



**EHESP**

**MODULE INTERPROFESSIONNEL DE SANTÉ PUBLIQUE**

**– 2010 –**

**LA PETITE ENFANCE:  
UN ENJEU DE PROTECTION SOCIALE?**

**– Groupe n° « 14 » –**

- |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| – <b>CLAUDON Laurence</b>   | – <b>PANCHOUT Stéphanie</b> |
| – <b>GRAS Christophe</b>    | – <b>SCHMIDT Fanny</b>      |
| – <b>KABAR Marie Claire</b> | – <b>XAVIER Gladys</b>      |
| – <b>LARIVIERE David</b>    |                             |

*Animateurs:*

*Mme José QUENTEL*

*Mr Arnaud GRAMOULLE*

---

# S o m m a i r e

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>I. La politique de la petite enfance constitue un facteur de cohésion sociale, favorisant la croissance économique et l'inclusion sanitaire et sociale.</b>	<b>3</b>
<i>A. La politique de la petite enfance, levier de croissance et de création d'emplois garantissant la pérennité du système de sécurité sociale</i>	<i>3</i>
1. Un renouvellement des générations propice au maintien de la croissance par l'emploi	3
2. La politique de la petite enfance garantit la pérennité du financement d'un système de protection sociale fondé sur la solidarité	4
<i>B. Instrument de promotion de l'égalité sociale, la politique de la petite enfance favorise la protection sanitaire et le soutien à la parentalité</i>	<i>6</i>
1. La politique de la petite enfance contribue à la santé du jeune enfant à travers des actions associant les parents	6
2. La politique de la petite enfance vise à mettre en place des modes d'accueil privilégiant l'intérêt de l'enfant et au delà l'inclusion sociale de la famille	7
<b>II. Si l'offre en direction de la petite enfance apparaît abondante et diversifiée, elle reste néanmoins insuffisamment régulée et ne répond qu'imparfaitement aux besoins</b>	<b>9</b>
<i>A. Le libre choix du mode d'accueil du jeune enfant est garanti par une offre diversifiée et réglementée et un dispositif complexe de solvabilisation</i>	<i>9</i>
1. Le modèle français privilégie une offre de modes de garde diversifiée et structurée pour répondre aux besoins des familles	9
2. La liberté de choix entre les modes de garde est garantie par les prestations de solvabilisation des familles	11

***B. En contradiction avec le principe de libre choix, la politique d'accueil de la petite enfance rencontre des obstacles liés à son organisation et à son financement*** \_\_\_\_\_ **12**

1. La politique de la petite enfance est caractérisée par une inadéquation entre l'offre et la demande \_\_\_\_\_ 12

2. Si le dispositif français tend à privilégier la diversité de l'offre d'accueil, il peut toutefois difficilement lisible et complexe pour les familles, et livré à un pilotage morcelé \_\_\_\_\_ 14

**III. Pour gagner en qualité et en accessibilité, la politique d'accueil de la petite enfance ne devrait-elle pas se structurer autour d'un chef de file régulateur des offres publiques et privées ?** \_\_\_\_\_ **16**

***A. La politique publique d'accueil du jeune enfant, pour répondre aux besoins des familles, doit favoriser une offre diversifiée, structurée et régulée par un chef de file unique*** \_\_\_\_\_ **16**

1. La recherche de l'efficacité par la redéfinition de l'architecture des aides financières et l'approfondissement de la diversité des offres d'accueil \_\_\_\_\_ 16

2. De l'idée d'un droit opposable à l'accueil de l'enfant à celle d'un service public de la petite enfance \_\_\_\_\_ 18

***B. Pour être légitime et complémentaire aux actions publiques, l'offre privée doit être innovante et accessible à tous les publics*** \_\_\_\_\_ **20**

1. Une intervention croissante et légitime d'acteurs privés pour répondre aux nouveaux besoins des familles \_\_\_\_\_ 20

2. Une relation toujours plus étroite entre secteur public et secteur privé dans un souci de respect des valeurs de la petite enfance : accessibilité et qualité \_\_\_\_\_ 22

