

AVIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Mars 2022



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les Éditions des  
Journaux officiels

2022-004  
NOR : CESL1100004X  
Mardi 22 mars 2022

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 22 mars 2022

## VERS UN SERVICE PUBLIC D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur proposition de la **Commission permanente des affaires sociales  
et de la santé**

**rapporteuses** : Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 16 décembre 2021. Le bureau a confié à la Commission permanente des affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis intitulé *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*. La Commission permanente des affaires sociales et de la santé, présidée par Mme Angeline Barth a désigné Mmes Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton comme rapporteures.







# Vers un service public d'accueil de la petite enfance

## SYNTHÈSE DE L'AVIS

### AVIS<sup>1</sup>

## Introduction générale

**Le Premier ministre a saisi le CESE de la question du système français d'accueil du jeune enfant.** Au-delà de son constat sur « l'adéquation de ce système avec les besoins des parents », le CESE est invité à faire part de son analyse des mesures à prendre pour dépasser la situation actuelle au profit d'un « service public de la petite enfance » et à proposer « des pistes d'amélioration structurelles, notamment en termes d'organisation et de partage des responsabilités ainsi que d'égalité d'accès à un mode d'accueil, d'un de point de vue territorial comme financier ».

L'idée d'instituer en France un « service public de la petite enfance » n'est pas nouvelle<sup>2</sup>. Elle apparaît dans le débat public depuis plusieurs années et revient régulièrement dans les différents programmes politiques. Cette récurrence incite à la vigilance. D'abord parce que pour les familles, elle n'a pas empêché la persistance, voire l'aggravation des difficultés, comme le CESE en fait le constat dans une première partie de cet avis. Le système actuel ne permet pas en effet l'accueil inconditionnel de tous les enfants, et en cela tend à renforcer les inégalités sociales. Ensuite, parce que les termes du débat, notamment sur le périmètre et les objectifs de ce service public, ne sont pas toujours bien posés.

\*

### **Le système d'accueil de la petite enfance, tel qu'il existe actuellement, constitue-t-il déjà un service public ?**

Certaines caractéristiques du service public sont assurément réunies. L'existence d'un intérêt général, qui autorise les communes à créer un service public pour répondre à un besoin de la population, ne fait pas de doute.

L'accueil du jeune enfant est assuré par une pluralité d'acteurs publics mais aussi du secteur privé lucratif comme du non lucratif et par les particuliers employeurs. Le fait qu'il existe, à côté de l'offre gérée ou contrôlée par les communes et les établissements intercommunaux, une offre d'accueil privée collective et individuelle gérée par des acteurs privés, n'exclut pas en soi la qualification de « service public ». La place de plus en plus importante que prend l'offre lucrative dans l'accueil collectif constitue toutefois une évolution notable qui ne va pas sans poser question. Certes,

1 L'ensemble de l'avis a été adopté par 154 voix pour et 5 abstentions. (Voir page Scrutin).

2 Centre d'analyse stratégique, *Le service public de la petite enfance* (cité par Julien Damon lors de son audition par la Commission).

les gestionnaires du secteur public et ceux du secteur associatif continuent à gérer, ensemble, environ 80 % des places en crèches. Il n'empêche que depuis plusieurs années, le secteur marchand a pris le relais pour pallier le ralentissement de la création de places de crèches dans le secteur public et associatif. Comme un rapport des corps d'inspection l'a récemment souligné<sup>3</sup>, les crèches du secteur marchand bénéficient de soutiens publics, tout en se concentrant sur certaines aires géographiques économiquement plus favorisées et avec un modèle économique construit sur la rationalisation des coûts. Une vigilance particulière est de mise pour veiller à ce que ces structures répondent pleinement à la notion de service public et non à une logique commerciale ou financière.

Le CESE estime que cette évolution pose avec plus d'acuité la question du contrôle de la puissance publique, autre critère du service public. Celui-ci est organisé : il est notamment réalisé par le Département (à travers la PMI), sur les personnes et les structures qui accueillent des jeunes enfants, au titre de sa compétence en matière de santé et d'enfance. Encore faut-il se donner les moyens d'assurer la réalité de ce contrôle. Sur ce plan, le CESE ne peut que se faire écho des inquiétudes des professionnels et professionnelles de la PMI<sup>4</sup>. Avec eux et elles, il souligne le risque que ferait courir la substitution d'un contrôle réalisé par des professionnels de la santé par un contrôle des Caisses d'allocation familiale (CAF) purement administratif, en attendant les moyens et compétences requises.

\*

**En réalité, se poser la question de l'existence d'un service public de la petite enfance, c'est s'interroger sur ce qui fait défaut à l'actuelle politique d'accueil du jeune enfant pour qu'elle constitue un « véritable service public ».**

Le constat que dresse le CESE le met en évidence : en dépit du fort investissement des communes et des financements déployés par la branche famille de la sécurité sociale et par l'Etat, la politique d'accueil du jeune enfant est loin de satisfaire les exigences d'égalité, d'accessibilité, de continuité sur le territoire et d'adaptation aux besoins que l'on est en droit d'attendre d'un service public. Pourtant le solde positif de la branche famille offre des marges de manœuvre, notamment en 2021.

Il faut donc prioritairement répondre aux difficultés rencontrées par les parents ; faire face à la pénurie de personnel qui affecte l'offre et continuera à s'aggraver si rien n'est fait ; lutter contre les inégalités que renforce un système insuffisamment transparent, insuffisamment lisible. Par ailleurs, la politique d'accueil du jeune enfant demeure genrée et alimente les stéréotypes sur les rôles de la mère et du père. Le personnel de la petite enfance demeure très majoritairement féminin, et les femmes sont bien plus nombreuses que les hommes à interrompre leur activité professionnelle afin de prendre en charge leur enfant, par choix ou par défaut de solution de garde abordable. Cette situation conduit à une précarisation des femmes sur le long terme, leur retour à l'emploi étant plus difficile. La politique d'accueil du jeune enfant, notamment son volet financier, ne permet pas de lutter contre les inégalités femmes-hommes, en particulier pour les familles les moins favorisées.

---

3 IGAS et IGF, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

4 Maryse Bonnefoy, Cécile Garrigues, Pierre Suesser, *Après le scandale des EHPAD, assurons-nous du bien-être des bébés accueillis*, Tribune, Le Monde 24 février 2021Tribune.

Le CESE accueille favorablement l'idée d'évoluer vers un « service public de la petite enfance », mais il le fait avec les précisions suivantes.

**Il faut d'abord s'accorder sur les objectifs de ce service public.**

La saisine le définit comme « *le droit garanti, pour chaque parent qui le souhaite, à une solution d'accueil du jeune enfant à un coût similaire, quel que soit son mode d'accueil* ». Le CESE préfère donner à ce service public un objectif plus ambitieux, mais aussi plus en ligne avec sa conception d'un service public. C'est bien un accueil inconditionnel qu'il faut viser : un droit universel pour tout enfant, quelle que soit la situation de ses parents (et notamment qu'ils soient ou non en situation d'emploi), sur l'ensemble du territoire, et avec les mêmes garanties de qualité, de neutralité et de laïcité. Une attention particulière doit être apportée aux évolutions sociétales. Les parents s'impliquent davantage dans la qualité de l'accueil et mériteraient d'être placés au cœur du dispositif, y compris pour restaurer la confiance dans les institutions, pour certaines populations qui hésitent à y avoir recours.

Il faudra également, avec ce service public, tirer les enseignements des progrès des connaissances. Très bien mis en évidence par la commission des 1000 premiers jours, ils soulignent les enjeux fondamentaux de cette période de la vie. Parce qu'elle « *contient les prémisses de la santé et du bien-être de l'individu tout au long de la vie* », cette étape sensible recèle des enjeux considérables pour la société dans son ensemble<sup>5</sup>. Les travaux de la commission des 1000 premiers jours montrent combien la qualité de l'interaction de l'enfant avec les personnes et le monde qui l'entourent, et cela de façon très précoce, favorise son développement cognitif et affectif. Ils relèvent également l'importance de la sécurisation du parcours et de l'environnement de l'enfant dès la petite enfance. En particulier, les enfants qui vivent des empêchements multiples demandent un accompagnement approprié. Et les modes d'accueil, notamment collectifs, sont particulièrement adaptés pour soutenir leur développement dans un environnement riche et diversifié, mais aussi pour favoriser l'acquisition des apprentissages premiers et faciliter la scolarisation. On sait aussi, par la science et à travers l'exposome, combien les enfants - et les futurs adultes qu'ils seront -, sont singulièrement vulnérables aux expositions aux facteurs environnementaux.

Pour le CESE, la mise en place d'un service public de la petite enfance doit faire écho à cette prise de conscience : elle doit s'inscrire dans la construction d'un « parcours des 1000 premiers jours » qui, comme l'a demandé la commission présidée par Boris Cyrulnik, a pour objectif d'assurer un accompagnement global de l'enfant et des parents.

**Il faut à cet égard lever une ambiguïté : si la saisine et l'avis du CESE portent essentiellement sur les problématiques de l'accueil du jeune enfant de 0 à 3 ans, un Service public de la petite enfance ne saurait en aucun cas se limiter à cette question.**

En 2014, le CESE soulignait l'originalité et le rôle majeur de la PMI pour une approche préventive multidisciplinaire de la santé de l'enfant, telle que la définit l'OMS, c'est-à-dire un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. Le CESE s'inquiétait aussi de ses

---

<sup>5</sup> Rapport *Les 1000 premiers jours – Là où tout commence*, septembre 2020.

fragilités, conséquences tant d'un pilotage insuffisant, de moyens non proportionnés à des missions de plus en plus importantes que de fortes disparités inter et infra-départementales. Présenté en mars 2019, le rapport de la députée Michèle Peyron<sup>6</sup> a montré une détérioration de la situation. Sous-financée, la PMI est confrontée à un déficit de médecins, de puéricultrices, alors que ses missions s'étendent. Cette situation, au-delà des risques qu'elle fait peser sur la fonction de contrôle de la PMI (pointés ci-dessus), la contraint à réduire ses activités de prévention au détriment des publics les plus fragiles. Il est nécessaire de réaffirmer que les services de la PMI doivent bénéficier à toutes les familles.

De même, entrent dans le périmètre de ce service public, le suivi des grossesses, les maternités et les maisons de naissance, les services de néonatalogie et de pédiatrie hospitaliers, la périnatalité et la pédopsychiatrie. Le CESE<sup>7</sup> a rappelé la nécessité de renforcer leurs moyens et d'organiser leur bonne articulation. Interrogé aujourd'hui sur un service public de la petite enfance, il le dit explicitement : l'amélioration de l'accueil du jeune enfant, objet de ce présent avis, ne couvre qu'un pan du service public de la petite enfance ; les progrès passeront aussi par le renforcement des moyens de ces structures et l'amélioration de leur coordination. D'autres travaux du CESE mériteraient d'y être consacrés.

Ce plaidoyer pour plus d'accompagnement et de continuité est aussi très présent dans les avis que le CESE a consacré à la santé des élèves<sup>8</sup>, à l'aide sociale à l'enfance<sup>9</sup>, aux conséquences des séparations parentales sur les enfants<sup>10</sup> ou plus récemment à l'accompagnement des enfants en situation de handicap durant leur scolarité<sup>11</sup>. A chaque fois, le CESE a déploré les effets des ruptures dans les parcours, qu'elles soient liées à l'âge, au handicap, ou aux changements dans les conditions de vie de l'enfant.

Le service public de la petite enfance doit en effet se construire autour d'un objectif global : l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits, tels qu'ils sont définis dans la convention internationale des droits de l'enfant et au premier rang desquels se trouve la promotion de son bien-être. Cette mission passe par la reconnaissance des métiers (salaires, qualification...) et implique de concevoir l'accueil du jeune enfant non pas isolément, mais en interaction permanente avec les autres politiques qui ont un impact fort sur la petite enfance : la conciliation vie familiale et vie professionnelle, les politiques de soutien à la parentalité, l'aide sociale à l'enfance, les politiques de l'emploi et du travail, la lutte contre la pauvreté et pour l'égalité des chances, le handicap - et la concrétisation, bien loin d'être réalisée, du principe d'inclusion posé par la loi - l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé de l'enfant dans son ensemble (physique et mentale), l'Education avec un passage de l'accueil du jeune

---

6 Michèle Peyron, *Pour sauver la PMI, Agissons maintenant*, mars 2019.

7 CESE, 13 octobre 2020, *L'hôpital au service du droit à la santé* (Mme Sylvie Castaigne (Alain Dru et Mme Christine Tellier) et CESE, 24 mars 2021, *Améliorer le parcours de soin en psychiatrie* (Alain Dru et Anne Gautier).

8 CESE, 14 mars 2018, *Pour des élèves en meilleure santé*, Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve.

9 CESE, 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, Antoine Dulin.

10 CESE, 24 octobre 2017, *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* (Pascale Coton et Geneviève Roy).

11 CESE, 10 juin 2020, *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global* (Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez).

enfant à la scolarisation sans césure, mais aussi les loisirs de l'enfant, la préservation de la qualité de son environnement et des bâtiments dans lesquels il évolue...

Ce service public de la petite enfance devra également s'inscrire dans un cadre européen. L'adoption, par le Conseil de l'Union européenne le 4 juin 2021, d'une recommandation établissant une « garantie européenne pour l'enfance » constitue à cet égard un élément nouveau et positif. S'appuyant sur le Socle des droits sociaux fondamentaux<sup>12</sup>, dont le principe 11 prévoit que les enfants ont droit à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables, cette recommandation a pour objectif de prévenir et combattre l'exclusion sociale des enfants exposés au risque de pauvreté et d'exclusion. Elle préconise un accès effectif et gratuit à des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, à la scolarisation et aux activités périscolaires, à au moins un repas sain chaque jour d'école, aux soins de santé et à un logement adéquat. Pour le CESE, il faudra, sur la base de ces principes, « sécuriser » le service public de la petite enfance au regard du droit de l'Union européenne : les objectifs et les finalités de ce service public relèvent de l'intérêt général et justifient des dérogations aux règles de la concurrence.

---

12 CESE, 14 décembre 2016, *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* (Etienne Caniard et Emelyn Weber).

# I - LE SYSTEME D'ACCUEIL DU PETIT ENFANT NE REPOND PAS SUFFISAMMENT AUX BESOINS

## A. L'offre d'accueil est diversifiée mais sa pérennité n'est pas assurée

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a, en 2018, évalué le besoin de solutions d'accueil à 230 000 places. L'objectif de création de 30 000 places en accueil collectif, qui avait pourtant fait l'objet d'un engagement dans la Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 (COG) liant la CNAF et l'Etat, n'a pas été concrétisé. Bénéficier d'une place d'accueil constitue donc une première difficulté pour les parents.

L'offre d'accueil formel correspond au nombre de places disponibles, à un instant donné, en accueil formel, collectif ou individuel. En France, elle s'élève à 59,8 places pour 100 enfants de moins de 3 ans<sup>13</sup> : il n'existe donc pas de place d'accueil pour 40 % de ces enfants. Une place « n'équivaut pas » à « une solution d'accueil pour un enfant » : une place peut être occupée par plusieurs enfants dans le cas d'un accueil à temps partiel ; deux places peuvent être occupées par un même enfant (par exemple, un enfant de 2 ans peut être accueilli en classe maternelle le matin et rester chez l'assistante maternelle l'après-midi) ; enfin, une place peut ne pas être occupée du tout. Le taux de couverture rapporte le nombre de places formelles (accueil collectif ou individuel) au nombre d'enfants de moins de 3 ans. Il s'élève en France à 51%, soit davantage que la moyenne européenne (36%). Il est en augmentation depuis 2012<sup>14</sup>.

Après la garde par les familles, **l'offre proposée par les assistants maternels et assistantes maternelles<sup>15</sup> demeure prépondérante en dépit d'une légère baisse avec 33 places<sup>16</sup> pour 100 enfants de moins de 3 ans.** En 2019, 271 400 assistantes maternelles sont en exercice et employées directement par des parents (emploi direct sans intermédiaire ou par une entreprise ou une association mandataire). Depuis 2014, le nombre d'assistantes maternelles en exercice est en baisse<sup>17</sup>. La baisse du nombre de places chez les assistantes maternelles est corroborée par la réduction du nombre d'agrément délivrés par la Protection maternelle et infantile (-19 500 entre 2018 et 2019<sup>18</sup>). Le nombre de familles éligibles au Complément de libre choix de mode de garde (CMG) pour recourir à une assistante maternelle baisse parallèlement.

---

<sup>13</sup> *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

<sup>14</sup> IGAS, IGF, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

<sup>15</sup> Dans les lignes qui suivent, cet avis utilisera le nom féminin de cette profession : « assistante maternelle ». Ce choix vise à rendre plus visible une réalité (la profession est presque exclusivement exercée par des femmes), il ne constitue en rien une approbation de l'absence de mixité dans cette profession.

<sup>16</sup> Une assistante maternelle est agréée par le président du Conseil départemental après vérification des conditions d'accueil par la PMI. Elle peut accueillir jusqu'à 4 enfants maximum mais des mesures dérogatoires permettent d'aller au-delà.

<sup>17</sup> *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

<sup>18</sup> *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

Plusieurs évolutions ont jalonné la pratique du métier d'assistante maternelle. Les Relais assistantes maternelles (Ram) ont été créés en 1989. Devenus Relais petite enfance (Rpe) en 2021, leur offre de services s'est diversifiée autour, d'une part d'une mission d'information et de conseil aux parents sur les modes d'accueil et les démarches à réaliser en qualité de parents employeurs, d'autre part du soutien et de l'accompagnement des assistantes maternelles et des gardes d'enfants à domicile dans leur métier (informations sur les conditions d'accès et d'exercice du métier, sur les aides et les formations, échanges sur les pratiques professionnelles). Par ailleurs et le changement est d'importance, les assistantes maternelles peuvent, depuis 2010<sup>19</sup>, exercer leur activité professionnelle au sein des Maisons d'assistantes maternelles (Mam), à l'extérieur de leur domicile. Jusqu'à quatre assistantes maternelles agréées peuvent ainsi se regrouper dans un local pour accueillir chacune au maximum quatre enfants simultanément, en fonction de la capacité d'accueil du local et des agréments délivrés pour chacune d'elles. La délégation d'accueil à une autre assistante maternelle de la Mam est possible sous les conditions suivantes : accord des parents, accueil sécurisé et de qualité réalisé dans le respect des normes et dans la limite du nombre d'enfants prévus à son agrément. Le défi est bien tant de rendre ce métier plus attractif notamment par la rémunération et l'offre de formation que d'attirer un nouveau public de professionnels et professionnelles.

**Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)<sup>20</sup> forment, après les parents et l'accueil individuel (assistantes maternelles et gardes d'enfants à domicile), un contributeur majeur à l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans.** En 2019, 471 000 places sont offertes par les EAJE, soit 21 places pour 100 enfants de moins de 3 ans (18,1 places pour 100 enfants dans les Drom). Le nombre de places proposées par l'ensemble des EAJE est en augmentation depuis une dizaine d'années : il est passé de 357 000 en 2009 à 471 000 en 2019. Les EAJE financés par la Prestation de service unique (PSU), versée par la branche famille, sont ceux qui offrent le plus de places (414 400). Parmi eux, les établissements multi-accueil, qui combinent accueil régulier et occasionnel ou accueil collectif et familial, sont majoritaires. Ces établissements ne proposent pas la même amplitude d'ouverture, que ce soit en nombre de jours d'ouverture au cours de l'année ou en nombre d'heures d'ouverture au cours de la journée. La PSU finance le fonctionnement de l'établissement en prenant en compte à la fois le nombre d'heures effectives pendant lesquelles l'enfant est réellement présent dans la crèche et le niveau de revenus des familles usagères. Sur les 12 500 crèches qui bénéficient de la PSU, 1900 sont installées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et proposent 69 500 places (16,9 %). Par ailleurs, 32 500 places sont disponibles dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) (7,9 %).

La progression dynamique du nombre d'EAJE est portée par la création de micro-crèches. Dites « PAJE », elles ne sont pas financées par la PSU de la branche famille mais par la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) versée directement

---

<sup>19</sup> Loi n°2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels.

<sup>20</sup> Les EAJE regroupent plusieurs types d'établissements : crèches collectives ; crèches parentales ; haltes garderies ; crèches familiales ou services d'accueil familial, établissements multi-accueil ; micro-crèches ; crèches de personnel ; jardins d'enfants, jardins d'éveil.

aux parents (Contribution mode de garde « structure »). Répondant à la volonté de certaines familles, elles tendent à concentrer des enfants appartenant aux mêmes milieux sociaux, et il sera sans doute difficile de les ouvrir à des familles en situation de précarité<sup>21</sup>.

