la structure, les assistantes maternelles et les personnes gardant les enfants à domicile.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-CNAF 2001-2004 prévoit une augmentation du nombre de RAM sur le territoire. Elle préconise également une extension des missions des RAM aux personnes assurant la garde des enfants au domicile des parents, en précisant que l'évolution des missions des relais pourrait conduire à revoir l'appellation "relais assistantes maternelles" et en invitant les CAF à formuler des propositions. La mise en œuvre de cette fonction nouvelle sera progressive et conditionnée par le contexte local et l'appréciation des partenaires concernés. L'ouverture vers l'accueil au domicile de la famille est d'autant plus importante qu'elle est un support d'accès à la connaissance de ce secteur. Enfin, la COG incite les CAF à contribuer, par les contrats enfance et l'accompagnement technique des projets par les services, au développement des relais et de leurs nouvelles missions notamment par la mise en réseau.

Les relais assistantes maternelles apparaissent donc comme de véritables lieux-ressource dont il convient de développer le champ d'intervention pour en utiliser au mieux les potentialités. Lieux d'information, d'échanges, de confrontation des pratiques, ils pourraient contribuer à l'amélioration de la qualité du service rendu aux enfants et aux parents, notamment dans le domaine de l'accueil à domicile.

Objectif

- favoriser les échanges entre les assistantes maternelles, les personnes gardant des enfants au domicile familial et les parents ;
- contribuer au décloisonnement entre les modes d'accueil ;
- faciliter l'accès à l'information, notamment en matière de statut, des assistantes maternelles et des personnes gardant des enfants au domicile des particuliers ;
- renforcer les compétences des personnes gardant des enfants au domicile des particuliers.

Mise en œuvre

Une concertation pourrait être menée par la DIF et la DGAS avec les promoteurs institutionnels (associations, communes) afin d'étudier la possibilité de mettre en place, dans le cadre des RAM, des équipes techniques, qui viendraient en appui, hors de toute démarche d'évaluation, sur des aires géographiques étendues, aux assistantes maternelles et aux professionnels intervenant au domicile des particuliers en vue de rompre leur isolement et, s'agissant de ces derniers, de les inscrire dans une démarche de professionnalisation continue. Selon le contexte local, ces équipes pourraient être composées d'une puéricultrice et/ou d'un éducateur de jeunes enfants. Leur intervention s'exercerait sous réserve des compétences des services de la PMI en matière de contrôle, de suivi et d'agrément des assistantes maternelles.

Par ailleurs, en coordination avec les services de la PMI, des actions de formation continue pourraient être organisées dans le cadre des RAM à destination tant des assistantes maternelles que des personnes gardant des enfants au domicile des particuliers. Le multimédia pourrait constituer un support intéressant pour ce type de formation. Ainsi, un CD ROM pourrait-il être réalisé, et régulièrement mis à jour, par la DIF et la DGAS en partenariat avec le CNFPT, la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNEFP) de la branche particulier employeur et éventuellement la CNAF. Il présenterait les éléments essentiels concernant l'accueil du jeune enfant. Il serait disponible sur le site du ministère délégué à la famille et, le cas échéant, sur le site de la CNAF.

5.4. Développer les structures passerelles, notamment en milieu rural

Constat

La famille est le premier lieu de socialisation. Les lieux de vie extérieurs au milieu familial favorisent le processus de socialisation par l'ouverture à d'autres relations, par la découverte et la rencontre d'autres adultes et d'autres enfants, par la participation à des activités extérieures, à des jeux différents. Ils permettent à l'enfant de connaître d'autres rythmes et un autre cadre de vie, et de faire l'apprentissage d'une vie en collectivité avec l'aide d'adultes qui doivent rester attentifs à respecter ses besoins, ses rythmes, sa personnalité.

Aussi, depuis plusieurs années, répondant aux attentes des parents, les politiques publiques ont-elles tendu à favoriser la socialisation des enfants de 2-3 ans.

Compte tenu de la complémentarité de leurs domaines de compétence à l'égard de cette classe d'âge, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la famille ont ainsi favorisé diverses actions ayant précisément pour finalité de permettre à des enfants de s'adapter progressivement à l'école maternelle, dans une continuité de l'action éducative, en impliquant également les parents.

C'est ainsi que l'Etat a favorisé la mise en place de classes passerelles intégrées au système scolaire et de dispositifs passerelles qui peuvent fonctionner dans des lieux distincts, mais néanmoins étroitement associés à l'école maternelle, ou qui recouvrent des actions ayant les mêmes finalités de socialisation et de séparation progressive d'avec les parents, sans lien direct avec l'école.

Ces dispositifs se caractérisent par une association étroite des familles à l'accueil de leur enfant, ce qui constitue une condition de bonne intégration de celui-ci à ce milieu de vie différent de la famille, et parfois de la crèche. Ils ont vocation à offrir aux enfants les moyens de répondre à leur curiosité, à leur désir d'apprendre, d'expérimenter, de (se) découvrir, de s'exprimer, par des jeux, des livres, des musiques, des espaces et des activités.

Il existe aujourd'hui une centaine de classes ou de dispositifs passerelles sur l'ensemble du territoire.

Objectif

- accueillir les enfants de 2 ans et accompagner leur passage de la famille à l'école ;
- les soutenir dans leur développement et leur épanouissement ;

- appuyer les parents, par un partenariat organisé, dans une phase qui peut être pour eux source d'inquiétude, en contribuant à assurer la sécurité, le bien être de leur enfant.

Mise en œuvre

Pour favoriser le développement des dispositifs passerelles, il pourrait être envisagé d'inciter les promoteurs institutionnels (associations, communes) à créer des structures passerelles, notamment en milieu rural, où les lieux de vie collectifs sont plus dispersés.

Le développement des structures passerelles pourrait prendre plusieurs formes :

- création de structures nouvelles

Il s'agit de réalisations innovantes au sens de l'article R. 180-26 du code de la santé publique. Elles peuvent par conséquent bénéficier de dérogations aux normes prévues par ce décret. Elles doivent faire l'objet d'une convention avec les principaux partenaires associés au projet, qui en définit la durée, les modalités de fonctionnement, d'évaluation et de validation. Les initiatives doivent s'inscrire dans les politiques locales en direction de la petite enfance conduites par les différentes collectivités ou institutions concernées (politique communale définies le cas échéant dans un contrat enfance ou un schéma de développement, politique de la CAF, de l'éducation nationale, du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et de lutte contre les discriminations, du Conseil général..).

- création de places dans les structures passerelles existantes

L'article R. 180-2 du décret du 1^{er} août 2000 prévoit à cet effet une procédure d'autorisation pour les structures à gestion privée, ou d'avis pour les structures relevant des collectivités publiques par les conseils généraux.

- mise en place d'actions passerelles bien identifiées au sein des structures d'accueil de la petite enfance ou des écoles maternelles

Ces actions, destinées à renforcer les liens entre les deux types d'accueil, à destination du public spécifique des 2-3 ans, requiert une modification du projet d'établissement qui nécessite en tant que telle une approbation des services de la PMI.

A cette fin, la DGAS et la DIF pourraient saisir la CNAF afin que celle-ci encourage les CAF à promouvoir ce type d'actions dans le cadre des contrats enfance passés avec les communes. Le ministère délégué à la famille pourrait, par ailleurs, faire du développement des structures passerelles, en particulier en milieu rural, l'une de ses priorités en vue de la signature de la prochaine convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF (2004-2007).