**CONCLUSION** \_\_\_\_\_ **24**

***Bibliographie*** \_\_\_\_\_ **25**

***Liste des annexes*** \_\_\_\_\_ **I**

---

## Liste des sigles utilisés

---

AMF	Association des maires de France
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAMPS	Centre d'action médico-sociale précoce
CHU	Centre hospitalier universitaire
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CMPP	Centre médico psycho- pédagogique
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CODAJE	Commission départementale de l'accueil du jeune enfant
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FNMF	Fédération nationale de la mutualité française
HCF	Haut conseil de la famille
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MACIF	Mutuelle assurance des commerçants et industriels de France
MAEF	Mutuelle Atlantique Enfance et Famille
MIP	Module interprofessionnel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SPPE	Service public de la petite enfance
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNCCAS	Union nationale des centres communaux et d'action sociale
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

---

## Méthodologie

---

Le module interprofessionnel (MIP) a pour objectif de faire naître en trois semaines, autour d'une problématique de santé publique, une réflexion commune entre futurs professionnels du champ sanitaire, social et médico-social mais de cultures et d'horizons différents.

Composé de trois élèves directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, d'un élève directeur d'hôpital, d'une élève directrice des soins et de deux élèves inspectrices de l'action sanitaire et sociale, notre groupe a su mettre à profit la complémentarité de ses membres pour traiter collectivement la problématique proposée sur la petite enfance.

En début de session, un membre du groupe a accepté d'assurer l'aspect logistique du module et deux autres l'interface avec les coordonnateurs, Madame José QUENTEL et Monsieur Arnaud GRAMOULLE, chargés de mission respectivement auprès d'Harmonie mutuelle et de la MACIF.

Après une présentation de la mutualité et des questionnements relatifs au sujet, nos coordonnateurs nous ont laissés libres de définir le périmètre de la problématique que nous souhaitons traiter à travers le thème de la petite enfance.

Afin de compléter les entretiens déjà organisés par nos coordonnateurs auprès de représentants mutualistes des Pays de la Loire, nous avons sollicité différents partenaires intervenants sur le champ de la petite enfance qui ont eu la gentillesse de nous consacrer de leur temps dans un calendrier contraint pour chacun : cabinet de la Ministre déléguée à la famille, conseils généraux, caisse d'allocation familiale (nationale et départementale), communes, crèche parentale à Rennes et en Ile-de-France, crèches hospitalières.

La première semaine a été dédiée à l'appropriation du sujet par le groupe à partir de recherches documentaires, à l'élaboration d'une ébauche de plan qui a permis de répartir le travail d'approfondissement entre les membres du groupe, ainsi qu'à l'organisation des entretiens : prise de rendez-vous, formalisation des grilles d'entretien.

Les interviews ont été menées en interdisciplinarité. Chacun a fait l'objet d'un compte-rendu à l'ensemble du groupe. Pour respecter l'anonymat des personnes rencontrées, ces

comptes-rendus n'ont pas été portés en annexes du présent document, mais sont mis à la disposition du rapporteur.

Après avoir conforté notre plan au regard de l'exploitation documentaire et du contenu des entretiens, nous l'avons transmis pour avis aux coordonnateurs et avons consacré la dernière semaine à la rédaction du rapport et à la préparation de la présentation orale.

Cadre d'un travail d'équipe qui sollicite qualité d'écoute, d'analyse et de conciliation des positions des participants, le MIP préfigure nos futures relations professionnelles en tant que manager, à la fois à travers l'animation d'un groupe de travail (une équipe), la détermination d'actions partagées et la répartition de tâches entre les acteurs. Il constitue une expérience riche d'enseignements tant personnels (positionnement au sein du groupe) que professionnels (implication dans une politique publique, prise de positions fondées sur des arguments contradictoires selon les intervenants rencontrés).

## INTRODUCTION

La politique familiale est aujourd'hui une des composantes majeures des politiques économiques et sociales. Au-delà de favoriser le bien-être des familles et le maintien des liens familiaux, la politique familiale, dont la petite enfance est l'un des aspects, se trouve à l'intersection d'autres objectifs : conciliation de la vie familiale et professionnelle, promotion de l'égalité en matière d'emploi et d'investissement dans l'éducation des enfants, développement de l'enfant, soutien à la parentalité, réduction de la pauvreté. La politique de la petite enfance, née du souci de protéger les enfants de la naissance à la scolarisation obligatoire, se tourne désormais vers le développement de modes d'accueil pour répondre à la reconfiguration de la politique familiale.