**Le développement, à côté des EAJE municipaux ou associatifs, de crèches privées du secteur marchand est un autre élément notable.** Cet avis l'a souligné dès son introduction : le contrôle de la gestion, de la qualité d'accueil et du respect des obligations réglementaires de ces établissements et de leurs services, constitue un enjeu essentiel pour la protection de l'enfant. Selon l'IGAS, le secteur marchand gère environ 80 000 places, réparties à parts égales entre des crèches en financement PSU et des micro-crèches PAJE, soit autour de 20 % des places de crèches (les chiffres sont de 2018), ce qui représente un chiffre d'affaires d'environ 1,5 milliard d'euros et 25 000 salariés et salariées. L'IGAS précise que la part de ces crèches qui relève de délégations de service public ou de marchés équivalents passés par les communes contribue à cette dynamique « dans une proportion non documentée mais importante ».

**Enfin, les places en école maternelle et la garde d'enfants à domicile** occupent une place plus marginale. À la rentrée 2020, 71 399 enfants de moins de 3 ans étaient préscolarisés (France métropolitaine et DROM, y compris Mayotte)<sup>22</sup>. La garde des enfants au domicile des parents (y compris la garde partagée entre plusieurs familles) par une personne salariée par les parents ou employée par un prestataire est une pratique qui se retrouve davantage dans les départements urbains : on compte, pour 100 enfants, 14,5 places à Paris et 11 places dans les Hauts-de-Seine pour une moyenne nationale de 2,1 places<sup>23</sup>.

## B. Le soutien financier est important mais peu lisible pour les familles

**Ce soutien se matérialise par un système socio-fiscal complexe qui peut conduire à des inégalités** : il fait coexister des subventions, qui financent en partie les EAJE (à l'instar de la PSU) et des prestations monétaires qui contribuent à la solvabilisation des familles ou sont versées aux particuliers employeurs (crédit d'impôt, CESU). Prestations monétaires et services aux familles doivent s'analyser comme un tout : confrontées à l'impératif d'une gestion budgétaire soutenable, elles doivent nécessairement être appréhendées de façon globale. Leur lisibilité, tout comme la prévisibilité du soutien sur lequel les familles peuvent compter, sont un élément essentiel du libre choix du mode d'accueil.

**Les dépenses en faveur de la petite enfance progressent modérément** (+1,4 % pour l'accueil des 0 à 3 ans sur la période 2013-2020). Mais cette évolution dissimule de grandes disparités dans les contributions des uns et des autres : sur cette même période, les dépenses de l'Etat ont cru de 19,5 % (soit + 303 millions d'euros), celles des

---

21 Les micro-crèches et les crèches familiales offrent environ 56 600 places : *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

22 *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021 page 52.

23 *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

collectivités territoriales de 10,1 % (+285 millions d'euros) tandis que les dépenses de la branche famille pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans se sont réduites de 3,5 % (- 371 millions d'euros). Ce dernier chiffre est la conséquence de la très forte réduction du recours au congé parental, qui a abouti à une forte baisse de la dépense d'Avpf (- 53,7 % sur la période). Dans le même temps, les dépenses de la branche famille pour solvabiliser les modes d'accueil formels ont augmenté de 15,5%<sup>24</sup>.

**Dans l'ensemble, les dépenses publiques pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans ont atteint 14,7 milliards d'euros en 2020.** Selon le rapport 2021 de l'ONAPE sur l'accueil du jeune enfant, 53 % des dépenses publiques dédiées à cet accueil concernent les EAJE, 38 % les modes d'accueil individuels et 9 % sont des dépenses fiscales (crédit d'impôt pour frais de garde, crédit impôt famille). Ainsi, le financement des EAJE est-il le premier poste de dépenses publiques pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans, avec 6,6 milliards d'euros, devant les modes d'accueil individuel (4,6 milliards d'euros, majoritairement sous la forme du CMG). Les prestations accompagnant l'interruption ou la réduction d'activité (PreParE) - et l'assurance vieillesse des parents aux foyers (Avpf) qui peut y être associée - représentent 1,3 milliard d'euros. La réforme du congé parental entrée en vigueur en 2015 avec le partage de ce congé entre les deux parents n'a pas eu les résultats escomptés puisque les pères n'ont pas davantage demandé ce congé, conduisant à une économie pour la branche famille d'1 milliard d'euros. Dans les faits, afin de limiter la baisse du revenu au sein d'un couple, c'est le parent qui a les plus faibles revenus qui prend le congé : il s'agit majoritairement des femmes. Les crédits et réduction d'impôts en lien avec des enfants de moins de 3 ans ont représenté 1,7 milliards d'euros, tandis que leur scolarisation a demandé un budget de 485 millions d'euros.

**La branche famille de la Sécurité sociale a consacré, en 2020, 11 milliards de dépenses à l'accueil des jeunes enfants.** Elle est, à elle seule, à l'origine de 66 % des sommes consacrées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans (contre 7 % de celles dédiées aux enfants de 3 à 6 ans). La branche famille a versé en 2020 4,6 milliards d'euros au soutien à l'accueil individuel formel, sous la forme soit du Complément de libre choix du mode de garde (CMG) soit de contribution au financement des différents dispositifs de soutien à l'accueil individuel (*cf. infra* : relais petite enfance, aide à l'installation des assistantes et assistants maternels...), 3,9 milliards d'euros à l'accueil en structures collectives, qu'il s'agisse de fonctionnement ou d'investissement, et 1,3 milliard pour l'accompagnement à la réduction ou à l'arrêt temporaire d'activité professionnelle.

**Les collectivités territoriales sont un autre contributeur majeur dans ce domaine** : l'Observatoire de la petite enfance estime qu'elles financent 20 % des sommes consacrées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans. Leur effort financier, pour les EAJE et les écoles du premier degré (fonctionnement, investissement, salaires) est évalué à 10,7 milliards d'euros. Au-delà des établissements d'accueil du jeune enfant qu'elles prennent en charge en gestion directe ou en délégation de service public, les communes et leurs EPCI soutiennent l'accueil du jeune enfant en versant, en complément des CAF, des subventions de fonctionnement ou d'investissement aux gestionnaires privés, lucratifs et non lucratifs, d'établissements ou de services.

---

24 Source : ONAPE.

**La « dépense fiscale » en faveur de l'accueil du jeune enfant s'élève à 2,1 milliards d'euros.** Elle prend la forme de crédits ou réductions d'impôt pour les frais de garde ou d'emplois familiaux (1,5 milliard d'euros), du régime d'imposition spécifique des assistants et assistantes maternelles (475 millions d'euros) et du crédit impôt famille (Cif, 130 millions d'euros) accordés aux entreprises qui mettent en place des dispositifs de conciliation vie privée/vie familiale. A ce sujet, il faut noter l'analyse critique de l'IGAS et de l'IGF qui remet en cause le bénéfice de cette mesure par rapport à son coût pour la collectivité<sup>25</sup>.

Par ailleurs, le quotient familial, les allocations familiales et plus globalement les prestations monétaires de la branche famille, instruments de la politique familiale, doivent aussi être cités ici au titre du soutien apporté aux familles pour solvabiliser l'offre de modes d'accueil. Les données de la CNAF et les travaux de la DREES montrent que toutes aides comprises, quotient familial y compris, quelle que soit la configuration familiale, le taux d'effort varie non seulement selon le mode de garde mais aussi en fonction des revenus, avec un niveau plus important pour les familles modestes

## C. Dans son ensemble, le système ne garantit pas un véritable libre choix

Si des progrès ont marqué ces dernières décennies, l'offre d'accueil stagne désormais, sans répondre aux besoins des familles. Elle se caractérise par de fortes inégalités d'accès, territoriales et sociales. Si une majorité de parents dit avoir obtenu le mode d'accueil souhaité, ce taux de satisfaction varie beaucoup selon le mode d'accueil demandé.

Le baromètre d'accueil du jeune enfant de la CNAF permet d'appréhender le taux d'adéquation entre le mode d'accueil souhaité par les parents et celui qui est finalement choisi. Ses résultats montrent que, malgré le choix qui s'offre à eux, seuls 67 % des parents obtiennent le mode d'accueil formel qu'ils souhaitent. Il existe en outre de fortes différences selon le mode d'accueil : 77 % des parents qui voulaient recourir à une assistante maternelle ont pu le faire alors que seulement 49 % des parents qui demandaient une place en crèche ont effectivement pu y avoir accès<sup>26</sup>.

Il faut d'ailleurs déplorer une situation paradoxale qui voit l'insuffisance de l'offre d'accueil collectif s'accompagner d'une non-utilisation de toutes les places disponibles. On constate en effet que le nombre d'heures totales offertes par l'ensemble des EAJE n'est en réalité pas totalement utilisé par les parents. Le taux d'occupation des EAJE, qui rapporte le nombre d'heures payées par les parents au nombre d'heures offertes est de 69,4 % (2018), ce qui signifie qu'environ un tiers des heures offertes par les EAJE ne sont pas utilisées alors que la demande d'accueil collectif est forte.

---

<sup>25</sup> Le crédit impôt famille permet à une entreprise privée de déduire 50 % des coûts liés à la création d'une place de crèche pour un enfant de salarié dans la limite de 1M d'euros. En 2019, plus de 12 000 entreprises ont ainsi bénéficié d'un crédit d'impôt pour un total de 130 M d'euro. Cf, l'IGAS et l'IGF *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

<sup>26</sup> Audition CNAF.

## 1. L'offre est insuffisante dans certains territoires

**La capacité d'accueil se situe entre 10,7 (Guyane) et 87,6 places (Haute-Loire) pour 100 enfants de moins de 3 ans.** Six départements sur dix ont un taux de couverture supérieur ou égal au taux national (59,8 %). En revanche, celui des régions du pourtour méditerranéen, de la collectivité de Corse ainsi que des Drom lui est inférieur. Une partie des Hauts-de-France (le Nord et l'Oise, autour de 58 %) et du Grand-Est (la Meurthe-et-Moselle, 58 %) montrent des taux de couverture proches du taux national mais seules les régions de la Bretagne et des Pays de la Loire affichent, pour chacun de leurs départements respectifs, des taux de couverture nettement supérieures à la couverture nationale, en offrant au moins une place à sept enfants sur dix<sup>27</sup>. Le secteur privé pour sa part investit très peu certains territoires. Le coût du foncier, plus élevé dans les zones urbaines, pèse défavorablement sur l'offre d'accueil tant individuel (les logements sont plus petits) que collectif (en renchérissant le coût de l'investissement).

La **couverture du territoire par l'offre d'assistantes maternelles** est très inégalement répartie : de 2,0 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en Guyane à 67,1 places en Mayenne. Elle est en moyenne de seulement 7,3 places dans les Drom (hors Mayotte) contre 33,9 places pour 100 enfants pour la France métropolitaine. Dans les territoires ruraux, la capacité d'accueil auprès des assistantes maternelles est plus forte que dans les territoires urbains. C'est le cas en Auvergne, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Pays de Loire, Normandie et dans le Centre<sup>28</sup>.

**Les disparités territoriales sont également importantes pour l'offre d'accueil collective en EAJE.** Les places pour les enfants de moins de 3 ans sont comprises entre 7,7 pour la Guyane et 51,7 pour Paris. Tous les départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur présentent des taux de couverture supérieurs à la couverture nationale (entre 22,3 à 27,8 places), alors qu'ils lui sont nettement inférieurs, entre 7,7 et 16,7 %<sup>29</sup>, dans les régions Nord, Bretagne, Normandie et Centre-Val-de-Loire. L'offre de places en EAJE demeure encore très insuffisante malgré les objectifs assignés à la branche famille, les incitations financières pour certains territoires (QPV et ZZR) et le bonus mixité pour favoriser l'accès aux crèches des enfants qui vivent dans des familles précaires.

En dépit de cette attente forte des familles, le nombre de créations de places en crèches reste insuffisant, même si le taux de couverture en offre d'accueil collectif continue de progresser, eu égard à la baisse de la natalité. La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 (COG), signée entre la branche famille et l'Etat, prévoit la création de 30 000 places. D'après les prévisions des CAF, cet objectif serait réalisé à hauteur de 40 % seulement à la fin de 2022. Selon les territoires, le taux de couverture progresse différemment et montre que toutes les places ne sont pas là où les besoins des parents sont manifestes.

---

27 *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

28 *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

29 *L'accueil du jeune enfant en 2020*, ONAPE, 2021.

## 2. Le reste à charge et le taux d'effort sont loin d'être les mêmes pour tous les modes d'accueil et constituent un obstacle majeur pour les familles modestes

Le libre choix des parents est limité par le niveau du reste à charge (RAC) du mode d'accueil qui varie beaucoup selon leurs revenus et le mode de garde choisi. C'est le calcul du taux d'effort consenti pour accéder aux modes d'accueil qui permet de cerner de manière plus fine les difficultés financières des familles et d'adapter les aides à leur situation. Pour une meilleure lisibilité entre le reste à charge et le taux d'effort, il conviendrait de diligenter une étude auprès des services de l'INSEE pour définir des critères qui permettraient en outre d'affiner les comparaisons internationales sur des bases équivalentes.

Dans son rapport de 2021 précité, l'IGAS a tiré quatre grands enseignements des travaux de comparaison réalisés par la CNAF, en considérant l'ensemble des effets des mécanismes de soutien, qu'il s'agisse de solvabilisation des familles ou de subventionnement des modes d'accueil :

- le recours à la crèche est le mode d'accueil le moins onéreux pour les parents, en particulier si leur revenu est inférieur à 2 SMIC ;
- le recours à des assistantes maternelles et à la garde partagée à domicile est plus coûteux que les crèches pour les familles les plus modestes : l'écart de prix est de 125 à 171€ par mois entre 0,5 et 2 SMIC ;
- les micro-crèches Paje sont plus chères jusqu'à 6 SMIC et le mode d'accueil le plus dispendieux pour les parents est la garde à domicile non partagée qui varie entre 873 €/mois et 1 165 €/ mois pour un ménage à 6 SMIC ;
- en dehors de la garde à domicile qui nécessite un effort financier important des familles, même à 6 SMIC (16 % du revenu), le reste à charge en EAJE représente un montant estimé entre 4,5 et 5,6 % des revenus en-dessous de 2 SMIC.

Le Complément de mode de garde (CMG) finance le mode d'accueil d'un enfant (collectif, en micro-crèche ou individuel) pour des parents qui exercent une activité professionnelle. Les parents sans emploi en sont donc exclus mais ils peuvent bénéficier de l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI) versée par Pôle emploi. Cette aide couvre le reste à charge des parents demandeurs d'emploi, isolés non indemnisés et bénéficiaires des minima sociaux, pour l'accueil de leurs enfants. Elle peut être source d'inégalités si elle ne tient pas compte de leur taux d'effort, calculé de manière à intégrer tous les éléments financiers qui composent les ressources et les dépenses des familles.

Le CMG compense partiellement le coût de la garde. Le taux d'effort de la famille est calculé pour une heure de garde en prenant en compte ses revenus et sa composition. Pour l'accueil des enfants en crèche-Psu, le taux d'effort reste relativement stable, quel que soit le niveau de vie de la famille. Mais le CMG solvabilise mal les familles modestes, qu'elles emploient une assistante maternelle, qu'elles recourent à une micro-crèche ou à une garde à domicile. Ainsi, le taux d'effort d'une

famille qui perçoit le SMIC sera de 12,5 % si elle confie son enfant à une assistante maternelle et de 4,5 % si l'enfant est accueilli en crèche PSU<sup>30</sup>.

Après la garde d'enfants à domicile et la micro-crèche PAJE, le recours à une assistante maternelle est le mode d'accueil le moins accessible financièrement, alors que l'amplitude horaire du travail et les difficultés de conciliation vie familiale/vie professionnelle concernent toutes les familles. Il existe donc un véritable enjeu de rendre accessible à toutes les familles l'accueil individuel, en réformant le CMG. Il faut noter que le taux d'effort des familles est par ailleurs modulé par les réductions fiscales au titre du crédit d'impôt.

L'accueil collectif est le mode d'accueil plébiscité par les parents car il répond à leurs attentes en matière d'épanouissement et de socialisation de leur enfant<sup>31</sup>. L'accueil en EAJE-PSU demeurant le plus accessible financièrement pour les parents, il est donc important pour les familles, en particulier les plus modestes, de bénéficier d'une place en crèche.

Ces inégalités dans l'accès à une offre, pourtant diversifiée, ne permettent pas d'accueillir tous les enfants, en particulier ceux pour lesquels un accompagnement spécifique serait particulièrement justifié pour en faire des adultes, participants actifs de la société. L'accueil du jeune enfant est également déterminant pour concilier la vie familiale et la vie professionnelle mais aussi pour favoriser l'égalité femme-homme au sein des couples. Faute de mode d'accueil satisfaisant, ce sont très majoritairement les femmes qui interrompent plus ou moins longuement leur activité pour garder leur enfant.

**L'accessibilité financière (le taux d'effort et le reste à charge des familles), quel que soit le mode d'accueil, constitue donc un enjeu majeur pour développer le SPPE et garantir un réel libre choix pour toutes les familles.**

---

30 CNAF, novembre 2020.

31 HCFEA, *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, avril 2018.

**Les problématiques d'accueil de la petite enfance sont aggravées en Outre-mer, avec d'importantes disparités territoriales.**

Mayotte et la Guyane sont en tête des départements les plus en difficulté pour l'accueil des enfants, le soutien à la parentalité et la protection de l'enfance. Dans son étude sur « L'accès aux services publics dans les Outre-mer »<sup>32</sup>, le CESE a relevé les insuffisances concernant notamment l'accès aux droits, la disponibilité et la formation de personnels médico-sociaux, l'investissement dans les services publics. Le manque manifeste de places d'accueil est particulièrement pénalisant alors même que de nombreuses familles sont fragilisées avec une part élevée de familles monoparentales, nombreuses, d'origine étrangère, des grossesses précoces..., et voient se dégrader encore leur situation socio-économique, marquée par la précarité, la pauvreté, un chômage élevé. Rappelons que la prestation d'accueil du jeune enfant ne s'applique pas à Mayotte. Beaucoup de parents souhaiteraient faire garder leurs jeunes enfants mais soit n'en n'ont pas les moyens financiers, ce qui constitue une entrave pour la reprise du travail, soit ne trouvent pas de mode d'accueil, ce qui pénalise l'attractivité des postes.

Alors même que la demande est très importante, l'offre d'accueil est souvent insuffisante. En Guyane, dans un département à la démographie est galopante, malgré le plan crèche lancé en 2018, il manque encore plus de 4 000 places d'accueil. Selon la CAF, moins de la moitié des besoins sont couverts. Les communes n'ont pas les moyens de financer l'ouverture de nouvelles places de crèche, ne disposent pas de foncier ou ont des difficultés à recruter des personnels formés. Toutes les crèches ne sont pas en conformité avec les normes ou ne disposent pas d'agrément. Beaucoup d'assistantes maternelles souhaiteraient travailler chez elles mais leur domicile n'est pas adapté. Les structures privées sont trop chères pour la plupart des habitants et habitantes. Les maisons d'assistants maternels sont une solution souvent avancée parce qu'elles ont un niveau d'encadrement allégé et permettent de regrouper l'offre proposée par ces professionnelles.

Face à cette situation, seul un plan de rattrapage de l'Etat avec des moyens supplémentaires dédiés aux CAF, aux Départements et aux communes, permettra de rétablir la situation.

---

32 Etude rapportée par Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, janvier 2020.

### **Le CESE est interrogé sur la perspective d'un droit opposable.**

L'objectif d'un service public de la petite enfance se traduit par le droit fondamental de tout enfant à pouvoir être accueilli avec un même niveau de qualité, quelle que soit sa situation ou celle de ses parents. Les difficultés d'accès à un mode d'accueil collectif pour des enfants dont le bon développement est empêché par une maladie, un handicap, des fragilisations familiales (décès ou maladie grave d'un parent, séparation...), une situation de migration, une grande pauvreté de leurs parents font obstacle à l'effectivité d'un droit universel et inconditionnel que porte le CESE dans cet avis. Un droit opposable pourrait être une réponse à cette problématique.

Pour qu'un droit puisse être « opposé » à une autorité, il faut qu'une obligation de résultat incombe à cette dernière. Des voies de recours sont organisées qui donnent à des citoyens et citoyennes reconnus dans une situation particulière, la possibilité d'obtenir la mise en œuvre effective de ce droit.