A la Libération, la France a choisi de faire de la famille une affaire publique. Intégrée au système de sécurité sociale et fondée sur un principe universaliste de redistribution horizontale par le jeu des allocations familiales et du quotient familial, cette politique visait à garantir la promotion et la protection d'un modèle familialiste et patriarcal : Monsieur Gagne-pain et Madame Au foyer.

Portée par des nouveaux enjeux nés de la mutation de la structure familiale, des choix de vie des familles et de la volonté de rationaliser les dépenses publiques, la politique familiale perd de son aspect idéologique nataliste et familialiste et évolue dans deux directions : d'une part, elle se socialise en ciblant les familles ayant les besoins les plus importants. Elle devient alors un instrument de réduction de la pauvreté par les transferts monétaires qu'elle met en place ; d'autre part, elle ne cherche plus à promouvoir un modèle familial mais veut s'adapter aux aspirations des familles tout en soutenant la croissance par l'emploi des femmes.

Les orientations spécifiques en direction de la petite enfance repose ainsi sur le principe du double libre choix offert aux familles : celui de concilier vie familiale et vie professionnelle et celui d'interrompre temporairement leur activité.

Pour répondre à ces objectifs économiques et sociaux, les pouvoirs publics se sont engagés à partir des années 1980, dans le développement d'une offre de modes d'accueil et de prestations multiformes, ainsi que de mesures de défiscalisation (à travers notamment des plans « petite enfance », et d'une réglementation structurée autour des enjeux de qualité, de professionnalisation et de sécurité de la prestation d'accueil du jeune enfant).

Malgré ces ambitions, les objectifs ont du mal à être atteints et ne paraissent pas répondre aux besoins tant quantitatifs, difficiles à évaluer, que qualitatifs souhaités par les parents, rendant partiellement inefficace le principe du libre choix. Actuellement sans chef de file désigné, l'offre d'accueil du jeune enfant se traduit par une juxtaposition d'acteurs publics et privés, de financements et de services, préjudiciables à sa lisibilité, à son efficacité et à un traitement égalitaire des familles.

Depuis de nombreuses années, le secteur de la petite enfance fait l'objet de multiples rapports et analyses qui démontrent l'enjeu politique et les intérêts économiques et sociaux qu'il représente (rapport Bouyala-Roussile en 1982, rapport sur le service public de la petite enfance en 2007, rapport Tabarot en 2008 notamment).

Aussi, dans un contexte politiquement mouvant entre décentralisation et contrainte financière, en quoi la pérennité d'un système de protection fondé sur la solidarité peut-elle être assurée par une politique de la petite enfance dynamique et structurée ? L'insuffisance, l'inadaptation voire le coût financier des solutions d'accueil génèrent-ils un risque social pour les familles que la collectivité doit prendre en charge ? Quelle peut être la légitimité de l'intervention de nouveaux acteurs privés dans un domaine fondé sur un principe de solidarité ?

Par la conciliation de la vie familiale et professionnelle, la politique de la petite enfance favorise la croissance économique, la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités. (I). Néanmoins, le système français, partagé entre prestations monétaires et équipements et éclaté entre de multiples acteurs, n'offre aujourd'hui ni la garantie du libre choix des parents, ni celle d'une égalité de traitement des familles (II).

C'est dans ce contexte que la conjugaison de l'action d'acteurs publics et privés, régulée par un chef de file pourrait être la solution à privilégier pour garantir aux familles les conditions optimales à la conciliation de leur vie professionnelle et personnelle (III).



## **I. La politique de la petite enfance constitue un facteur de cohésion sociale, favorisant la croissance économique et l'inclusion sanitaire et sociale.**

Les politiques destinées à la petite enfance sont aujourd'hui interdépendantes des politiques économiques, sanitaires et sociales, en favorisant le maintien sur le marché du travail des deux parents tout en garantissant le bien-être des enfants.