L'expérience de mise en œuvre d'un droit opposable en France est celle du droit au logement opposable (DALO), instauré par la loi du 5 mars 2007, et sur lequel la Cour des comptes a publié le 26 janvier 2022, un rapport public, sous-titré « *une priorité à restaurer* ». Le DALO permet qu'un ménage privé de logement décent, sous la menace d'une expulsion, hébergé depuis plus de six mois, puisse réclamer à l'Etat de lui en attribuer un. Il devra, pour ce faire, saisir une commission départementale qui instruit sa demande et le déclare ou non bénéficiaire du DALO. Le préfet ou la préfète a alors 3 mois (6 mois en Ile de France) pour trouver un logement adapté à la famille. Selon la Cour des Comptes, si le DALO était au départ prometteur et est à réaffirmer, la situation s'est dégradée depuis 2015, faute à la fois de moyens mis en place par l'État, du manque de logements sociaux et d'une liste de publics prioritaires, qui n'a cessé de s'allonger au fil des lois.

A l'étranger, plusieurs expériences sont souvent présentées positivement. En Allemagne, une loi de 2004 a instauré un droit d'accueil, applicable en 2010 pour les enfants âgés de 2 ans puis en 2013 pour les enfants d'un an. Elle prévoit le dédommagement par les autorités locales des parents qui n'obtiennent pas de place. Mais l'Allemagne partait d'une situation bien différente et les progrès ont été réalisés de façon graduelle. L'Allemagne a commencé par réformer le congé parental, puis sur la période 2005-2018, près de 400 000 places de crèche ont été construites, ce qui a permis en 10 ans au pays de doubler sa capacité d'accueil. Plus que l'existence d'un droit opposable, c'est bien la volonté politique qui a permis de tels progrès : l'Allemagne a massivement investi dans la formation des professionnels et professionnelles de la petite enfance, à hauteur de 11,2 milliards d'euros en 2017, soit 0,3 % du PIB, et recruté plus de 600 000 personnes. Pour le CESE, c'est cette ligne qu'il faut suivre et il en a fait le fil rouge de cet avis : pour envisager des réformes complexes (axe 1), il faut répondre aux urgences (axes 2 et 3) : recruter, accroître l'offre, réunir les éléments en particulier concernant le reste à charge, qui permettront de faire du libre choix une réalité, assurer la qualité de l'accueil et son inscription dans un accompagnement global.

Si un tel droit devait être mis en place, serait-il une injonction envers l'autorité administrative ? Les condamnations pourraient-elles abonder un fonds servant à financer la création de nouvelles places ? Conduirait-il à indemniser un enfant, une famille, en raison du préjudice subi ? Le cadre reste à définir, ainsi que l'échéance à laquelle il serait possible d'instaurer ce droit.

## II - LES PRECONISATIONS DU CESE

Le CESE organise sa réponse autour de la question qui lui est posée, celle d'un « service public de la petite enfance ». Les problématiques sont multiples et certaines des pistes suggérées imposeraient des réformes juridiques de grande envergure, dès lors que les compétences des collectivités territoriales sont impactées. Il faut donc s'accorder sur les principes, avancer suivant un calendrier programmé sur plusieurs années, et s'il le faut, procéder à des expérimentations. L'approche choisie est pragmatique : c'est d'abord aux attentes des parents qu'il faut répondre en assurant le bien-être des enfants.

### A. Axe 1 : Compétence, financement et gouvernance du service public de la petite enfance : bien définir la place de chaque acteur

La situation actuelle se traduit par un émiettement des interventions ainsi qu'une gouvernance et un financement éclatés entre plusieurs protagonistes.

**A l'échelle nationale, la politique de l'accueil de la petite enfance repose sur plusieurs grands acteurs, ce qui ne facilite pas l'émergence d'une vision stratégique partagée sur les objectifs et leurs financements.** De nature sociale et fiscale, les budgets affectés à l'accueil de la petite enfance sont votés par le Parlement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale et, pour ce qui concerne les aides fiscales, de la loi de finances. Plusieurs directions contribuent à la conception de cette politique dont, au ministère des Affaires sociales et de la santé, la Direction générale de la cohésion sociale (réglementation des structures et des métiers), la Direction de la sécurité sociale (protection sociale et suivi financier de la CNAF) mais aussi, au ministère de l'Economie et des finances, la Direction du budget et la direction fiscale. La Convention d'objectifs et de gestion, que l'Etat signe avec le conseil d'administration de la CNAF, fixe des objectifs quantifiés pour une période de 5 ans, ainsi que les orientations prioritaires de l'accueil du jeune enfant.

**A l'échelle territoriale, les communes sont en première ligne, mais les départements ont aussi des missions.** En dépit de l'absence de compétence obligatoire, le « bloc communal » (les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, souvent *via* leurs centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) est gestionnaire de plus de 60 % des EAJE. Il soutient par ailleurs les acteurs associatifs et les acteurs privés à but lucratif grâce à des subventions. Les départements pour leur part sont responsables de la protection sanitaire de la famille : ils sont des acteurs incontournables dans la régulation et le contrôle de l'offre d'accueil, à travers la PMI (ils accordent les autorisations pour les EAJE et les agréments pour les assistantes maternelles, assurent leur contrôle et leur suivi). Les départements sont également en charge de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance, une compétence obligatoire qui, cet avis l'a souligné, doit être partie prenante d'un service public de la petite enfance. En outre, certains départements contribuent au financement des EAJE et dans de rares cas, les gèrent directement.

## 1. Apporter sans délai des améliorations aux instruments de planification et de coordination déjà existants

Il ne s'agit pas de nier les difficultés car, comme le résume bien l'IGAS, « **la création de places obéit à une mécanique complexe qui nécessite un engrenage vertueux de plusieurs acteurs soumis à des contraintes, des temporalités et des objectifs éventuellement différents** »<sup>33</sup>. Une planification de l'offre d'accueil est développée à plusieurs niveaux de décision pour parvenir à une plus grande adéquation avec les besoins des territoires et y renforcer la coordination :

- la branche famille de la Sécurité sociale au travers des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) négociées avec l'Etat intervient pour fixer les priorités tant d'actions que de financement. Les objectifs se déclinent au niveau des caisses locales sous la forme de contrats pluriannuels de gestion ;
- les Conventions territoriales globales (Ctg), financées par le fonds national d'action sociale, sont conclues pour quatre ans entre les CAF et les collectivités, remplaçant progressivement les Contrats enfance jeunesse (CEJ). Cette démarche « vise à mettre les ressources de la Caf, tant financières que d'ingénierie, au service d'un projet de territoire afin de délivrer une offre de services complète, innovante et de qualité aux familles ». L'échelle territoriale pertinente de signature des Ctg est « celle qui permet l'analyse la plus cohérente des besoins des familles et des réponses à leur apporter »<sup>34</sup> ;
- le schéma départemental des services aux familles est élaboré tous les 5 ans sous l'autorité du préfet ou de la préfète et animé par la CAF. Sur la base d'un diagnostic commun des besoins sur le territoire, partagé entre les différents acteurs du département (CAF ou MSA, communes, éducation nationale, UDAF...), il a pour objectif aussi bien de développer des services aux familles (solution d'accueil pour les jeunes enfants et dispositifs de soutien à la parentalité) que de réduire les inégalités territoriales dans l'accès à ces services ;
- plus récemment, des comités départementaux des services aux familles ont été créés et doivent être mis en place dans tous les départements. Ce sont des instances de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi, pour toute question relative à l'organisation, le fonctionnement, le maintien et le développement des services aux familles. Placés sous l'égide des préfets et préfètes, ces comités départementaux

---

<sup>33</sup> Voir, pour son constat et ses propositions sur le sujet plus large de la politique familiale, le rapport de l'IGF et de l'IGAS de juillet 2021, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*.

<sup>34</sup> Circulaire 2020 01 de janvier 2020 - Déploiement des Conventions territoriales globales (Ctg) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des Contrats enfance jeunesse (Cej).

comprennent 37 membres<sup>35</sup>. Les travaux de chaque comité intègrent la conception et la mise en œuvre d'un schéma départemental des services aux familles.

Le CESE émet plusieurs observations concernant ces différents dispositifs :

- la convention négociée entre le conseil d'administration de la CNAF et l'Etat constitue le cadre juridique de référence pour la consolidation de l'offre d'accueil, son organisation et son financement. Or à aucun moment, les collectivités territoriales ne sont associées à la négociation de la convention. Il s'ensuit dès lors une grande limite structurelle : comment planifier l'ouverture de nouvelles places dans un exercice qui n'associe pas le bloc communal ? Quelle place dans la négociation des COG est-il accordé aux grandes contraintes financières auxquelles les communes font face ? Enfin, comment permettre aux régions d'anticiper les actions nécessaires en matière de formation professionnelle? Cette situation, tant qu'elle persistera, contribuera à l'existence d'un fossé significatif entre les objectifs affichés d'une part, la réalité des créations de places de l'autre ;
- les schémas départementaux permettent aux différents acteurs de poser un diagnostic partagé, ce qui est en soi positif. mais ils fonctionnent de façon très inégale selon les départements. Surtout, il n'a pas été dressé de bilan de leurs effets sur l'offre d'accueil. On peut également s'interroger sur l'échelle à laquelle cette évaluation est effectuée : dans certains départements, les situations sont inégales et y recourir au niveau du « bassin de vie » pourrait être plus pertinente. Cet échelon, qui n'est pas administrativement défini mais que l'INSEE utilise, a l'avantage d'intégrer certains éléments comme les lieux de vie et de travail, les temps de transports... autant de réalités qu'il faut prendre en compte pour évaluer l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins ;
- de la même façon, il est nécessaire d'assurer un suivi des nouveaux comités départementaux de services aux familles afin de déterminer leur rôle effectif dans l'amélioration de la gouvernance de la politique de la petite enfance.

## Préconisation 1

Sans attendre une réforme de plus grande envergure : renforcer la concertation avec les collectivités territoriales pour fixer, en se fondant sur les besoins locaux, des objectifs en matière d'accueil du jeune enfant et rendre la Convention d'objectifs et de gestion ainsi que les Contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion plus opérationnels; dresser le bilan des schémas départementaux et de leurs effets sur l'adéquation de l'offre aux besoins locaux ; présenter un premier bilan de la mise en place et du fonctionnement des nouveaux comités départementaux de services aux familles.

<sup>35</sup> La composition du comité départemental est définie à l'article D. 214-3 du code de l'action sociale et des familles.

## 2. Le bloc communal devrait être reconnu comme chef de file du service public d'accueil de la petite enfance

Le bloc communal gère et finance d'ores et déjà une majorité des places en EAJE. Il investit dans les Relais petite enfance, peut favoriser les MAM. Comme nous l'avons déjà souligné, les progrès vers une offre d'accueil plus conséquente sont finalement dépendants de la volonté et de la capacité des communes de cofinancer des projets.

Les communes et intercommunalités investissent le secteur de l'accueil de la petite enfance parce qu'elles mesurent les retombées positives de leur implication, en matière d'attractivité pour le territoire. Ce service primordial encourage et stabilise la venue des familles et des entreprises, facilite l'accès et le maintien dans l'emploi des femmes, constitue un mode d'accompagnement à la parentalité. Les communes et intercommunalités sont surtout les mieux placées pour évaluer les besoins et les attentes des populations. Elles connaissent les difficultés des parents dans leurs particularités liées, par exemple, au contexte socio-économique, à l'éloignement, à la ruralité... De fait, c'est vers elles que se tournent les parents lorsqu'ils recherchent des informations sur les modes d'accueil.

Comme d'autres avant lui, le CESE estime que les communes et leurs intercommunalités forment la collectivité privilégiée pour assumer une nouvelle compétence obligatoire qui porterait sur la partie « accueil » du service public de la petite enfance, telle qu'elle est définie par l'article L214-1-1 du code de l'action sociale, selon lequel « *l'accueil du jeune enfant consiste à prendre régulièrement ou occasionnellement soin d'un ou de plusieurs jeunes enfants à la demande de leurs parents ou responsables légaux en leur absence ou, en tant que de besoin ou de manière transitoire, en leur présence* ». Une telle réforme n'est pour CESE envisageable que si certaines conditions sont respectées : elles tiennent dans les principes développés ci-dessous.

## 3. Mais trois principes s'imposent, comme préalables à toute réforme

L'attribution de cette compétence implique de redéfinir les relations des communes avec les acteurs publics et privés qui, à côté des communes elles-mêmes, mettent en œuvre l'accueil individuel ou collectif (gestionnaires des EAJE, assistantes maternelles), ou participent au service public de la petite enfance. C'est en particulier le cas des départements qui, au-delà des missions qu'ils assurent *via* la PMI, sont responsables de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance. Une coordination sera nécessaire avec toutes les parties prenantes afin de garantir le respect des priorités nationales et la bonne utilisation des fonds sur l'ensemble du territoire.

Les modifications de ces relations devront se réaliser dans le cadre de ces 3 principes :

- **cette compétence « accueil » ne devra en aucun cas s'exercer isolement mais bien en lien avec toutes les composantes du service public de la petite enfance.** La mise en œuvre par le bloc communal de cette compétence en matière d'accueil devra se faire avec les acteurs responsables des autres domaines du service public de la petite enfance. C'est en particulier le cas de la PMI dont le CESE estime qu'elle n'a pas vocation à sortir du giron des

départements. Ses moyens humains et financiers doivent être renforcés : l'exercice de ses compétences en matière d'agrément, de suivi, de contrôle, ne peut en effet être assuré que par des professionnels et professionnelles de santé et de l'éducation de jeunes enfants. Plus généralement, les communes ou intercommunalités devront conduire leur politique d'accueil de la petite enfance dans une approche globale, cohérente avec les missions du département en charge de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance, de la région responsable de la formation, et plus largement des responsables des autres politiques publiques auxquelles l'accueil de l'enfant est étroitement lié ;

- **cette compétence devra s'accompagner d'une contrepartie financière.** Il n'y a là que l'application d'un principe fort du code général des collectivités territoriales<sup>36</sup> et c'est à juste titre que les associations d'élus/élus, auditionnées par la commission, ont insisté sur ce point. Le principe s'énonce simplement mais les difficultés seront nombreuses et les risques de blocage, dont les familles feraient les frais, sont réels<sup>37</sup>. Les questions sont juridiques (quelle conséquence faut-il tirer du passage d'une compétence facultative, exercée différemment selon les communes, à une compétence obligatoire ? S'agirait-il d'une compétence exclusive ou partagée du bloc communal (selon que l'on envisage la seule dimension « accueil de la petite enfance » ou plus globalement le service public de la petite enfance) ? Mais elles sont aussi financières dans la mesure où, cet avis l'a souligné, les dépenses liées à l'accueil du jeune enfant sont de natures variées : dépenses d'investissement (bâtiments par exemple), mais également de fonctionnement (personnel notamment), qui sont en partie aujourd'hui couvertes par la prestation de service unique versée par la CAF, et les prestations versées directement aux parents. Il faut d'ailleurs le souligner de nouveau : du point de vue des familles, ces soutiens forment un tout inséparable. C'est au regard de l'offre, de son coût, des prestations monétaires dans leur ensemble que les arbitrages se font ;
- **la reconnaissance de cette compétence ne devra pas présenter un risque pour l'égalité, en contradiction avec l'idée de service public :** cette compétence devra, dans sa définition même, avoir pour objectif d'assurer un accès équitable aux places d'accueil, sur la base d'un reste à charge équivalent, quelle que soit la commune de résidence de la famille.

---

36 Article L1614-1 du code général des collectivités territoriales : « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.*»

37 CF les très difficiles relations, aux conséquences dramatiques, entre l'Etat et les départements sur la prise en charge du financement des aspects de la protection de l'enfance relevant de compétences partagées (comme la question des mineurs non accompagnés). Cf. CESE, 13 juin 2018, Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance (Antoine Dulin).

## Préconisation 2

Attribuer la compétence de l'accueil du jeune enfant aux communes et aux intercommunalités avec pour mission de :

- développer les différents modes d'accueil et en assurer l'accès pour toutes et tous ;
- développer les Relais Petite Enfance et renforcer leur mission de « guichet unique ».

La mise en œuvre de cette compétence devra impérativement se réaliser de façon coordonnée tant avec le département dans le cadre de sa compétence en matière de protection maternelle et infantile, d'action sociale et d'aide sociale à l'enfance qu'avec la région, responsable de la formation.

L'Etat devra être le garant de l'égalité d'accès aux différentes offres d'accueil sur tout le territoire. Les financements devront faire l'objet, notamment, d'un conventionnement pluriannuel avec la Caisse nationale des allocations familiales.

## B. Axe 2 : les voies à suivre pour aller vers un libre choix effectif

Il faut impérativement progresser vers l'effectivité du droit de tout enfant à être accueilli, selon le choix de ses parents. Cet objectif implique de s'attaquer prioritairement aux causes des ruptures de l'égalité.

### 1. Agir sur l'offre pour concrétiser l'impératif d'égalité sociale et territoriale

- 1.1 Se donner les moyens de recruter : valoriser les métiers, lutter contre les stéréotypes, améliorer la reconnaissance des compétences et organiser les perspectives professionnelles

**Insuffisance des recrutements, mauvaises conditions d'accueil de l'enfant, dégradation de la qualité de travail se renforcent les unes les autres et finalement, contribuent au manque d'attractivité des métiers de la petite enfance.** Le secteur fait partie des différents « métiers en tension » auxquels le CESE a consacré un récent avis<sup>38</sup>. Il subit la crise qui touche plus généralement les secteurs sociaux et médico-sociaux<sup>39</sup>. Un recrutement bien plus important se justifierait doublement : le secteur de la petite enfance est tout à la fois un secteur lui-même en tension et un élément clé de la réponse à la problématique des autres métiers en tension. L'existence d'une offre d'accueil plus solide est en effet centrale pour une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale. A l'instar de Julien Damon et Christel Heydemann, dans leur rapport sur la conciliation vie professionnelle/vie familiale<sup>40</sup>, le CESE juge

<sup>38</sup> CESE, 12 janvier 2022, *Métiers en tension* (rapporteur : Pierre-Olivier Ruchenstain).

<sup>39</sup> Le CESE a récemment souligné les besoins de recrutement considérables des métiers de l'aide à domicile (CESE, 9 décembre 2020, *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, Nathalie Canieux*). Il présentera un prochain avis aux métiers du secteur social et de la cohésion sociale.

<sup>40</sup> Julien Damon, Christel Heydemann, *Renforcer le modèle français de conciliation entre vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises*.

*« tout de même étrange, de faire de la petite enfance une priorité et de ne pas trouver de professionnels, dans un secteur avec des besoins de recrutements et de formation ».*

**Cet avis l'a déjà souligné : la situation est très préoccupante pour l'accueil individuel.** Les difficultés du métier d'assistantes maternelles sont nombreuses : l'absence d'un revenu garanti, une demande par définition instable et limitée dans le temps (jusqu'aux 3 ans de l'enfant principalement, sachant toutefois que l'accueil péri-scolaire reste possible après 3 ans) qui implique une adaptation différente pour chaque situation, des horaires partiels et atypiques subis, l'isolement, parfois l'éloignement géographique et les déplacements qu'il impose, contribuent au manque d'attractivité du métier. La gestion de la relation avec les parents, où se croisent les dimensions juridiques (rémunérations, temps de travail...) et affectives, n'est jamais facile. Les salaires dus aux assistantes maternelles ne bénéficient d'aucune inscription de privilège comme pour les autres salariés et salariées lors de l'examen d'une situation d'endettement des parents. La création d'un fonds de garantie de paiement des salaires ou d'un mécanisme équivalent pour la sécurisation des salaires serait nécessaire. Toutes les questions relevant du contrat de travail relèvent uniquement des missions des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

La création des MAM (Maison d'assistantes maternelles) devait constituer un début de réponse et cet avis y reviendra. Quant à la création des RAM (Relais assistants maternels), et leur transformation en RPE (Relais petite enfance), elles ont dessiné des évolutions positives : cet avis propose d'aller plus loin en donnant à ces structures les moyens de contribuer plus fortement qu'actuellement à la cohérence et à la lisibilité d'ensemble de l'offre, tout en consolidant leur rôle d'animation et d'information autour des assistantes maternelles, des gardes d'enfants à domicile et des parents.

Les assistantes maternelles doivent suivre une formation obligatoire après leur agrément. Il n'existe pas de cursus de formation propre à leur métier, ce qui étonne si l'on considère leur place première dans l'accueil du jeune enfant. Les partenaires sociaux ont néanmoins impulsé une politique de professionnalisation, autour de la reconnaissance des compétences et de la formation continue, d'un titre « assistant maternel/garde d'enfant » inscrit au RNCP (Répertoire national des certifications professionnelles) et de l'enregistrement de trois certificats de compétences au RS (Répertoire spécifique)<sup>41</sup>.

Il faut maintenant progresser dans quatre directions : la possibilité d'accéder à des formations diplômantes ; l'information et l'appropriation par les assistantes maternelles des modalités d'accès à l'offre de formation et de certification ; le financement des périodes de formation alors que les revenus sont réduits ; la validation des acquis de l'expérience pour permettre des passerelles vers les EAJE (Etablissements d'accueil du jeune enfant).

Il est nécessaire que les assistantes maternelles soient titulaires du certificat d'aptitude professionnelle AEPE (Accompagnant éducatif petite enfance) lors de

---

41 « Travailler en MAM », « Adapter l'accompagnement à domicile d'une personne en fonction de son handicap moteur », « Adapter l'accompagnement à domicile d'un enfant avec troubles du spectre de l'autisme ».

leur premier renouvellement d'agrément. Pour ce faire, elles doivent bénéficier de formations continues accessibles qui leur permettent de se former pendant leur temps de travail, en maintenant leur rémunération. Dans le cadre du service public de la petite enfance, ces formations leur ouvriraient des passerelles vers d'autres métiers de la petite enfance. Par ailleurs, dans le développement de l'offre de formation, un effort de sensibilisation aux biais genrés de ces métiers doit être engagé afin d'encourager leur mixité.

La garde d'enfants à domicile reste quant à elle le moins visible des métiers de la petite enfance, dévalorisée et bien souvent très éloignée de la formation : l'enjeu en cette matière tient dans un accès plus large à l'offre de formation et de certification.

**En ce qui concerne l'accueil collectif, de trop nombreux établissements refusent des inscriptions en raison de leurs difficultés à recruter**, qui touchent les différents métiers : puériculteurs et puéricultrices, infirmiers et infirmières, auxiliaires de puériculteur et puéricultrice, éducateurs et éducatrices de jeunes enfants. Le constat est connu et la situation va s'aggraver : la pyramide des âges annonce une augmentation des départs en retraite, aussi bien du côté des agentes/agents des crèches municipales que du côté des salariés/salariées des crèches associatives et plus largement des salariés/salariées du secteur de l'ESS (Economie sociale et solidaire) et/ou du secteur privé non lucratif. Confrontés à un turn-over élevé, les employeurs font face à un déficit de candidatures, alors que les services de la PMI ou les professionnelles et professionnels de la PMI sont dans leur rôle quand ils veillent au respect des qualifications requises. Il n'est pas normal que les normes définies par l'Etat (1 encadrant/encadrante pour 5 enfants qui ne marchent pas et un pour 8 pour ceux qui marchent) ne soient pas toujours respectées.

**L'approche choisie par le gouvernement, à travers la mise en place du « comité de filière » qui associe tous les acteurs et englobe tous les métiers, doit permettre de développer une réponse globale à la pénurie de recrutements.**

Le comité de filière « petite enfance » devra engager des évolutions, en ce qui concerne les niveaux de rémunérations, les formations (pour toutes les professions), les passerelles (par exemple d'assistante maternelle à auxiliaire de puériculture, agent territorial spécialisé des écoles maternelles ou autres) et les équivalences. Il est nécessaire de réfléchir à la mission de service public que remplissent les professionnelles et professionnels, notamment les assistantes maternelles, ainsi qu'aux garanties indispensables qui doivent être créées pour que leur travail soit décent au sens de l'Organisation internationale du travail.

Avec cet avis, le CESE n'aborde pas toutes ces dimensions mais pose plusieurs grands principes structurants que le comité de filière devra considérer. L'objectif général est qu'au-delà des volets nécessairement techniques et juridiques des réponses qu'il proposera, le comité ne perde pas de vue un principe commun : envisager la perte d'attractivité des métiers de la petite enfance de façon globale et analyser toutes ses causes.

**Un premier impératif tient dans la nécessité de donner plus de cohérence à un secteur morcelé en de multiples professions, conventions et statuts.** Les recrutements comme les mobilités professionnelles sont freinés par cette pluralité de règles. Il faut notamment, pour les EAJE gérés par les communes ou les intercommunalités, envisager des changements dans l'organisation des concours et

les modalités de recrutement de la fonction publique territoriale (concours sur titres des professions réglementées et meilleure prise en compte de la validation des acquis de l'expérience).

**Il est crucial ensuite d'investir massivement dans l'offre de formation.** Il n'est pas question là d'un coût, mais bien d'un investissement social pour l'avenir : les effectifs des professionnels et professionnelles ainsi que le contenu de leur formation sont les clés de la qualité de l'accueil, du développement et de la réussite éducative des enfants. Il faut, en coordination avec les Régions, ouvrir de nouvelles places notamment dans les 22 Instituts régionaux du travail social (IRTS) et les autres structures de formation par métier (les Instituts de formation des auxiliaires de puéricultrice par exemple) qui délivrent les formations. Les terrains de stage conventionnés doivent être plus nombreux et le recours à l'alternance doit être favorisé.

Il est important de renforcer le contenu des formations et d'intégrer dans un tronc commun l'évolution des connaissances, notamment sur le développement socio-émotionnel, psychomoteur et cognitif de l'enfant ainsi que la connaissance des réalités des différentes familles, afin d'instaurer la confiance nécessaire avec tous les parents. La formation continue doit être matériellement rendue possible : ce n'est pas le cas quand la faiblesse des effectifs ne permet pas d'envisager un remplacement, quand le congé formation n'est pas indemnisé, quand le lieu où se fait la formation est trop éloigné.

**Impérative pour la qualité de l'accueil de l'enfant, l'amélioration des conditions d'exercice de ce métier est aussi nécessaire pour accroître l'attractivité de la profession.** L'approche ne saurait en être qu'économique. Les propositions que formule cet avis pour réduire la pression liée aux chiffres dans le système de subvention, mais aussi pour favoriser la coordination entre les différents professionnels et professionnelles de la petite enfance, autour d'un projet pédagogique par exemple, vont dans ce sens. Tirer les conséquences de l'importance de l'implication des professionnels et professionnelles dans ces missions devient une exigence, la définition de leur temps de travail n'étant pas toujours en ligne avec la réalité de cet investissement. Les temps de réunion, d'échanges, de coordination, doivent être mieux reconnus. Pour les assistantes maternelles, la facilitation et l'accompagnement de la relation avec les parents employeurs contribueront aussi à l'amélioration des conditions d'exercice du métier et donc à son attractivité. Les pouvoirs publics ont leur rôle à jouer en créant les conditions d'une relation transparente, apaisée et facilitée. Les propositions qu'énonce cet avis (point 2) s'inscrivent dans cet objectif.

**Il faudra enfin en finir avec les visions stéréotypées dont les professions de la petite enfance sont l'objet.** Des campagnes de communication auprès des services d'orientation des élèves ou *via* une plus grande ouverture de stages d'observations dans les EAJE permettraient de changer leur image : le rôle majeur de ces professions pour le développement de l'enfant, leur contribution à l'éducation, et au-delà, leur rôle social et sociétal, doivent être assumés et réaffirmés. C'est aussi en valorisant auprès des collégiens/collégiennes et lycéens/lycéennes les compétences développées par les professionnels et professionnelles dans leur diversité, mais toujours autour de l'intérêt de l'enfant, que l'on renforcera l'attractivité de ces métiers.

## Préconisation 3

Articuler la mission du comité de filière « petite enfance » sur la valorisation des métiers autour des priorités suivantes : les salaires ; la formation (renforcer son contenu, orienter davantage vers des formations certifiantes, lever les obstacles notamment financiers, et renforcer l'accompagnement de l'accès à la formation continue) ; les perspectives professionnelles (carrière et passerelles) ; la valorisation des compétences ; la mixité.

### 1.2 Consolider les modèles économiques des EAJE tout en visant la convergence des restes à charge

Créée en 2002, versée directement par les Caf ou la MSA aux gestionnaires, la prestation de service unique (Psu), est indispensable au financement de base des EAJE. Elle couvre en principe 66 % du coût de fonctionnement par place (dans la limite d'un plafond). Depuis 2019 elle est complétée par des « bonus ». A côté des bonus « handicap » et « mixité sociale », le « bonus territoire » tient compte de la richesse du territoire où les établissements sont implantés : déployé progressivement depuis le 1er janvier 2020, dans le cadre des Conventions globales de territoire, il vient réduire le coût qui reste à la charge de la collectivité et favorise la création de places nouvelles dans les territoires en déficit en ciblant les QPV (Quartiers prioritaires de la politique de la ville) et ZRR (Zones de revitalisation rurale). Le contexte sanitaire (« circulaire plan rebond ») a conduit la CNAF à renforcer ce dispositif dans le cadre du Fonds National d'Action Sociale (FNAS). Face à l'insuffisance de l'offre, particulièrement dans certains territoires, le CESE juge nécessaire de revaloriser la PSU et le « bonus territoire » : c'est le prix à payer, à la charge de la CNAF, pour traduire dans les faits la volonté politique affirmée par les pouvoirs publics d'augmenter le nombre de places en EAJE.

Le système de la PSU a des avantages pour les familles. Elles ne paient que le temps qu'elles utilisent effectivement. La participation des parents, qui s'ajoute à la PSU, est calculée selon un barème national proportionné aux ressources et au nombre d'enfants à charge (en 2021, pour une famille avec un enfant, le taux horaire varie entre 0,44 et 3,57 €. Pour deux enfants, il est compris entre 0,36 et 2,97 €). Pour les établissements d'accueil du jeune enfant, la PSU permet de compenser, dans la limite d'un plafond qui prend en compte le niveau de service rendu, les prix bas payés par les familles aux revenus les moins élevés.

Liée au nombre d'heures facturées aux familles, la PSU n'en demeure pas moins un système de fonctionnement « à l'activité », avec les inconvénients qui en découlent. Le système a, de fait, encouragé certaines pratiques de surfacturation (avec un décalage entre heures payées et heures de présence réelle des enfants) ou de réduction de la qualité du service rendu. Les pouvoirs publics en ont connaissance et ces pratiques ont motivé la réforme de 2014. La PSU est désormais modulée pour prendre en compte la fourniture de couches et de repas mais aussi pour considérer la réalité de la présence des enfants (à travers l'application d'un « taux de facturation », c'est-à-dire du ratio entre les heures facturées et les heures de présence effective).

En dépit de cette réforme, le système est critiqué car il crée une pression au remplissage de la crèche et contribue à la dégradation des conditions de travail. Pour prendre en compte le taux d'occupation financier annuel, il impose de rapprocher les

heures facturées des heures effectivement réalisées. Il fait porter sur le gestionnaire de crèche des contraintes qu'il ne peut pas toujours maîtriser : enfant malade, les parents qui ne respectent pas toujours les horaires convenus au moment de l'inscription (parce que ponctuellement, ils viennent chercher plus tôt leur enfant ou prennent une journée de congé non planifiée, ce qui les conduit finalement à garder leur enfant eux-mêmes...).

En conclusion s'agissant de l'accueil collectif, l'objectif est double :

- Il s'agit d'abord de parvenir à une meilleure couverture sur tout le territoire. Les fortes inégalités dans les capacités d'accueil d'un territoire à l'autre sont incompatibles avec la notion de service public. Pour les communes qui cumulent une offre limitée, des difficultés de financement et une précarité plus forte des populations, l'action déjà entreprise par la CAF *via* le « bonus territoire », doit être renforcée ;
- Il faut ensuite revoir les modes de calcul de la PSU pour éviter tout risque soit de « remplissage », soit plus généralement de mise à mal de la qualité de l'accueil.

Le CESE serait favorable à une révision des modalités de calcul de la PSU *via* un indicateur spécifique prenant en compte à la fois l'augmentation du SMIC et des fournitures et produits liés à la petite enfance. Elles ne doivent avoir pour effet ni d'inciter au « remplissage » ni de dissuader toute flexibilité dans l'accueil au sein des EAJE (fréquentation intermittente, arrivée ou départ en cours de journée...). Les modalités de calcul de la PSU doivent également être plus progressives. Le CESE est favorable à un élargissement de la grille de critères, pouvant aller jusqu'à la gratuité, pour la part qui relève de la participation des parents dont le taux d'effort est important même s'il apparaît faible.

Pour le CESE, le Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Cnaf doit jouer un rôle plus important dans le financement des capacités d'accueil des jeunes enfants. Malgré l'augmentation des dépenses à sa charge, déjà majoritairement orientées vers l'accueil collectif, le FNAS se caractérise par une sous-exécution chronique de son budget. La COG 2023-2027 devra être l'occasion d'une réévaluation de ses objectifs et du suivi de leur réalisation.

#### Préconisation 4

Réaffirmer, dans la prochaine Convention d'objectifs et de moyens CNAF/Etat, l'objectif d'une consolidation sur tout le territoire de l'offre d'accueil collective en révisant les différents critères de la Prestation de service unique (PSU), en favorisant plus de souplesse et en revalorisant tant la PSU que le « bonus territoire ».

### 1.3 Lever les freins concernant le recours aux modes d'accueil individuel

L'accueil individuel, par les assistantes maternelles, occupe une place importante. Ce mode d'accueil est choisi plus souvent par les parents pour des raisons de commodité et de proximité ou parce que c'est le seul choix possible<sup>42</sup>. Flexible, complémentaire de celle des EAJE, adaptée aux attentes des parents dans certaines circonstances, l'offre individuelle est incontournable. Il faut se donner les moyens de la maintenir en corrigeant les inégalités qui existent actuellement dans les restes à charge.

Le recours à une assistante maternelle reste encore trop coûteux pour de nombreuses familles. Le soutien financier à l'accueil individuel se fait à travers le complément de libre choix du mode de garde (CMG), versé à la famille, et la possibilité de bénéficier des crédits d'impôts pour frais de garde ou emploi à domicile. Le montant du CMG pour un enfant accueilli étant forfaitaire pour un niveau de revenu donné, il ne dépend donc pas du nombre d'heures d'accueil réalisées par l'assistante maternelle. Ce système pénalise les familles qui ont besoin d'un nombre d'heures hebdomadaires important. Conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle d'au moins un parent, sauf exceptions (étudiants/étudiantes, bénéficiaires de l'AAH, de l'ASS, du RSA), il est majoré pour un parent seul. Le montant du CMG est fonction des ressources du ménage (mais au minimum 15 % de la rémunération de la personne employée restent à la charge de l'allocataire), du nombre d'enfants à charge et de l'âge de ces derniers (sachant qu'il est deux fois plus élevé pour l'enfant de moins de 3 ans). Le parent bénéficie grâce au CMG, d'une exonération de charge sociale (de 100 % pour la rémunération d'une assistante maternelle et de 50 % pour une garde à domicile). Les horaires atypiques convenus avec une assistante maternelle peuvent, depuis 2009, donner lieu à une majoration du CMG.

**Le CMG, qui doit contribuer à favoriser l'égalité femme-homme, porte sur les situations où l'un au moins des parents travaille (ou est en période de chômage ou de formation indemnisée, de congé maladie, maternité, paternité, accident du travail). Or le CESE estime que l'effort doit également viser les enfants de parents sans emploi. Il formule dans un axe 3 des préconisations pour un accueil de tous les enfants, quelle que soit la situation de leurs parents. Toutefois pour les familles en situation de fragilité économique, il paraît impossible d'avancer le salaire avant remboursement partiel du CMG. Il convient donc de s'assurer qu'aucun préjudice financier ne sera subi par les professionnelles et professionnels.**

#### Préconisation 5

Renforcer la finalité du Complément de libre choix du mode de garde visant à concilier vie familiale/vie professionnelle en permettant la solvabilisation des familles. Réduire le reste à charge pour les familles, en particulier les plus modestes qui recourent aux assistantes maternelles, en rapprochant le taux d'effort pour tous les modes d'accueil.

<sup>42</sup> HCFEA, *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, avril 2018.

**Les assistantes maternelles exerçant dans des MAM** sont soumises aux mêmes règles que toute assistante maternelle. Les exigences fixées par le référentiel d'agrément des assistantes maternelles leur sont applicables (mêmes conditions d'agrément, suivi et information par les PMI, encadrement du nombre d'enfants accueillis, relation contractuelle avec le particulier employeur...). L'exercice en MAM fait en outre lui-même l'objet d'un encadrement : le nombre d'assistantes maternelles pouvant exercer dans une même MAM est d'une à six professionnelles, dont au maximum quatre simultanément. Le nombre d'enfants accueillis en même temps dans une MAM ne peut excéder vingt. Enfin, les conditions d'accès et l'environnement du local dédié doivent assurer le bien-être et la sécurité des enfants, compte tenu de leur nombre et des exigences présentes dans l'agrément d'assistante maternelle.<sup>43</sup>

**L'accueil des jeunes enfants au sein des MAM présente des avantages.** Elle est source de professionnalisation pour les assistantes maternelles, rassurante pour les familles, « apaisante » pour les relations entre les professionnelles et les parents. Les MAM peuvent aussi représenter une opportunité d'intégrer plus de professionnels masculins dans une profession quasi-exclusivement féminine.

Pour le CESE, il faut développer ce mode d'accueil et l'intégrer pleinement dans l'éventail des solutions d'accueil et ce, sur tous les territoires.

**On compte aujourd'hui 3 500 MAM et leur déploiement reste à consolider car il est inégal sur le territoire.** Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces disparités territoriales : le niveau d'implication des acteurs locaux dans l'aide à l'installation de ce type de structures ; l'intérêt pour les assistantes maternelles à exercer au sein des Mam ou, pour les familles, à recourir à ce mode d'accueil. Certaines MAM ferment très rapidement. Les relations entre les assistantes maternelles peuvent être difficiles du fait de l'organisation du travail (travail collectif, coordination, répartition des tâches...). Il serait en tout état de cause intéressant d'analyser les causes de ces fermetures. En dépit des aides accordées par la CNAF dans le cadre du « plan rebond de la petite enfance » et du soutien de certaines communes, les MAM connaissent des difficultés financières. La plupart des lieux ne bénéficient pas de loyers modérés. L'imposition à travers la taxe d'habitation est calculée sur les mêmes bases que pour une résidence secondaire. Cette situation oblige les porteurs de projets à y contribuer sur leurs fonds propres. Dans le même temps, les démarches administratives sont difficiles et constituent un frein au développement de ces structures.

## Préconisation 6

Dans le cadre du suivi par la Protection maternelle et infantile, mieux identifier les difficultés notamment financières rencontrées par les Maisons d'assistantes maternelles (MAM) pour être en mesure d'y apporter des réponses, promouvoir les bonnes pratiques et mieux accompagner l'exercice de la profession d'assistante maternelle en MAM afin de garantir aux enfants un accueil de qualité dans le cadre d'un projet pédagogique partagé.

<sup>43</sup> Articles L. 421-3 et L. 421-4 du CASF ; articles R. 421-3, 421-5, 421-39 et 421-41 du CASF.

## 1.4 Renforcer l'accompagnement des gestionnaires par les CAF

La COG 2018-2022 engageait la CNAF à « *renforcer la compétence des CAF dans leur rôle d'accompagnement des gestionnaires en difficultés pour améliorer la gestion de leur structure* ». C'est à cet objectif que répond la démarche IDA (Informer, détecter, accompagner les crèches en difficulté) qui devait avoir une dimension préventive en informant les gestionnaires sur les évolutions du secteur, en détectant les structures présentant des signes de fragilisation (déficit, faible taux d'occupation), pour ensuite mieux les accompagner, notamment dans la connaissance des besoins d'accueil et des attentes des parents.

Cette démarche doit être consolidée, ce qui implique de donner effectivement aux CAF, dans la prochaine COG, les moyens humains et financiers de la mettre en œuvre.

## 2. Mieux informer et mieux orienter les parents autour d'un service public de la petite enfance plus visible : consolider les Relais petite enfance

Les structures d'accueil sont diverses et il n'y pas pour les familles de voie d'entrée unique dans ce système peu lisible. En pratique, les parents se tournent souvent vers la commune ou l'intercommunalité. Leur demande est soumise à une commission qui l'examine en considérant différents critères, parmi lesquels leur situation professionnelle occupe une place importante. En cas de réponse négative de la commune, les parents sont invités à se tourner vers les EAJE privés et l'offre d'accueil individuel.

C'est vraisemblablement dans le cadre d'une réforme ambitieuse de la gouvernance du service public de la petite enfance, avec une définition plus claire des compétences, que le progrès vers une plus grande visibilité se matérialisera. Mais il ne faut pas attendre et dans cet objectif, le CESE propose de partir de l'existant pour l'améliorer et le consolider.

Les Relais Assistantes Maternelles, devenus Relais Petite Enfance (RPE), créés par les communes sous le statut d'associations, poursuivent une double mission, désormais inscrite dans la loi (code de l'action sociale et des familles) : informer les parents, offrir un cadre aux assistantes maternelles et aux gardes d'enfants à domicile pour échanger sur leur pratiques professionnelles, la formation continue, les démarches.

On comptait près de 3200 RPE en 2019 avec des disparités territoriales importantes dans leur fonctionnement. Le ratio varie de un animateur ou une animatrice (en équivalent temps plein) pour 33 assistantes maternelles à un animateur ou une animatrice (en équivalent temps plein) pour 136 assistantes maternelles, selon les RPE, les départements du Nord et d'Outre-mer étant les moins dotés.

Pour le CESE, la transformation des RAM en RPE a amorcé une évolution qu'il est nécessaire de consolider, en élargissant leurs missions et en leur donnant les moyens adéquats correspondants. Il s'agirait de réellement concrétiser leur rôle de « référentiel unique » pour les parents. Les RPE doivent devenir le lieu où se matérialise, au-delà des services numériques proposés par « monenfant.fr », le service public de l'accueil de la petite enfance à travers aussi bien l'accès à tous les modes d'accueil, que

l'information sur les autres services de la petite enfance impliqués et l'orientation vers le service adéquat.

L'offre de services des RPE devrait donc s'élargir, sans préjudice de leurs missions initiales qui devraient être mieux définies et consolidées, pour qu'ils constituent véritablement le « guichet unique » auprès duquel les parents pourront accéder à :

- **une information globale sur l'offre disponible, collective comme individuelle, ce qui** implique que les RPE aient eux-mêmes connaissance en direct de ses évolutions : les gestionnaires mais aussi les assistantes maternelles (et les gardes d'enfants à domicile) de la zone couverte devraient être davantage incités à communiquer à leur RPE les places disponibles, les horaires, les tarifs ;
- **une aide à la décision par un professionnel ou une professionnelle.** Les simulations proposées sur le site internet « monenfant.fr » ne permettent pas vraiment de prendre en compte tous les éléments que les parents doivent considérer. Les arbitrages demeurent pour eux extrêmement difficiles et sont loin de ne comporter que des données budgétaires. Les parents devraient donc pouvoir bénéficier, éventuellement après une prise de rendez-vous sur « monenfant.fr », d'un accompagnement personnalisé. Au-delà d'une simulation individualisée de leur reste à charge selon le mode d'accueil, il s'agirait de les aider à concrétiser leur choix, par exemple en les accompagnant dans leur rôle d'employeur s'ils ont recours à l'accueil individuel. Afin de mieux garantir l'effectivité des droits, il est nécessaire, comme le soulignent régulièrement les rapports de la Défenseure des droits, de prévoir un accompagnement physique des parents qui ne peuvent avoir ou ont difficilement accès à l'information par voie numérique. Pour les familles en situation de précarité, le choix a besoin d'être éclairé par le dialogue pour rendre plus lisibles la spécificité, les avantages et les limites de chaque mode d'accueil ;
- **une information sur les autres services publics auxquels ils doivent recourir** en fonction des particularités de leur situation, qu'il s'agisse de la santé de l'enfant (PMI), du handicap ou de son diagnostic (CAMPS), de l'Aide sociale à l'enfance ou encore de la transition vers l'Ecole maternelle.

Dans ce schéma, et conformément aux préconisations et principes énoncés dans l'axe consacré à la gouvernance :

- la mise en place et le fonctionnement des RPE font l'objet d'un cofinancement communes/CAF ;
- leur articulation avec les autres composantes du service public de la petite enfance est essentielle et doit poursuivre deux objectifs : l'orientation des parents ; un renforcement du pilotage de l'offre, étant entendu que l'agrément et le contrôle devront demeurer de la compétence de la PMI.

La bonne échelle territoriale pour l'implantation de ces RPE ainsi consolidés dans leurs missions reste à déterminer. Il n'y a pas de solution unique : il faut certainement distinguer les zones rurales des zones urbaines, mais aussi considérer

les caractéristiques du territoire en termes démographique, socio-économique et d'éloignement. Dans les zones rurales, la zone territoriale couverte pourrait correspondre aux territoires des écoles maternelles, ce qui aurait l'avantage de contribuer à faciliter la transition.

Enfin, un lien devrait être créé et rendu bien visible entre le site internet « monenfant.fr » et les RPE. Il s'agit d'aider les parents en recherche d'une information et d'un accompagnement à identifier le RPE le plus proche. Il faut par ailleurs améliorer le site dans deux directions ; une facilitation de la tâche des professionnelles et professionnels (inscription des assistantes maternelles, report des places disponibles en EAJE) ; pour les parents, une plus grande lisibilité des disponibilités sur l'ensemble des modes d'accueil.

### Préconisation 7

Élargir la mission des Relais petite enfance au-delà de leur rôle initial d'animation : en faire le premier point de contact tant pour l'accès à une information complète sur l'offre d'accueil disponible, individuel ou collectif, que pour l'accompagnement des parents. Ces nouvelles missions nécessiteront l'apport au sein des Relais petite enfance de nouvelles compétences. Leur implantation sur tout le territoire et leurs moyens doivent être renforcés en conséquence sur la base d'un financement pluriannuel défini entre les communes ou intercommunalités et la CAF.

L'activité des RPE doit être coordonnée par la PMI.

## C. Axe 3 : Pour un service public de qualité, qui s'adapte aux besoins des enfants et aux spécificités des familles

Le renforcement de l'offre de services d'accueil du jeune enfant est une priorité. Mais c'est également un objectif de qualité qu'il faut se donner, notamment pour lutter contre la précarité, favoriser l'égalité des chances et réunir les conditions du développement des jeunes enfants. La qualité de l'accueil doit aussi permettre de répondre aux attentes des parents et se mettre au service du bien-être de l'enfant. Afin de créer une offre de qualité et l'entretenir, il faudra la renforcer en tenant compte de la spécificité du développement cognitif de l'enfant entre 0 et 3 ans.

Des réformes récentes ont posé les bases d'un objectif de qualité. L'ensemble des professionnels et professionnelles de l'accueil du jeune enfant (gardes d'enfants à domicile, assistants maternels, personnels de crèche...) intègrent à leur pratique professionnelle les principes posés par la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, qui devient ainsi une référence partagée par tous les modes d'accueil, individuels ou collectifs. Cette charte, prévue à l'article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles et formalisée dans un arrêté du 23 septembre 2021 établit les principes applicables à l'accueil du jeune enfant. Les « *Dix grands principes pour grandir en toute confiance* » qui la résument sont affirmés quel que soit le mode d'accueil. L'enfant est au centre des objectifs de l'accueil qui doit garantir son développement et son épanouissement, tout en les respectant, lui et sa famille, dans

leur diversité. Un accueil de qualité doit respecter la spécificité du développement global et interactif du jeune enfant, dans une logique de « prime éducation ».

Pour le CESE, cette charte constitue une première brique pour construire la qualité de l'accueil du jeune enfant requise dans le cadre d'un service public dédié. Il s'agit maintenant de garantir la mise en œuvre effective de ses principes, ce qui passe d'une part par l'adaptation des services proposés à l'âge et aux caractéristiques des enfants, d'autre part par le développement de services qui permettent, en lien avec les spécificités des familles, de répondre aux particularités du développement de l'enfant de moins de trois ans, à ses besoins et de garantir son bien-être dans une approche socio-environnementale de la santé.

**Le CESE s'attache à partir de l'existant. Comment améliorer la situation des enfants accueillis ? Comment favoriser la prise en compte des enfants qui ne sont pas encore accueillis ?** Mettre en place un véritable service public de l'accueil du jeune enfant implique non seulement un service de qualité, mais aussi une capacité d'adaptation de l'accueil aux situations spécifiques des enfants, des parents, des territoires. Pour garantir la nécessaire continuité attendue de tout service public, les dispositifs d'accueil du jeune enfant doivent se concevoir en lien avec les services d'aide à la parentalité.

## 1. Rassembler les conditions d'un contrôle de la qualité des modes d'accueil

La vérification de la qualité des modes d'accueil et son contrôle se font essentiellement au moment de leur création à travers la procédure d'autorisation et d'agrément par le département. Deux décrets du 30 août 2021 et un arrêté du 31 août précisent le nouveau cadre réglementaire applicable aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), ainsi que les conditions dans lesquelles ces structures et les assistantes maternelles agréées doivent communiquer leurs disponibilités d'accueil. Cette obligation est issue de la loi du 7 décembre 2020 dite d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap).

Pour autant, l'enjeu central d'un système d'accueil de qualité de la petite enfance tient dans la confiance des parents en ce système sur toute la durée où ils confient leur enfant. Un contrôle de qualité doit donc être organisé associant parents et professionnels/professionnelles pour empêcher notamment les risques de maltraitance. L'un des objectifs est bien de prévenir toute action de maltraitance, telle qu'elle est désormais définie (pour les établissements et services sociaux médico-sociaux<sup>44</sup>) dans le code de l'action sociale et des familles, mais aussi de parer à toute dégradation dans les conditions d'accueil.

---

44 Article L.119-1 du CASF créée par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : « La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations ».

## Préconisation 8

Rendre obligatoire un contrôle de la qualité de l'accueil et déterminer, dans les projets d'établissements et services, les modalités d'une politique tant de promotion de la bientraitance que de prévention, de repérage et de lutte contre la maltraitance. Mettre en évidence et renforcer les possibilités de signalement des établissements par l'instauration d'un référentiel unique de qualité qui inclurait notamment la satisfaction des parents et les appréciations des professionnels et professionnelles de façon anonyme.

## 2. Tirer davantage les enseignements des exigences du développement du jeune enfant pour déterminer le mode d'accueil à privilégier lors de ses premiers mois

L'environnement dégradé constitue un danger pour la santé des enfants. Les pollutions font peser des risques sur leur développement dès la période intra-utérine et durant les 1000 premiers jours. Le CESE a alerté sur les pollutions auxquelles sont soumises les écoles (air intérieur et extérieur, sol, bruit)<sup>45</sup>. Avec cet avis, il met aujourd'hui l'accent sur l'importance de la qualité environnementale des lieux fréquentés pendant la grossesse et par les enfants dès le plus jeune âge. Les inégalités environnementales se cumulent avec les inégalités sociales et il est particulièrement important que les enfants de familles en situation de précarité puissent accéder à des structures d'accueil collectif. L'alimentation est aussi un enjeu fondamental durant la petite enfance. Une attention particulière doit être portée à la prévention du surpoids et de l'obésité des jeunes enfants.

Aussi le CESE recommande de développer et renforcer la formation des professionnels et professionnelles des structures d'accueil des parents et des enfants aux enjeux de la santé environnement notamment aux risques des perturbateurs endocriniens durant cette fenêtre de vie pendant laquelle les enfants sont particulièrement vulnérables, de soutenir et relancer le traitement acoustique des crèches, des lieux de la petite enfance ainsi que la surveillance de la qualité de l'air intérieur de ces structures d'accueil.

## Préconisation 9

Adapter les normes sanitaires applicables aux Établissements d'accueil du jeune enfant aux évolutions des connaissances sur l'impact des pollutions sur la santé, tout en renforçant la formation des professionnelles et professionnels de la petite enfance sur les enjeux de la santé environnement

<sup>45</sup> CESE, 14 mars 2018, *Pour des élèves en meilleure santé*, Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve.

**L'agence Santé Publique France a lancé un site institutionnel en septembre 2019, encore trop méconnu notamment du fait de la crise sanitaire, qui a pour objectif l'information des futurs parents et des professionnelles et professionnels de la petite enfance et du secteur médico-social (PMI, assistantes maternelles, consultations prénatales, crèches, pédiatrie...). Ce site, baptisé « Agir pour bébé » (<https://www.1000-premiers-jours.fr/fr>), est un premier outil de prévention qu'il est nécessaire de développer et de mieux faire connaître afin d'accueillir les jeunes enfants dans un environnement sain et de qualité.**

Le développement et le bien-être de l'enfant doivent être au centre des décisions prises en matière d'accueil. Boris Cyrulnik, président de la commission des 1 000 premiers jours l'a rappelé devant la commission : les premières années de vie d'un enfant sont une période particulièrement critique pour son développement socio-émotionnel, psychomoteur et cognitif<sup>46</sup>. La sécurisation de l'environnement, durant la petite enfance, est primordiale pour la santé globale et le bien-être tout au long de la vie. La contribution des adultes qui entourent le bébé ainsi que du mode d'accueil à l'épanouissement de l'enfant dans les premières années de sa vie, quand les parents le confient et s'absentent, est démontrée. Les préconisations du CESE tiennent compte de l'évolution des connaissances sur ces questions, et de ce qu'elles impliquent en termes de qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant.

Le baromètre d'accueil du jeune enfant (CNAF 2019) montre que les souhaits des familles concernant le mode d'accueil de leur enfant varient selon son âge : de la naissance à 6 mois, 87 % des parents jugent la garde par les parents plus adaptée ; encore 46 % pour un enfant entre 6 mois à un an. 61 % estiment que c'est à la mère de s'en occuper, 22 % affirment que c'est au père ou à la mère indistinctement, et seulement 4 % au père. La garde de l'enfant par un des deux parents est ainsi une réponse à leurs attentes en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les arbitrages sont difficiles et de nombreux facteurs entrent en compte : le statut et le secteur professionnels des parents, leurs ressources, la relation au travail, la culture de l'entreprise, les amplitudes horaires... Les enquêtes réalisées auprès des parents<sup>47</sup> montrent que pour ne pas revenir au travail trop rapidement après la naissance, certains parents sont contraints de développer des « stratégies » en recourant au congé maladie ou au chômage.

En outre, l'importance pour un bébé de rester auprès de ses parents pendant ses premiers mois de vie est confirmée par de nombreuses études. Le temps, la disponibilité et la proximité physique et émotionnelle des parents permettent l'établissement d'un lien d'attachement : il est nécessaire pour accompagner au mieux son développement socio-émotionnel et cognitif. En bénéficiant de temps partagé avec leur enfant, les parents deviennent des figures d'attachement sur lesquelles l'enfant peut compter pour répondre à ses besoins de protection et de réconfort, mais aussi de sécurité pour explorer et apprendre<sup>48,49</sup>.

---

46 Les 1000 premiers jours courent des premiers mois de grossesse au seuil de l'école maternelle.

47 UNAF, Etude qualitative n°15, octobre 2021, *Conciliation vie familiale et vie professionnelle, pour les parents de jeunes enfants*.

48 Séminaire premiers pas.

49 *Les 1000 premiers jours : là où tout commence*.

Dans la ligne des conclusions du rapport sur les 1000 premiers jours, le **CESE préconise de favoriser cette période au sein du foyer** qui répond aux attentes des parents et au bien-être de l'enfant, tout en veillant à ne pas porter atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes, et à ne pas éloigner les femmes du marché du travail. Dans ce contexte, le congé parental apparaît comme une étape à renforcer dans l'accueil du jeune enfant, sans engendrer d'effets opposés aux principes auxquels le CESE est particulièrement attaché, comme le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'égalité entre les familles :

- Toutes les familles doivent pouvoir en bénéficier. Cette capacité suppose tout d'abord que les conditions juridiques pour pouvoir suspendre son activité plus longtemps bénéficient au plus grand nombre. A ce titre, salariés/salariées et indépendants doivent pouvoir recourir à ce dispositif. Elle implique ensuite que l'accompagnement financier de cette suspension d'activité soit suffisamment attractif. Le montant de la PreParE ne satisfait pas aujourd'hui à cette condition. Le recours au congé parental ne constituera un choix pour les parents que s'il ne s'accompagne pas de contraintes décourageantes ;
- Cet accueil doit être égalitaire et pouvoir être exercé tant par la mère que par le père. Sur ce plan, l'échec est patent : le recours au congé parental par le deuxième parent est resté rare.

Une fois que le congé se termine, il faut d'une part qu'un mode d'accueil qui corresponde au choix des parents soit garanti, d'autre part que la reprise du travail soit accompagnée. La continuité de la prise en charge du jeune enfant doit être assurée. L'analyse des systèmes existants dans les pays étrangers comme l'Allemagne montre que l'évolution du recours au congé parental doit s'inscrire dans une réflexion plus générale qui intègre tout à la fois les modes d'accueil qui en constituent l'alternative, un complément lorsque le congé est à temps partiel et enfin la solution qui sera proposée à l'issue du congé.

Ce congé parental mieux rémunéré doit correspondre au choix des familles tant dans sa durée que dans sa rémunération. Il doit également pouvoir être pris par le deuxième parent. Il doit s'accompagner des autres dispositifs proposés dans cet avis pour faciliter l'insertion professionnelle grâce à des modes d'accueil disponibles et garantir la continuité entre la fin du congé parental d'éducation et la reprise du travail. Il doit viser deux objectifs : la conciliation vie privée et vie professionnelle et une incitation à aller vers davantage d'égalité dans le partage des tâches.

## Préconisation 10

Articuler congé maternité postnatal, congé paternité et congé parental pour permettre aux parents, s'ils le souhaitent, de rester auprès de leur enfant jusqu'à son premier anniversaire. Pour ce faire, prévoir un congé parental plus court et mieux indemnisé : il pourrait être indemnisé, à l'exemple de la Suède, à hauteur de 75 % des revenus professionnels avec un plafond à déterminer.<sup>50</sup>

50 La rédaction de cette préconisation résulte de l'adoption, en commission et acté en séance plénière, d'un amendement déposé par le groupe des Entreprises. Il remplace le texte initial qui était ainsi rédigé : « Articuler congé post-natal maternité, congé paternité et congé parental plus court et mieux indemnisé (à hauteur de 75 % des revenus professionnels avec un plafond à déterminer, comme en Suède) pour permettre aux parents qui le souhaitent de rester auprès de leur enfant jusqu'à son premier anniversaire. »

### 3. Un service public de qualité accessible à tous les enfants

Cet avis a souligné dès son introduction la nécessité d'une définition de la notion de service public. Il est légitime de s'interroger sur la gratuité de ce service public et du coût ou plutôt de l'investissement social qu'il représente pour la collectivité. Une alternative serait soit une gratuité pour tous sur le modèle de l'éducation nationale, soit un système sous condition de ressources, garantissant un véritable accès pour tous à ce service public.

#### Préconisation 11

L'accueil gratuit de la petite enfance mérite une étude économique prenant en compte la complexité et les coûts des financements actuels mais aussi les intérêts en termes de développement de l'enfant, dans le cadre d'une politique de prévention par un accueil précoce.

Dans cette hypothèse et pour progresser vers un service public universel, la gratuité devrait être prioritairement étudiée pour deux situations :

L'accueil des enfants en situation de handicap. Plus de la moitié d'entre eux n'ont pas accès à un mode d'accueil : la contradiction entre cette réalité et le principe de l'inclusion posée par la loi de 2005 est flagrante ;

L'accueil des enfants des milieux les plus pauvres. Seules 9 % des familles les plus pauvres ont accès à un mode de garde formel (collectif ou individuel) contre 68 % des enfants des 20 % des familles les plus riches<sup>51</sup>. Il faut mieux accueillir ces enfants, que leurs parents travaillent ou non.

Le CESE exprime, avant de formuler des préconisations sur ces points, la conviction que les progrès réalisés dans ces deux directions profiteront à tous les enfants. Il faut s'inscrire dans la perspective posée par la Charte nationale de l'accueil du jeune enfant, d'après laquelle le développement des modes d'accueil est « *un objectif à poursuivre afin d'accueillir les enfants qui en sont encore éloignés, dans une perspective de mixité sociale et d'inclusion, conditions d'une citoyenneté partagée.* »<sup>52</sup>.

**C'est un investissement social qu'il faut comparer au coût que revêt pour la société la situation actuelle, où trop d'enfants sont sans solution d'accueil.**

#### 3.1 Favoriser l'inclusion des enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques

54 % des enfants en situation de handicap de moins de trois ans sont gardés exclusivement par leurs parents, contre 32 % pour les autres enfants selon les données en population générale. 24 % des enfants en situation de handicap sont accueillis en crèche et un tiers d'entre eux le sont à temps très partiel, ce qui joue sur les taux de

51 *L'égalité des chances dès les premiers pas - Un soutien sans précédent à l'accueil du jeune enfant en 2021* Dossier de presse Mars 2021 - Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

52 Arrêté concernant la charte qualité.

remplissage et donc les financements de ces structures<sup>53</sup>. On observe en outre une très faible inclusion chez les assistantes maternelles.

Or l'intégration de ces enfants dans une structure collective constitue souvent leur première expérience de socialisation et pour eux, accéder à des structures classiques dès leur plus jeune âge est facilitateur d'une intégration scolaire en milieu ordinaire à laquelle le CESE a récemment rappelé son attachement<sup>54</sup>. L'inclusion des enfants porteurs de handicap dans un mode d'accueil peut contribuer positivement au repérage et à l'action précoce, en lien avec les Centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) - qui dépistent les handicaps des enfants de 0 à 6 ans, assurent leur suivi et accompagnent les familles -. Elle participe aussi au changement de regard de la société sur le handicap. Pour les parents, l'accueil de leur enfant permet de lever des appréhensions quant au regard des autres sur le handicap, de bénéficier de moments de répit, tout en leur donnant l'opportunité de reprendre une activité lorsqu'ils l'ont abandonnée à la naissance de leur enfant.

### **Il faut lever les obstacles auxquels l'accueil des enfants en situation de handicap continue de se heurter :**

- une formation et un encadrement renforcés sont nécessaires pour les professionnels et professionnelles des lieux d'accueil. L'accueil de l'enfant en situation de handicap demande en effet d'importants moyens humains, à raison parfois d'une ou un professionnel pour un enfant. Une formation spécifique est utile tant pour l'accompagnement d'un enfant en situation de handicap ou d'un enfant malade chronique, que pour contribuer à détecter des troubles chez des enfants accueillis, orienter les parents et adopter des réactions appropriées en attendant la formalisation d'un diagnostic par la Maison des personnes handicapées (MDPH), car le handicap des enfants de moins de trois ans est rarement reconnu administrativement. Ce besoin de formation concerne les personnels des EAJE mais aussi les assistantes maternelles. Les équipes des CAMSP se déplacent dans les EAJE pour sensibiliser leur personnel. Cependant les EAJE manquent de temps et de moyens humains pour assurer la coordination avec les professionnels et professionnelles de santé ;
- des temps de concertation dédiés, entre professionnels/professionnelles ainsi qu'avec les parents, doivent être libérés au sein de la structure d'accueil ;
- les parents manquent souvent d'informations sur les dispositifs existants pour accueillir le jeune enfant en situation de handicap ;

---

53 Rapport de synthèse de l'activité des CAMSP établi par la CNSA, février 2017 et rapport *Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille* HCFEA juillet 2018.

54 Le CESE, dans son avis de juin 2020, *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global* (rapporteuses : Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez) préconise de faire du repérage du handicap une priorité et de mettre en place un accompagnement plus précoce des enfants et de leur famille, notamment en prévoyant une aide à l'accueil d'enfants non bénéficiaires de l'AAEH, donc non « diagnostiqués » par la MDPH.

- la durée hebdomadaire d'accueil des enfants porteurs de handicap peut être plus courte et elle est parfois irrégulière, ce qui complique le financement de la place pour les établissements d'accueil et justifie la demande formulée par cet avis d'une plus grande souplesse horaire ;
- Pour le CESE, les liens entre le secteur médical, médico-social et celui de la petite enfance doivent être renforcés. L'augmentation de la capacité des CAMSP (centres d'action médico-sociale précoces), des CMPP (centres médico psycho pédagogiques) et des Pôles Régionaux du Handicap contribuerait à améliorer le diagnostic, sa précocité et à mieux articuler l'accompagnement de l'enfant et de sa famille.

En outre, la place des familles dans toutes les décisions doit être confortée et leur expertise prise en considération. La concertation avec les associations de personnes en situation de handicap sur les formations et les politiques de la petite enfance doit être développée.

Pour faciliter les temps d'accueil irréguliers, les dispositifs prévus pour aménager la PSU ainsi que la révision du CMG seront des outils pertinents. Les mesures d'incitation financière existantes ont des effets positifs sur le développement de l'accueil des enfants en situation de handicap : le bonus inclusion handicap qui est alloué en fonction du pourcentage d'enfants porteurs de handicap accueillis dans la structure (d'un montant maximum de 1300 € par place et par an) est versé dès l'accueil du premier de ces enfants. Pour faciliter un accueil adapté, les RPE pourraient devenir les lieux d'information pour les professionnels et professionnelles de la petite enfance, d'orientation, pour les parents, vers des accueils disponibles et de renseignement sur une prise en charge précoce par les CAMPS du territoire.

Le CESE préconise dans ce contexte de mettre en place des formations spécifiques à l'accueil des enfants en situation de handicap au profit des personnels de structures collectives d'accueil et des assistantes maternelles, en lien avec les associations représentant les personnes en situation de handicap et leurs familles et les établissements qu'elles gèrent en particulier les structures d'accueil spécialisées des jeunes enfants.

## Préconisation 12

Intégrer, dans les formations initiales, continues et/ou à la demande des professionnelles et professionnels de la petite enfance, des modules sur le handicap et les maladies chroniques

Grâce aux Relais petite enfance, améliorer tant l'information des familles d'enfants en situation de handicap ou atteints de maladie chronique que leur orientation vers les structures d'accueil petite enfance.

### **Favoriser les échanges entre les différentes structures : l'exemple du centre de ressources petite enfance et handicap de Strasbourg (source UNAPEI)**

La vocation du Centre Ressources « petite enfance & handicap » est d'apporter aux familles concernées par le handicap une aide et un accompagnement dans l'accueil et le parcours de leur enfant. La structure s'inscrit dans une triple mission qui vise à réduire les inégalités d'accès au droit commun en facilitant le plus précocement possible l'insertion en milieu ordinaire :

- Accompagner les parents de jeunes enfants en situation de handicap ;
- Favoriser et accompagner l'accueil de l'enfant en situation de handicap en établissement d'accueil du jeune enfant ou chez une assistante maternelle et faciliter sa transition vers l'école maternelle. Le Centre Ressources « petite enfance & handicap » s'adresse ainsi :
  - aux parents d'un enfant en situation de handicap de 0 à 6 ans ou d'un enfant avec un suivi thérapeutique et non encore diagnostiqué ;
  - aux professionnelles et professionnels des structures d'accueil de la petite enfance et aux assistantes maternelles ;
  - aux parents d'un jeune enfant ou futurs parents, eux-mêmes en situation de handicap ;
  - aux partenaires de l'accompagnement des petits enfants.

### 3.2 Favoriser l'accueil de tous les enfants quelle que soit la situation sociale de leur famille : développer l'accessibilité des modes d'accueil et des dispositifs de soutien à la parentalité

Seuls 31 % des enfants de moins de trois ans du premier tiers de revenus bénéficient d'une garde en dehors du cercle familial alors que cette proportion atteint 76 % pour ceux issus du dernier tiers de revenus. Cet écart de 45 points entre le premier et le dernier tiers est parmi les plus élevés de l'UE, bien supérieur à la moyenne européenne (16 points)<sup>55</sup>. Les enfants mineurs vivant en famille monoparentale sont plus spécifiquement concernés : alors que le taux de pauvreté des enfants est de 21 % pour l'ensemble des compositions familiales, il est de 40,5 % pour les enfants vivant dans une famille monoparentale<sup>56</sup>. Parmi les mères d'un enfant de moins de 3 ans, le taux d'emploi des mères de famille monoparentale est plus faible que celui des mères en couple. Et lorsqu'elles sont actives, les mères isolées sont aussi davantage susceptibles d'occuper des emplois précaires. Ainsi, seule la moitié des mères d'un enfant unique âgé de moins de 3 ans sont en emploi lorsqu'elles vivent sans conjoint, contre 73 % lorsqu'elles vivent en couple.

Les causes de ces inégalités sont multifactorielles et pour le CESE, il faut agir dans plusieurs directions.

<sup>55</sup> Source : OCDE à partir des données EU-SILC cité par rapport IGAS Annexe IV.

<sup>56</sup> Insee, 2018.

La politique publique de la petite enfance a été construite avec l'objectif de concilier la vie familiale et vie professionnelle. Un service public de la petite enfance doit permettre d'affirmer un accueil inconditionnel de tous les enfants, quelle que soit la situation de leurs parents vis-à-vis de l'emploi. L'état des connaissances concernant les conditions du développement des enfants de 0 à 3 ans pointe en effet le risque qu'il y aurait à exclure les enfants des parents sans emploi.

Il faut également tirer les conséquences de l'existence d'un « non-recours » important aux modes d'accueil formels dans les milieux modestes. Les causes en sont profondes et tiennent aux conditions dans lesquelles les politiques sont élaborées et mises en œuvre. Plusieurs travaux de recherche, réalisés avec des familles en situation de précarité<sup>57</sup>, ont mis en évidence la place qu'occupe, dans les différentes dimensions de la pauvreté, l'incapacité des institutions à répondre de manière appropriée aux besoins des personnes. Il est donc essentiel que ces enfants puissent avoir accès à des modes d'accueil pour leur développement, sans que ceux-ci ne soient stigmatisants : discriminations et adversités précoces font perdre à certains enfants toute estime d'eux-mêmes et de leurs parents et peuvent les conduire à intégrer des sentiments de honte et de peur. Pour certains parents, ce n'est pas (ou pas seulement) le manque de places en crèche, ou leur coût, qui forment les principaux obstacles à l'accès à l'accueil, mais bien la crainte du jugement des autres parents sur leur enfant et sur eux-mêmes, la peur du regard des professionnelles et professionnels, ou d'une intervention possible de l'aide sociale à l'enfance et de ses conséquences, appréhensions qui s'ajoutent aux réticences de nombreux parents de confier leur enfant à des inconnus. Il ne suffit donc pas, pour progresser, de renforcer l'offre disponible : il faut aussi développer les pratiques « d'aller vers » les familles, en s'appuyant sur une action coordonnée tant des acteurs de la petite enfance (comme les « Lieux d'Accueil Enfant Parent » LAEP) que des acteurs de la lutte contre la pauvreté. Cette démarche de « l'aller vers » pour l'accueil des jeunes enfants issus de familles pauvres dans les lieux d'accueil est inscrite dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les professionnels et professionnelles doivent être formés pour comprendre le vécu de ces familles et leurs représentations. Le croisement des savoirs est une pratique de plus en plus reconnue dans le cadre du travail social. La confiance des familles passe aussi par le fait de faire des parents de vrais partenaires du projet de la structure, afin de leur permettre de bien comprendre son fonctionnement, son activité et de faire part de leur expertise.

---

57 *Les dimensions cachées de la pauvreté, recherche participative internationale* - ATD Quart Monde international, université d'Oxford, 2019. Les neuf dimensions communes aux 6 pays d'étude, dont la France sont : la dépossession du pouvoir d'agir, souffrance dans le corps, l'esprit et le cœur, combat et résistance, maltraitance institutionnelle, maltraitance sociale, contributions non reconnues, manque de travail décent, revenu insuffisant et précaire, privations matérielles et sociales.

**Projet Colline de l'ACEPP (association des collectifs enfants parents professionnels), dans les Hauts de France**

Ce projet a été réalisé en réponse à l'appel à projets de l'État dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche consiste, sur 6 territoires d'expérimentation (Lille, Avesnois/Thiérache, Beauvais, Amiens, Lens, Calais), dans un accompagnement des acteurs sociaux et des acteurs de la petite enfance dans une démarche de « l'aller vers » les familles en situation de pauvreté, pour permettre aux enfants d'être accueillis au sein des établissements d'accueil du jeune enfant ou d'autres types d'accueil (Relais petite enfance, maisons d'assistants maternels...) et offres périphériques (Lieux d'accueil enfant parent, ateliers parents / enfants, ateliers enfants...).

Cet accompagnement passe par la constitution d'un groupe ressources sur chaque territoire, composé de professionnels et professionnelles de secteurs interdisciplinaires, ainsi que des représentants et représentantes des parents.

Le croisement des regards et des pratiques est un élément central de cette expérimentation. Sur chaque territoire, seront définis des objectifs et une feuille de route pour conforter des actions existantes et en construire d'autres, qui soient de vrais moteurs de changement pour les familles, les équipes, et les différentes structures. Une attention particulière est accordée au recueil de la parole des parents, notamment les plus éloignés de ces lieux.

Par ailleurs, le CESE juge particulièrement pertinents les dispositifs articulant modes de garde, soutien à la parentalité et aide à l'insertion sociale et professionnelle pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Lorsqu'une personne entre dans un parcours d'insertion, elle peut avoir besoin de recourir rapidement à un mode d'accueil. La labellisation de « crèche à vocation d'insertion professionnelle » permet d'offrir des places aux jeunes enfants dont les parents sont en formation ou en recherche d'emploi. Cette structure permet à la fois d'assurer l'accueil des enfants pour faciliter la recherche d'emploi du parent et de proposer des services et prestations d'accompagnement vers le retour à l'emploi, en partenariat avec la CAF et Pôle emploi. Cette démarche peut être mise en place par les établissements d'accueil de la petite enfance déjà existants et situés dans des bassins d'emploi en tension. Elle prend la forme d'une labellisation par un comité de pilotage composé du service de l'Etat au niveau local chargé de la cohésion sociale, de pôle emploi, du Conseil départemental et de la CAF. En 2019, 104 crèches ont été agréées dans 24 départements pour 1 650 places. En 2020, 300 nouvelles crèches ont été identifiées pour 3 000 places supplémentaires, ce qui porterait le nombre de places de crèche AVIP à 4 650 (soit moins de 1 % du total des places de crèche)<sup>58</sup>. L'accueil individuel auprès d'une assistante maternelle présente également des capacités d'adaptation, et de proximité dans de nombreux cas. Ce type d'accueil peut permettre de répondre à une demande occasionnelle, ou présentant des contraintes particulières, à la condition d'homogénéiser les différents restes à charge, ce qui impose de leur appliquer un bonus financier.

L'accueil à temps plein n'est pas nécessairement le plus adapté aux familles éloignées des institutions. Les structures qui accueillent des enfants en situation de

<sup>58</sup> Rapport IGAS IGF précité.

pauvreté doivent être en mesure de consacrer davantage de temps aux parents, mais aussi de faire face à un accueil plus irrégulier et/ou de plus courte durée des enfants. Le CESE appelle à ne pas exclure d'emblée des procédures d'attribution les familles qui ne sollicitent pas une place à temps plein, mais de traiter ces situations en proposant des solutions spécifiques avec un accompagnement ad hoc.

Par ailleurs, le renforcement de la formation et du recrutement (cf. supra), la réforme du reste à charge pour l'accueil individuel et de la PSU pour permettre une plus grande accessibilité de l'accueil collectif sont autant d'actions qui devraient elles aussi favoriser l'accueil des enfants en situation de précarité. Les emplois en horaires atypiques concernant notamment des familles en situation de précarité, il apparaît important d'offrir une solution d'accueil à ces enfants, nécessaire au maintien dans l'emploi des parents. Le développement de la scolarisation dès 2 ans, dans des classes dédiées et avec des personnels formés, comme les initiatives pour favoriser les classes passerelles entre l'accueil collectif et l'école pour les enfants concernés doivent être soutenus.

Enfin, le CESE propose la réforme des bonus mixité, pour inciter davantage les gestionnaires à accueillir des enfants de familles modestes. Le bonus mixité sociale prévoit une aide annuelle de 300 € à 2 100 € par place, versée par la CAF, pour favoriser l'accueil d'enfants issus de familles pauvres. Il s'agit d'une aide au fonctionnement des crèches qui accueillent des publics fragiles, qui avait notamment pour objectif de dissuader la sélection de familles en fonction de leur volume horaire d'accueil, car les familles en situation de pauvreté ont souvent des besoins d'accueil moins importants. Toutefois, s'il peut concerner les crèches établies dans des zones prioritaires en complément du « bonus territoire »<sup>59</sup>, le barème de ce bonus reste peu incitatif pour beaucoup de structures car il peine à compenser les difficultés inhérentes à ce type d'accueil (faible participation financière des familles ; assiduité et temps d'accueil irréguliers). Son mode de calcul se fonde en outre sur le niveau de vie moyen des familles accueillies dans une crèche, et non sur la part de familles pauvres dont les enfants fréquentent cette même crèche. Le dernier rapport d'évaluation disponible indique que le budget global prévu en 2019 pour ce dispositif n'a pas été dépensé entièrement. Le dispositif apporte un financement supplémentaire aux crèches qui accueillent déjà des familles pauvres, mais n'incite pas suffisamment ces structures à accueillir de nouvelles et à diversifier les familles accueillies. Par ailleurs, l'étude souligne qu'un tiers des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficie pas du bonus.

Pour le CESE, l'objectif d'inclusion, actuellement développé par ce système de bonus, doit à terme se retrouver dans les projets d'établissement et ainsi mieux traduire l'universalité de l'accueil.

---

59 Les territoires les plus précaires reçoivent un bonus visant à encourager le développement de places d'accueil modulé selon leurs revenus potentiels et le niveau de vie de leurs habitants ou le quartier d'implantation de la structure d'accueil.

### Préconisation 13

Permettre l'accès effectif des enfants de familles en situation de précarité à tous les modes d'accueil, en s'assurant que la prise en charge du coût est possible pour la famille et en intégrant dans le projet pédagogique de la structure un partenariat renforcé avec tous les parents.

Le financement ne pourra se limiter à l'actuel système de bonus. Un soutien financier est nécessaire pour permettre un travail en réseau d'accompagnement des parents et des professionnels et professionnelles au quotidien.

### Préconisation 14

Soutenir les expérimentations en accueil collectif ou individuel qui s'inscrivent dans les démarches d'insertion. Réviser les critères d'obtention du label AVIP : modifier le nombre d'heures d'accueil requises par semaine, ne pas raisonner établissement par établissement mais mobiliser simultanément plusieurs crèches dans une logique territoriale.

#### **La halte-garderie Jonquière et l'établissement Level : des établissements au cœur de la prévention avec labellisation AVIP « Crèche A vocation d'Insertion Professionnelle » - UDAF Paris**

L'établissement favorise l'accueil de la diversité des familles qui résident sur le territoire et permet d'œuvrer en faveur d'une mixité sociale et culturelle. La prévention socio-éducative et l'accompagnement à la parentalité sont au centre de ces projets. La richesse du travail pluridisciplinaire (équipe, pédiatre, psychologue) mené, contribue à adapter les propositions d'accompagnement au plus près des besoins des enfants et de leurs parents dans une démarche de prévention sanitaire, éducative et psychosociale. L'accompagnement des familles vers l'insertion sociale et professionnelle constitue un axe fort de ce projet. Ces établissements s'engagent à accueillir des jeunes enfants dont les parents sont en recherche active d'un emploi et d'insertion dans le cadre d'un accompagnement global et d'un partenariat engagé avec pôle emploi. Ils déploient également des opérations afin de soutenir les familles en situation de vulnérabilité sociale, éducative et sanitaire.

#### **Dans le département de la Somme, la labellisation des assistantes maternelles à vocation d'insertion professionnelle (Avip).**

Une labellisation AVIP peut également être mise en place auprès des assistantes maternelles, comme c'est le cas dans le département de la Somme. Le dispositif est porté par la CAF de la Somme en partenariat avec le Conseil Départemental de la Somme et la Direction territoriale Pôle Emploi Somme/Aisne. Il a été mis en place dans le cadre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de labelliser des assistantes maternelles à vocation d'insertion professionnelle qui travaillent à leur domicile ou en MAM et ont des places disponibles. Le dispositif permet aux personnes demandeuses d'emploi ayant un enfant en bas âge (jusqu'à 6 ans) de bénéficier d'une solution de mode d'accueil et d'un accompagnement social et professionnel intensif en vue de leur insertion durable sur le marché du travail. [source FEPEM]

## 4. Adapter l'offre aux évolutions des besoins des familles

Pour que le libre choix des parents puisse s'exercer, il faut que l'offre soit en capacité de s'adapter aux situations des familles dans leur diversité ainsi qu'à leurs attentes. Il s'agit d'une part de soutenir des modes d'accueil en horaires atypiques (90 % des parents qui subissent ces horaires considèrent qu'il est difficile de trouver un mode d'accueil pour leurs enfants compte tenu de leur rythme de travail). D'autre part, pour prendre en compte l'attachement des parents aux modes d'accueil collectifs, les modes d'accueil hybrides qui sont favorables, entre 1 et 3 ans, à la sociabilisation de l'enfant, doivent être développés.

### 4.1 Prendre en compte les horaires atypiques dans l'offre d'accueil

On qualifie d'horaires atypiques « *toute situation où des personnes sont amenées à travailler à des périodes habituellement réservées au temps familial ou au repos, avant 8 h et après 18 h, les samedis, dimanches et jours fériés* »<sup>60</sup>. Infirmiers/infirmières, aides-soignants/aides-soignantes, salariés/salariées du commerce, agents/agentes d'entretien, aides à domicile et aides ménagères, forces de l'ordre, les professions concernées sont nombreuses. Les parents engagés dans des démarches citoyennes sont également confrontés à ces horaires atypiques. Cette amplitude est également nécessaire à ceux qui résident en grande banlieue mais travaillent dans la métropole, avec un long temps de trajet pour se rendre sur leur lieu de travail.

**Le CESE considère qu'il est important de développer l'offre d'accueil en horaires atypiques pour plusieurs raisons :**

- selon l'édition 2020 de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), on observe que les familles monoparentales sont celles qui ont le plus gros besoin d'accueil de leur(s) enfant(s) en horaires atypiques, puisque le parent responsable assume seul la garde, et ne peut faire jouer une complémentarité entre son emploi du temps et celui d'un conjoint. Parmi les familles qui bénéficient de la majoration pour horaires atypiques, 31 % sont monoparentales, alors que dans le total des familles bénéficiaires du CMG, on ne compte que 10 % de familles monoparentales ;
- sans solution d'accueil de leur(s) enfant(s) compatible avec leurs ressources, les parents peuvent être contraints de prendre un congé parental, de le prolonger ou de décider de ne travailler qu'à temps partiel, voire de quitter leur emploi. Il existe donc un risque réel d'éloignement du monde du travail, de perte de revenu, de carrière incomplète et par conséquent, de précarisation économique<sup>61</sup>.
- les parents confrontés à ces situations peuvent opter pour des solutions d'accueil en marge de l'offre formelle, ce qui n'est pas toujours au bénéfice de l'enfant, ni du professionnel concerné lorsqu'il s'agit d'un mode d'accueil non déclaré.

<sup>60</sup> CNAF, dossier d'études, *Petite enfance et horaires atypiques*, octobre 2005.

<sup>61</sup> Source : enquête « *Modes d'accueil et horaires atypiques* » menée par la Mutualité Française en avril 2021. *Tour de France des solutions d'accueil du jeune enfant en horaires atypiques*.

Répondre à ces besoins d'accueil en horaires atypiques est donc un enjeu d'investissement social.

Un des freins à cette offre tient dans le taux d'occupation plus faible que la moyenne que les horaires atypiques entraînent pour les EAJE : 34 % de taux d'occupation face à 68 % au niveau national, car moins d'enfants sont accueillis sur les créneaux de début et de fin de journée ce qui pèse sur la statistique d'ensemble (cf. supra : le système de calcul de la PSU versée aux établissements par la CAF pour soutenir leur fonctionnement est basé sur le volume d'heures facturées). La faible fréquentation aux horaires les plus extrêmes de la journée est donc pénalisante, puisqu'il n'y a que peu d'heures facturées sur ces créneaux. Il faut inciter au développement de cette offre en prenant en compte les surcoûts pour ces structures : la réforme de la PSU demandée par cet avis contribuera à mieux soutenir les établissements qui s'organisent pour accueillir des enfants en horaires atypiques.

Les structures concernées doivent veiller à mettre en place un accompagnement spécifique de l'enfant lors de ces temps particuliers. Les nécessaires temps d'échange et de coordination des équipes doivent être préservés dans une telle organisation aux horaires étendus.

De nombreuses MAM (maisons d'assistants maternels) présentent, dans leur projet d'accueil, un accueil en horaires atypiques : d'après une enquête réalisée auprès des MAM à la demande de la Direction de la Sécurité Sociale<sup>62</sup>, 60 % des MAM interrogées proposaient un accueil en horaires décalés ou atypiques. Un soutien en direction de ces structures déjà installées ou à leur installation pourrait répondre à un besoin des familles.

**Les employeurs publics et privés ont un rôle à jouer pour accompagner dans la mesure du possible les jeunes parents qui reprennent le travail, après une naissance.** La transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents, des aidants et aidantes et qui abroge la directive 2010/18/UE du Conseil pourrait être l'occasion de déterminer des modalités de travail aménagé et flexible pour tous les parents qui travaillent et qui ont des enfants de moins de 8 ans, ainsi que pour tous les aidants et aidantes (heures de travail réduites, horaires de travail souples, modulation sur le lieu de travail). Les employeurs publics et privés, générateurs d'horaires atypiques, doivent aussi s'engager à soutenir les offres d'accueil répondant aux besoins des parents.

---

<sup>62</sup> *Les comptes de la Sécurité Sociale* - juillet 2017.

### **L'exemple de projets d'accueil répondant aux besoins en horaires atypiques en lien avec les collectivités Lamballe Terre et Mer (Côtes d'Armor), soutenu par la CCMSA**

Le territoire de Lamballe Terre et Mer marie le tourisme et la restauration, sur la côte, avec des activités agricoles et agroalimentaires développées dans les terres.

Deux secteurs générateurs d'horaires atypiques.

Il s'est agi, dans le cadre de ce projet, d'un accompagnement vers un service prestataire de garde à domicile, couplé à une aide financière pour les familles faisant appel à un prestataire agréé. Cette aide concerne les enfants jusqu'à douze ans. Les familles doivent être en emploi et travailler en horaires atypiques. La prise en charge s'exerce sur des créneaux horaires de 4h30 à 7h45 et de 18h25 à 23h, du lundi au samedi.

Les élus et élues ont d'abord soutenu le dispositif pour des raisons économiques, afin de favoriser un accès égal des femmes et des hommes à l'emploi, de répondre aux besoins de recrutement des entreprises et de fidéliser la population active sur le territoire. La communauté d'agglomération de Lamballe Terre et Mer finance les deux tiers du budget de fonctionnement. La MSA a apporté un soutien financier pour ses ressortissants avec une aide pour chaque heure atypique.

## 4.2 Développer de nouvelles formes d'accueil adaptées aux attentes des parents et aux besoins des enfants

Les enquêtes sur les attentes des parents montrent un attachement particulier à l'accueil collectif<sup>63</sup>, malgré un recours plus important à l'accueil individuel. Le respect du rythme de l'enfant, de son bien-être et son développement doivent être des priorités pour les nouvelles solutions d'accueil qui vont au-delà d'un simple mode de « garde » selon les besoins des parents. Les parents doivent pouvoir disposer de solutions d'accueil ponctuelles qui répondent à des contraintes professionnelles ou bien à la nécessité de temps de répit. Le CESE recommande le développement de formes hybrides d'accueil ou de solutions d'accueil à temps incomplet, que ce soit en réhabilitant des offres existantes mais peu utilisées ou en prônant des expérimentations innovantes dont plusieurs ont été présentées lors des auditions et entretiens (cf. encadrés).

La crèche familiale est une structure qui propose cet accueil hybride. C'est en effet un mode d'accueil du jeune enfant qui se situe à mi-chemin entre un accueil collectif et un accueil individuel. Ces crèches emploient des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile entre un et quatre enfants, sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants. Une à deux fois par semaine, les enfants passent une ou deux demi-journées en compagnie de leur assistante maternelle auprès d'autres enfants dans un local spécifique dont l'aménagement et l'équipement sont adaptés et où ils sont accueillis en petit nombre.

63 Baromètre d'accueil du jeune enfant 2019 de la CNAF - Des parents satisfaits de leur mode d'accueil avec des préférences qui varient selon l'âge de l'enfant.

Les assistantes maternelles bénéficient d'un accompagnement professionnel par la direction de la structure, chargée de les conseiller et de veiller au bien-être des enfants.

On dénombre 781 crèches familiales au 1er janvier 2016, ce qui représente, en termes de places, moins de 1 % de l'offre totale en accueil collectif<sup>64</sup>. Les gestionnaires de crèches familiales sont en grande majorité des gestionnaires publics (78 % de collectivités territoriales). Le mode de financement majoritaire est celui de la PSU (98,8 % des structures).

**Le CESE préconise de relancer l'accueil en crèche familiale. Ces structures présentent en effet plusieurs atouts** pour les enfants, les parents et les professionnelles. Les assistantes maternelles sont moins isolées, bénéficient d'un accompagnement, n'ont pas de rapport financier avec les parents car elles sont salariées de la collectivité ou de l'association qui a créé la structure. Elles peuvent partir en formation sur le temps de travail. Les parents sont rassurés car les assistantes maternelles qui s'occupent de leur enfant travaillent en étroite collaboration avec le directeur ou la directrice de la crèche, un éducateur ou une éducatrice de jeunes enfants ou une infirmière-puéricultrice selon les cas. C'est un accueil plus souple : en cas d'absence de l'assistante maternelle, celle-ci peut être remplacée par un ou une autre professionnel de la crèche. Quant aux enfants, ils bénéficient d'un accueil hybride, qui permet d'alterner les moments de sociabilisation avec d'autres enfants et les moments privilégiés avec leur référente. Les crèches familiales peuvent en outre constituer une réponse adéquate aux horaires atypiques : les enfants sont accueillis chez une assistante maternelle, possiblement tôt le matin ou tard le soir, et bénéficient périodiquement des locaux de la crèche pour des temps collectifs.

**Il persiste toutefois des freins au développement de ce modèle « hybride », identifiés** dans une étude de la Direction Générale de la Cohésion sociale (DGCS). Le cadre juridique n'est pas suffisamment lisible, et contribue à une importante **hétérogénéité entre les structures dans le calcul de la rémunération, l'application des règles de la fonction publique territoriale pour ces assistantes maternelles qui sont des agents non titulaires de droit public ou bien du code du travail pour les règles relatives aux contrats, lorsqu'il s'agit de gestionnaires privés, en l'absence notamment de** convention collective applicable. Du point de vue de certaines assistantes maternelles qui pourraient candidater, la diversité des pratiques d'accompagnement peut être perçue comme une forme de contrôle, au regard de la plus grande liberté d'un contrat avec un particulier employeur. Les gestionnaires sont confrontés à des freins financiers compte tenu de la nécessité de trouver des contrats volumineux en termes d'heures afin de couvrir les frais de rémunération de l'assistante maternelle et de la moindre prise en compte dans les financements du temps de gestion administrative. Enfin, ce mode d'accueil reste méconnu **des familles, des professionnelles ainsi que des institutions et gestionnaires de modes d'accueil**. Il est donc nécessaire de communiquer sur ce mode d'accueil, dans les Relais petite enfance notamment.

---

64 Etude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales » réalisée par Cekoïa Conseil, commandée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), effectuée entre janvier 2017 et septembre 2017.

## Préconisation 15

Relancer la mise en place de crèches familiales en :

- incitant la Caisse nationale des allocations familiales à promouvoir leur développement, dans la prochaine Convention d'objectifs et de gestion, et en révisant les modalités de leur financement à travers une majoration de la prestation de service unique, pour compenser les frais supplémentaires engendrés par ce type d'accueil ;
- élaborant un référentiel pour accompagner les professionnels et les professionnelles et les gestionnaires.

D'une manière générale, le CESE incite la Caisse centrale e la mutualité sociale agricole et la Caisse nationale des allocations familiales à poursuivre leur soutien aux expérimentations de solutions d'accueil hybrides ou à temps incomplet, qui permettent des accueils ponctuels et irréguliers, ainsi qu'à la généralisation des dispositifs innovants qui ont fait leurs preuves.

### **L'exemple du dispositif « Mamhique » (Modes d'accueil mutualisés en horaires atypiques) - dispositif de la Mutualité française**

Ce mode d'accueil hybride implique directement les employeurs « générateurs d'horaires atypiques » qui doivent adhérer à ce dispositif pour en faire bénéficier leurs salariés et salariées et propose une réponse sur mesure pour chaque parent. Dans une optique de respect du rythme de l'enfant et de ses repères de vie, la solution privilégiée est l'accueil chez des assistantes maternelles agréées, ou par un/une intervenant au domicile familial, en complément des solutions proposées à des horaires « classiques ». Une assistante maternelle pourra par exemple aller chercher un enfant à la crèche, une autre à la sortie de l'école, et l'accueillir chez elle jusqu'à la fin de service du ou des parents.

Mamhique est un vecteur d'attractivité de l'emploi pour les entreprises, qui ont plus de facilité à recruter et à fidéliser des employés/employées quand elle leur apporte d'emblée une solution au problème épineux de l'accueil de leurs enfants en horaires atypiques.

# Déclarations des groupes

**Agir autrement pour l'innovation sociale  
et environnementale**

# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de la résolution  
Le CESE a adopté.**

**NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : 159**

**POUR : 154**

**CONTRE : 0**

**ABSTENTIONS : 5**

# Annexes

## N° 1 COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ À LA DATE DU VOTE

### Président

- ✓ Angeline BARTH

### Vice-Présidente

- ✓ Marie-Andrée BLANC

### Vice-Présidente

- ✓ Danièle JOURDAIN-MENNINGER

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Majid EL JARROUDI

### Agriculture

- ✓ Jean-Yves DAGÈS

### Artisanat et Professions libérales

- ✓ Michel CHASSANG

### Associations

- ✓ Lionel DENIAU
- ✓ Isabelle DORESSÉ
- ✓ Danièle JOURDAIN-MENNINGER
- ✓ Viviane MONNIER

### CFDT

- ✓ Nathalie CANIEUX
- ✓ Marie-Odile ESCH
- ✓ Catherine PAJARES Y SANCHEZ

### CFE-CGC

- ✓ Djamel SOUAMI

## **CFTC**

- ✓ Pascale COTON

## **CGT**

- ✓ Angeline BARTH
- ✓ Alain DRU
- ✓ Mourad RABHI

## **CGT-FO**

- ✓ Christine MAROT
- ✓ Sylvia VEITL

## **Entreprises**

- ✓ Danielle DUBRAC
- ✓ Philippe GUILLAUME
- ✓ Pierre-Olivier RUCHENSTAIN
- ✓ Hugues VIDOR

## **Environnement et nature**

- ✓ Venance JOURNÉ
- ✓ Agnès POLELIN-DESPLANCHES

## **Familles**

- ✓ Marie-Andrée BLANC
- ✓ Pierre ERBS

## **Organisations Étudiantes et Mouvements de jeunesse**

- ✓ Helno EYRIEY

## **Outre-Mer**

- ✓ Sarah MOUHOUSOUNE

## **Santé et citoyenneté**

- ✓ Gérard RAYMOND

## **UNSA**

- ✓ Martine VIGNAU

## N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En vue de parfaire son information, la commission permanente des Affaires sociale et de la santé a entendu :

Personnes reçues en audition

✓ **Madame Annick BOQUET**

*Adjointe au Maire de Versailles chargée de la petite enfance*

✓ **Monsieur Jean-Paul CARTERET**

*2ème Vice-président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)*

✓ **Monsieur Étienne CHAUFOUR**

*Directeur d'Île-de-France en charge éducation, petite enfance et jeunesse au sein de l'association France Urbaine*

✓ **Monsieur David CLUZEAU**

*Délégué général du syndicat d'employeurs Hexopée*

✓ **Monsieur Boris CYRULNIK**

*Neuropsychiatre, Président du Comité d'experts de la commission des 1000 premiers jours*

✓ **Monsieur Julien DAMON**

*Conseiller scientifique à l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3S)*

✓ **Madame Pauline DOMINGO**

*Directrice du département enfance, jeunesse et parentalité à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)*

✓ **Monsieur Philippe DUPUY**

*Directeur de l'association des collectifs enfants, parents, professionnels (ACEPP)*

✓ **Monsieur Stéphane FUSTEC**

*Vice-président du Conseil national paritaire du dialogue social (CNPDS)*

✓ **Madame Sylviane GIAMPINO**

*Présidente du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)*

✓ **Madame Elsa HERVY**

*Déléguée générale de la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC)*

✓ **Madame Nelly JAQUEMIN**

*Responsable du département de l'action sociale éducative, sportive et culturelle au sein de l'association des maires de France (AMF)*

- ✓ **Madame Élisabeth LAITHIER**  
*Présidente du Comité de filière Petite enfance*
  
- ✓ **Madame Sandrine LANCO**  
*Médecin, directrice du centre médico-social précoce (CAMSP) d'Aulnoye-Aymeries dans le Nord*
  
- ✓ **Madame Geneviève LAURENT**  
*Présidente de l'association nationale des CAMSP*
  
- ✓ **Monsieur Sébastien LEGOFF**  
*Directeur général de l'association Les Tout-Petits*
  
- ✓ **Madame Marie-Béatrice LEVAUX**  
*Présidente du Conseil national paritaire du dialogue social (CNPDS)*
  
- ✓ **Madame Astrid MAC-CARTHY**  
*Chargée de mission et experte petite enfance de la Caisse centrale mutualiste sociale agricole (CCMSA)*
  
- ✓ **Monsieur Xavier MADELAINE**  
*Co-président du groupe de travail petite enfance de l'Association des maires de France (AMF) et Maire d'Amfreville (14)*
  
- ✓ **Madame Jacqueline MENOUBÉ**  
*Maire-adjointe en charge de la petite enfance de la ville de Beauvais (60), représentante de Villes de France*
  
- ✓ **Monsieur Pierrick MORIN**  
*Chargé de mission et expert petite enfance à la Caisse centrale mutualiste sociale agricole (CCMSA)*
  
- ✓ **Madame Anaïs PERELMAN**  
*Responsable petite enfance et initiatives sociales à la Mutualité française*
  
- ✓ **Madame Nadine PRADIER**  
*Vice-présidente au sein de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM)*
  
- ✓ **Madame Isabelle PUECH**  
*Directrice du Pôle Études et veilles de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM)*
  
- ✓ **Monsieur Jean-Michel RAPINAT**  
*Directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France (ADF)*
  
- ✓ **Madame Magalie RASCLE**  
*Directrice adjointe déléguée aux politiques sociales au sein de la Caisse centrale mutualiste sociale agricole (CCMSA)*

✓ **Madame Sarah REILLY**

*Conseillère petite enfance de l'association des maires de France (AMF)*

✓ **Madame Laurence RIOUX**

*Secrétaire générale du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)*

✓ **Madame Clothilde ROBIN**

*Co-présidente du groupe petite enfance et adjointe au maire de Roanne (42)*

✓ **Monsieur Guillaume ROUSSIER**

*Responsable du pôle petite enfance à la Caisse nationale des allocations familiales*

✓ **Monsieur Vincent SÉGUÉLA**

*Secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange*

✓ **Monsieur Adrien TAQUET**

*Secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles auprès du ministre des Solidarités et de la santé*

Personnes reçues en entretien

✓ **Madame Maryse BONNEFOYS**

*Vice-présidente du Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI)*

✓ **Monsieur Francis BOUYER**

*Secrétaire général de la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP)*

✓ **Monsieur Xavier CARO**

*Directeur de l'Union départementale des associations familiales de Paris (UDAF75)*

✓ **Monsieur Jean-Régis CATTÀ**

*Adjoint au sous-directeur de l'enfance et de la famille à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*

✓ **Madame Ghislaine CHAMPAGNAC**

*Cheffe du service prévention santé protection maternelle infantile au département de la Haute-Loire (43)*

✓ **Madame Danièle CREACHADEC**

*Conseillère municipale de la ville de Montreuil déléguée à la petite enfance, au handicap et à la parentalité*

✓ **Monsieur Charles DUPORTAIL**

*Conseiller petite enfance à la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté*

- ✓ **Monsieur Christophe DURIEUX**  
*Président de People and baby, Fédération des services aux particuliers (FESP)*
  
- ✓ **Monsieur Antoine GREZAUD**  
*Directeur général au sein de la Fédération des services aux particuliers (FESP)*
  
- ✓ **Monsieur Hacène HABI**  
*Président de Crèche Entreprendre, Fédération des services aux particuliers (FESP)*
  
- ✓ **Madame Aurélie HAUDRECHY**  
*Conseillère pédagogique et accompagnement parentalité sur l'accueil individuel de l'Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)*
  
- ✓ **Madame Patricia HUMANN**  
*Coordinatrice du pôle école, petite enfance, jeunesse de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)*
  
- ✓ **Madame Cécile GARRIGUES**  
*Vice-présidente du syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPI)*
  
- ✓ **Madame Lydie GOUTTEFARDE**  
*Chargée de mission petite enfance à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
  
- ✓ **Madame Aurélie JEAN**  
*Directrice de la petite enfance de la ville de Montreuil-sous-Bois (93)*
  
- ✓ **Madame Marie LAMBERT-MUYARD**  
*Cheffe du bureau des familles et de la parentalité à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
  
- ✓ **Monsieur Hervé LECAT**  
*Président de Kinougarde, Fédération des services aux particuliers (FESP)*
  
- ✓ **Madame Émilie NÉGRIER**  
*Responsable du pôle petite enfance de l'Union départementale des associations familiales de Paris (UDAF 75)*
  
- ✓ **Madame Christiane MOSNIER**  
*Conseillère départementale déléguée enfance au sein du département de la Haute-Loire (43)*
  
- ✓ **Madame Sandra ONYSZKO**  
*Directrice de la communication et du développement de l'Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFNAFAAM)*

✓ **Madame Arielle POIZAT**

*Chargée de mission mode d'accueil individuel à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*

✓ **Monsieur Alain SABY**

*Directeur délégué cohésion sociale et territoires au département de la Haute-Loire (43)*

✓ **Madame Sandrine SECHI**

*Directrice déléguée enfance au sein du département de la Haute-Loire (43)*

✓ **Monsieur Yvan SERIEYX**

*Chargé de mission à l'Union nationale des associations familiales (UNAF)*

✓ **Monsieur Pierre SUESSER**

*Co-président du syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNPMI)*

✓ **Madame Florence TEYSSIER**

*Vice-présidente aux solidarités humaines au sein du département de la Haute-Loire (43)*

✓ **Monsieur Mehdi TIBOURTINE**

*Directeur général adjoint en charge des affaires juridiques et publiques au sein de la Fédération du service aux particuliers (FESP)*

✓ **Monsieur Jean-Paul VIGOUROUX**

*Vice-président enfance, jeunesse au sein du département de la Haute-Loire (43)*

Le CESE remercie également les organisations qui lui ont adressé une contribution écrite

✓ **Crèche associative départementale de Cherbourg (50)**

✓ **Confédération démocratique du travail (CFDT)**

✓ **Département de Haute-Loire (43)**

✓ **Fédération autonome de la fonction publique (FA-FP)**

✓ **Fédération d'employeurs du secteur de l'aide à domicile et des soins à domicile (AEDOM)**

✓ **Fédération de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Santé sociaux**

✓ **Fédération des associations de l'aide familiale populaire (FNAAFP CSF)**

✓ **Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires (FÉHAP)**

✓ **Fédération du service aux particuliers (FESP)**

✓ **Fédération française des services à la personne et de proximité (FÉDÉSAP)**

- ✓ **Force ouvrière (FO)**
- ✓ **France urbaine**
- ✓ **Syndicat d'employeurs de l'aide à domicile (UNA)**
- ✓ **Syndicat national des professionnels de la petite enfance (SNPPE)**
- ✓ **Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (UFANAFAM)**
- ✓ **Union nationale de l'aide à domicile en milieu rural (UNADMR)**
- ✓ **Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI)**
- ✓ **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)**

## N° 3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE

*Le Premier Ministre*

1 5 7 7 / 2 1 / 5 0

Paris, le 16 DEC. 2021

20 DEC. 2021  
141

*Cher* Monsieur le Président,

Le système français d'accueil du jeune enfant permet à de nombreux parents de concilier vie professionnelle et vie personnelle, en s'appuyant sur des modes d'accueil diversifiés, individuels et collectifs.

Il peine néanmoins depuis plusieurs années à offrir une solution d'accueil à tous les parents qui le souhaitent. Au-delà des démarches parfois complexes à accomplir par les parents dès avant la naissance de leur enfant pour rechercher un mode d'accueil, certains se retrouvent contraints de réduire ou d'interrompre leur activité professionnelle si ces démarches ne leur ont pas permis de trouver une solution.

Les professionnels (professionnels de la petite enfance, gestionnaires, porteurs de projet) se trouvent pour leur part confrontés à un double phénomène : une érosion accélérée du nombre d'assistants maternels en activité ; un décalage qui s'installe entre, d'une part, le soutien financier au développement de nouvelles places de crèches proposé par la branche famille de la sécurité sociale et, d'autre part, le nombre de places nouvelles effectivement créées.

Or un système d'accueil du jeune enfant plus efficace apporterait une contribution plus significative à de nombreuses politiques publiques, parmi lesquelles la politique de l'emploi (en levant un frein majeur à la prise ou reprise d'emploi des parents de jeunes enfants), la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes (les mères réduisant ou interrompant davantage leur activité en l'absence d'un mode d'accueil adapté), la politique d'égalité des chances et de lutte contre les inégalités de destin (les bénéficiaires pour leur développement d'un accueil formel – *i.e.* autre que par la famille - de qualité étant particulièrement marqués pour les enfants issus de familles fragiles, notamment précaires).

Monsieur Thierry BEAUDET  
Président du Conseil économique,  
social et environnemental  
9 place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16

.../...

Le Gouvernement s'est attaché et s'attache encore à corriger certaines des limites les plus significatives du système actuel d'accueil du jeune enfant, notamment en harmonisant, autour de la notion centrale de qualité d'accueil, le cadre normatif du secteur, et en rassemblant dans un comité de filière « Petite enfance » l'ensemble des représentants de ces professionnels, aujourd'hui dispersés entre de multiples enceintes.

Dans la droite ligne de ces mesures, je souhaite saisir le Conseil économique, social et environnemental pour :

- qu'il objecte l'adéquation de notre système d'accueil des jeunes enfants avec les besoins des parents, d'un point de vue quantitatif mais aussi qualitatif, notamment pour les familles à besoins plus spécifiques ;

- qu'il identifie les mesures à mettre en place afin de dépasser la situation actuelle au profit d'un service public de la petite enfance défini comme le droit garanti, pour chaque parent qui le souhaite, à une solution d'accueil du jeune enfant à un coût similaire quel que soit le mode d'accueil ;

- qu'il propose sur cette base des pistes d'amélioration structurelle de notre système d'accueil, notamment en termes d'organisation et de partage des responsabilités, ainsi que d'égalité d'accès à un mode d'accueil, d'un point de vue territorial comme financier.

Je vous remercie par avance pour votre engagement dans cette mission et vous prie de bien vouloir remettre l'avis du Conseil avant la fin du mois de mars 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

*Très amicalement*



Jean CASTEX

## N°4 GLOSSAIRE

**Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)** regroupent plusieurs catégories d'établissement conçus ou aménagés pour recevoir, de façon régulière ou occasionnelle, dans la journée collectivement ou chez une assistante maternelle exerçant en crèche familiale des enfants âgés de moins de 6 ans. Leur autorisation de fonctionnement est délivrée par le président du conseil départemental après avis de la PMI. Les EAJE sont majoritairement gérés par les communes, intercommunalités ou par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale. La gestion peut aussi être associative, parentale ou assurée par des entreprises privées (dans le cas des crèches de personnel).

- **Les crèches collectives** accueillent des enfants de moins de 4 ans pris en charge par une équipe pluridisciplinaire (puéricultrice, auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants (EJE), auxiliaire de crèche)
- **Les crèches parentales** sont gérées par des parents dans le cadre d'une association. Ils participent, selon leur disponibilité, à l'accueil des enfants au côté des professionnels de la crèche. Le nombre d'enfants est limité à 20 (parfois 25).
- **Les haltes-garderies** accueillent de manière occasionnelle des enfants qu'ils soient scolarisés ou non.
- **Les crèches familiales**, ou services d'accueil familial, emploient des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants généralement âgés de moins de 4 ans.
- **Les établissements multi-accueil** combinent accueil régulier et occasionnel (crèche et halte-garderie) ou l'accueil collectif et familial. Le mode de fonctionnement est assez souple pour permettre l'accueil, ponctuel ou en urgence, à temps complet, à temps partiel. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire.
- **Les micro-crèches** accueillent 10 enfants maximum. Leur fonctionnement est soumis en grande partie aux mêmes règles que les crèches collectives.
- **Les crèches de personnel** accueillent les enfants du personnel d'une ou plusieurs entreprises ou administrations.
- **Les jardins d'enfants** accueillent régulièrement des enfants de 2 à 6 ans sous la responsabilité d'éducateurs de jeunes enfants. Ce sont des structures d'éveil avec une amplitude horaire correspondant à celle de l'école maternelle ou d'une crèche collective.
- **Les jardins d'éveil** accueillent des enfants âgés de 2 à 3 ans. Ils sont destinés à faciliter l'éveil progressif de l'enfant.
- **Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP)**, en partenariat avec Pole emploi, accueillent des enfants de 0 à 3 ans dont les parents sont en recherche d'emploi. Outre cet accueil, les crèches Avip ont vocation à accompagner les parents éloignés de l'emploi vers une formation

professionnelle ou un emploi. Elles appliquent le même tarif et répondent aux mêmes exigences de qualité que les autres EAJE. Elles proposent d'accueillir les enfants sur des plages horaires plus larges pour permettre aux parents d'effectuer leurs démarches.

**La classe passerelle** s'adresse prioritairement aux enfants âgés de 2-3 ans qui n'ont pas fréquenté d'EAJE. L'accueil de ces enfants se situe entre deux secteurs de compétences parfaitement circonscrites : la petite enfance et l'éducation nationale. L'objectif est de prévenir les inégalités scolaires en socialisant ces enfants avant leur entrée en maternelle. L'objectif est aussi d'accompagner les parents dans leur rôle parental. Cette classe repose sur un partenariat entre l'éducation nationale, la CNAF et la commune pour le fonctionnement et le financement. Intégrée dans une école maternelle, elle est dirigée conjointement par un enseignant et un éducateur de jeunes enfants (EJE) aidés parfois d'une ATSEM.

**Les Relais petite enfance (Rpe)** sont, depuis 2021, les anciens Relais assistantes maternelles (Ram, créés en 1989). Ce sont des lieux d'information, de rencontre et d'échange pour les parents qui peuvent y recevoir des conseils et des informations sur les modes d'accueil (individuels et collectifs), sur les obligations et démarches à faire en tant que parents employeurs. Le Rpe a une mission de « guiche unique » pour les parents. Pour les professionnelles (assistantes maternelles et salariées à domicile), le Rpe offre un soutien et un accompagnement (formations, actions de professionnalisation...) dans leur métier. Le Rpe est créé par décision de la commune, la CAF participe à son financement.

**Les maisons d'assistantes maternelles (Mam)** permettent aux assistantes maternelles d'exercer leur activité dans un autre lieu que leur domicile (loi du 9 juin 2020). Deux, au minimum, et jusqu'à quatre assistantes maternelles agréées peuvent se regrouper au sein d'un même local pour y accueillir chacune au maximum quatre enfants simultanément, en fonction de la capacité d'accueil du local et des agréments délivrés pour chaque assistante maternelle. La délégation d'accueil à une autre assistante maternelle de la Mam est possible sous condition d'accord des parents et dans la limite du nombre d'enfants prévus à son agrément. Les assistantes maternelles qui exercent en Mam peuvent bénéficier des services d'un Rpe. Sous certaines conditions, une aide au démarrage de la CAF peut être attribuée au porteur de projet d'une nouvelle Mam.

**La prestation de service unique (Psu)** est une aide au fonctionnement versée directement par les Caf ou la MSA aux gestionnaires d'EAJE (haltes garderies, multi-accueils, crèches, micro crèches) pour tous les types d'accueil (réguliers, occasionnels, d'urgence). En contrepartie, l'EAJE calcule la participation des familles selon un barème national proportionné aux ressources et au nombre d'enfants à charge. En 2021, pour une famille avec un enfant, le taux horaire varie entre 0,44 et 3,57 €. Pour deux enfants, il est compris entre 0,36 et 2,97 €. Selon les modalités de financement édictées par la CNAF, le montant de la PSU perçue additionné aux participations des familles ne peut excéder 66 % du prix de revient d'une place.

**Le bonus inclusion handicap** a été mis en place par la Cnaf pour faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap en permettant une meilleure solvabilisation des gestionnaires. Tous les EAJE bénéficiant de la PSU et accueillant un ou plusieurs enfants en situation de handicap peuvent en bénéficier. Son montant maximum est de 1 300 € par place et par an.

**Le bonus mixité** a été mis en place, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, par la Cnaf pour financer davantage les EAJE adaptant leur projet d'accueil pour accueillir les enfants des familles en situation de pauvreté. Il s'agit de compenser la baisse de recettes supportée par ces structures du fait du moindre nombre d'heures recourues par ces familles. L'aide annuelle, versée par la CAF, varie entre 300 € et 2 100 € par place.

**Le bonus territoire** a été déployé progressivement depuis le 1er janvier 2020, dans le cadre des conventions globale de territoire (Ctg), pour mieux tenir compte de la richesse du territoire dans le soutien accordé à l'EAJE. En complément de la PSU, il est compris entre 2 600 € et 3 600 € par place nouvelle. Pour les places existantes, le montant du minimum garanti est majoré de 400€ minimum et est compris entre 400 à 1 700€ en fonction des caractéristiques du territoire. Ces dispositions font baisser durablement le reste à charge entre 3 et 5 points pour les gestionnaires de places nouvelles ou existantes (source : L'égalité des chances dès les premiers pas, CNAF, Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, Secrétariat d'Etat chargé de l'Enfance et des Familles).

**Le taux de couverture en mode d'accueil des enfants de moins de 3 ans** rapporte le nombre d'enfants accueillis dans un plusieurs mode de garde sur le nombre total d'enfants du territoire de la même tranche d'âge.

**Le taux d'occupation financier annuel** est calculé pour les établissements financés par la prestation de service unique (Psu) en rapportant le volume d'heures payées par les parents au volume d'heures théoriques offert selon le nombre de places agréées et les plages d'ouverture. Il comporte une limite : il est difficile d'évaluer précisément le volume d'heures total réellement proposé par les EAJE. En effet, il est probable que toutes les places agréées ne soient pas toujours offertes aux parents dans la mesure où cette offre dépend du personnel disponible. Ce taux reflète l'usage effectif des places proposées tout en « lissant » les variabilités au cours de la semaine. Notamment, le taux d'occupation financier prend en compte le fait qu'une place peut être partiellement utilisée du fait des vacances scolaires, d'un usage hebdomadaire complété par un temps partiel, d'un moindre besoin aux deux extrémités de la journée, des absences de l'enfant.

**Le taux horaire net** est calculé en rapportant la masse salariale nette totale au volume horaire déclaré total.

**Le volume horaire déclaré** correspond à des heures rémunérées, y compris les congés payés. Pour les assistantes maternelles, il est égal au cumul des heures de garde de chaque enfant. Il ne correspond donc pas à la durée de travail des assistantes maternelles

**La Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)** est une prestation qui regroupe quatre aides distinctes accessibles entre la naissance et les 6 ans de l'enfant. Parmi ces aides, 3 d'entre elles sont soumises à condition de ressources.

- Un socle de base composé de **la prime à la naissance ou à l'adoption et de l'allocation de base** versées sous conditions de ressources à la naissance jusqu'aux 3 ans de l'enfant (20 ans en cas d'adoption)
- **La prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)** si l'un des deux parents d'enfants de moins de 3 ans travaille à temps partiel ou ne

travaille pas pour élever son enfant. La PreParE remplace progressivement le complément de libre choix d'activité (Cica) depuis 2015. Elle peut être versée pendant six mois maximum pour chaque parent jusqu'au 1 an de l'enfant. A partir de deux enfants, elle est versée à compter du mois de la fin des indemnités journalières de maternité, de paternité, d'adoption ou de maladie. Il est possible pour un couple de cumuler deux PreParE simultanées au sein d'un couple (PreParE couple).

- **Le complément de libre choix du mode de garde (Cmg)**, si l'enfant est gardé par une assistante maternelle agréée, une garde d'enfants à domicile, une association, une entreprise ou une micro-crèche. Elle s'adresse aux parents d'enfants âgés entre 0 et 6 ans qui exercent une activité professionnelle en finançant le mode de garde.
- **Le complément optionnel de libre choix d'activité (Colca)** pour les parents d'au moins trois enfants, dont au moins un est âgé de moins de 3 ans. Il est uniquement versé à taux plein et pour une durée limitée (jusqu'au mois précédent le premier anniversaire de l'enfant, ou de l'adoption).

**Le schéma départemental des services aux familles** est élaboré tous les 5 ans sous l'autorité du Préfet et animé par la Caf. Sur la base d'un diagnostic partagé entre les différents acteurs du département (MSA, communes, Education nationale, Udaf...), il a pour objectifs principaux de réduire les inégalités territoriales et sociales en développant des services aux familles (EAJE, assistants maternels, relais assistants maternels...) mais aussi de proposer des solutions de soutien à la parentalité.

**Les Conventions territoriales globales (Ctg)** entre les CAF et les communautés de communes. Construites en associant les acteurs sociaux du territoire, elles déterminent pour 4 ans les objectifs et les actions en déclinant le projet politique de la CAF et de la communauté de communes. Une Ctg intervient sur plusieurs champs : petite enfance ; enfance jeunesse ; parentalité ; animation sociale ; logement en tenant compte de la spécificité du territoire et des besoins des habitants.

**La Convention d'objectifs et de gestion (COG)** entre la branche famille et l'Etat détermine, depuis 1996, des objectifs quantifiés pour une période de 5 ans. L'actuelle COG 2018-2022 prévoit notamment la création de 30 000 places en crèches *via* le plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant (Piaje), plan inscrit dans cette COG, ainsi que 1000 postes d'animateurs en relais petite enfance (Rpe).

**Le service universel d'information aux familles** informe les familles sur les possibilités de garde et leur coût *via* le site monenfant.fr. Les crèches et les assistantes maternelles ont obligation de communiquer leurs disponibilités d'accueil sur le site (loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique dite loi Asap). Les parents peuvent faire des demandes d'information en ligne.

## N°5 BIBLIOGRAPHIE

*Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille*, rapport, Haut conseil de la famille, de l'enfant et de l'âge (HCFEA), juillet 2018

*Baromètre d'accueil du jeune enfant 2019*, revue l'e-ssentiel, n° 190-2020, Caisse d'allocation familiale (CNAF), 2020

Caniard Étienne et Weber Emelyn, *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux*, avis, CESE, 14 décembre 2016

Canieux Nathalie, *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, avis, CESE, 9 décembre 2020

Castaigne Sylvie, Dru Alain et Tellier Christine, *L'hôpital au service du droit à la santé*, avis, CESE, 13 octobre 2020

Chay Michèle et Mouhoussoune Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, Étude, CESE, 29 janvier 2020

Coton Pascale et Geneviève Roy, *Les conséquences des séparations parentales sur les parents*, avis, CESE, 24 octobre 2017

Cyrułnik Boris, président et les membres de la commission des 1000 premiers jours, *Les 1000 premiers jours – là où tout commence*, rapport, Commission des 1000 premiers jours, septembre 2020

*Conciliation vie familiale et vie professionnelle pour les parents de jeunes enfants*, Étude quantitative n°15, Union nationale des associations familiales (UNAF), octobre 2021

Damon Julien et Heydemann Christel, *Renforcer le modèle français de conciliation entre la vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises*, rapport public, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion-Ministère de Solidarité et de la Santé – Ministère de la Transformation et de la fonction publiques, septembre 2021

Debeaupuis J. et Gueydan G.(IGAS) – Alaoui O., Hemous C., Lavenir F. et Vinçon P. (IGF), *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, rapport, Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Inspection générale des finances (IGF), juillet 2021

Djouadi Samira et Pajares y Sanchez, *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global*, avis, CESE, 10 juin 2020

Dru Alain et Gautier Anne, *Améliorer le parcours de soin en psychiatrie*, avis, CESE, 24 mars 2021

Dulin Antoine, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, avis, CESE, 13 juin 2018

Étude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales », rapport final, Cekoïa Conseil, commandée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), novembre 2017

*L'accueil des enfants de moins de trois ans*, rapport par consensus, Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, 10 avril 2018

*L'accueil du jeune enfant en 2020*, rapport annuel, Observatoire national de la petite enfance (ONAPE), 2021

*L'égalité des chances dès les premiers pas – Un soutien sans précédent à l'accueil du jeune enfant en 2021*, dossier de presse, Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et la Caisse d'allocation familiale, mars 2021

*Modes d'accueil et horaires atypiques*, Enquête, Mutualité française, avril 2021

Naton Jean-François et Bouvet de la Maisonneuve Fatma, *Pour des élèves en meilleure santé*, avis, CESE, 14 mars 2018

*Petite enfance et horaires atypiques*, Dossier d'études, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), octobre 2005

Pora Pierre, *Accroître l'offre de places en crèche : peu d'effet sur l'emploi, une baisse de recours aux autres modes de garde*, Analyses, n°55, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 7 septembre 2020

Ruchenstain Pierre-Olivier, *Métiers en tension*, avis, CESE, 12 janvier 2022

*Synthèse nationale des résultats 2015*, rapport, Centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP), février 2017

## N°6 TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AAPEI	Association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales
AGEPI	Aide à la garde d'enfants pour parents isolés
ASAP	Accélération de la simplification de l'action publique
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AVIP	Crèche à vocation d'insertion professionnelle
AVPF	Assurance vieillesse des parents aux foyers
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAMSP	Centre d'action médico-sociale précoce
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CEJ	Contrat enfance jeunesse
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CESU	Chèque emploi-service universel
CIF	Crédit impôt famille
CMG	Complément de libre choix du mode de garde
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CTG	Convention territoriale globale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
EAJE	Établissement d'accueil du jeune enfant
EPCI	Établissement public de coopération inter communale
FEPEM	Fédération des particuliers employeurs de France
FNAS	Fonds national d'action sociale
HCFEA	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IDA	Informer, détecter, accompagner les crèches en difficultés
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAEP	Lieux d'accueil enfant parent
MAM	Maisons d'assistantes maternelles
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MSA	Mutualité sociale agricole

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONAPE	Observatoire national de la petite enfance
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
PreParE	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
PSU	Prestation de service unique
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RAC	Reste à charge
RAM	Relais assistante maternelle
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RPE	Relais petite enfance
RSA	Revenu de solidarité active
SMIC	Salaire minimum de croissance
SPPE	Service public de la petite enfance
UDAF	Union départementale des associations familiales
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAPEI	Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés
ZRR	Zones de revitalisation rurale





## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

---



[Facebook.com/lecese](https://www.facebook.com/lecese)



[instagram.com/cese\\_officiel/](https://www.instagram.com/cese_officiel/)



[twitter.com/lecese](https://twitter.com/lecese)



[youtube.com/user/ceseRF](https://www.youtube.com/user/ceseRF)



[fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental](https://fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental)

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41 122-0004

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155719-2



9 782111 557192

**Direction de l'information  
légal et administrative**  
Les éditions des *Journaux officiels*

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)