### **A. La politique de la petite enfance, levier de croissance et de création d'emplois garantissant la pérennité du système de sécurité sociale**

#### **1. 1. Un renouvellement des générations propice au maintien de la croissance par l'emploi**

- ***En favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle des familles, la politique de la petite enfance contribue au maintien en emploi des femmes et au renouvellement des générations***

L'ambition de la politique française de la petite enfance est duale : il s'agit de laisser les parents choisir entre vie familiale et vie professionnelle en leur offrant des aides financières et des modes d'accueil adaptés au mieux à leurs besoins, tout en les encourageant à maintenir leur activité.

Les analyses économiques démontrent que l'accès à un mode de garde favorise le maintien en emploi des parents, et en particulier des femmes. Edgar MAURIN montre en effet, qu'après le refus d'une place en crèche, près de 30% des mères, surtout dans les familles défavorisées, étaient obligées de garder elles-mêmes leur enfant alors qu'elles auraient préféré travailler<sup>1</sup>.

Grâce une politique de la petite enfance dynamique, la France affiche un taux de fécondité à 1,99 enfants par femme, plus élevé que dans la plupart des pays européens, et ce malgré un léger fléchissement en 2009 . Les pays du sud européen qui ont des politiques moins développées dans le domaine, présentent des taux de fécondité et d'activité des femmes moins élevés, sauf le Portugal qui fait figure d'exception. En France, les parents hésitent moins à agrandir leur famille et à contribuer ainsi au renouvellement des

---

<sup>1</sup> Edgar Maurin, Etude de 2007 reprise par Le Monde du 9 avril 2010

générations,<sup>2</sup> permettant de conserver une société jeune, capable de financer un système de protection sociale fondé sur un principe de solidarité.

En conséquence, une politique de la petite enfance répondant au mieux aux besoins des familles favorise le maintien en activité des deux parents et présente un double intérêt : en évitant l'exclusion prolongée des femmes du marché de l'emploi et des difficultés de réinsertion professionnelle, cette politique garantit le maintien du pouvoir d'achat des familles, capables de consommer et de soutenir la croissance et l'emploi.

Elle véhicule également auprès de ses enfants une image positive du parent qui travaille.

- *La politique de la petite enfance crée une nouvelle filière d'emplois, porteuse de croissance et non délocalisable*

Au surplus, avec un potentiel de croissance important, la politique de la petite enfance favorise le développement des emplois dans le secteur des services à la personne. En effet, cette politique ambitionne d'offrir aux familles près de 100 000 nouvelles places d'accueil du jeune enfant chez les assistantes maternelles et de renouveler les nombreux départs en retraite de ces dernières, estimés à 80 000 d'ici à 2015 sur un effectif total de 260 000.<sup>3</sup>

L'avantage de l'investissement massif dans cette catégorie d'emplois réside dans leur caractère non délocalisable. Ainsi, en soutenant les emplois au service de l'accueil du jeune enfant, la politique de la petite enfance contribue à la croissance nationale par l'emploi, générant des recettes nouvelles au profit du financement de la protection sociale.

## 2. La politique de la petite enfance garantit la pérennité du financement d'un système de protection sociale fondé sur la solidarité

Le modèle français de protection sociale est fondé sur le principe de la solidarité nationale pour le financement du régime de sécurité sociale, incluant le régime de retraite par répartition et pour le financement du régime de l'assurance chômage.

---

<sup>2</sup> Le seuil de renouvellement des générations est fixé à 2,1 enfants par femme

<sup>3</sup> A.CAIZI, D. CHAUFFAUT, S. LE CHEVILLIER, S. LEMOINE, J. MINONZIO, H. PARIS, A. ROZAN, janvier 2008, « *La politique familiale demain : quatre scénarios exploratoires* » - CNAF Dossiers d'étude n°100

Partant de ce constat, la croissance économique française doit s'appuyer sur un marché de l'emploi dynamique pour assurer la soutenabilité financière du système de protection sociale. En effet, plus la population active sera jeune et nombreuse, plus l'Etat sera en mesure de prélever un haut niveau à la fois de cotisations sociales (salariales et patronales) et d'impositions de toutes natures (en particulier les impôts affectés que sont la CSG et la CRDS). La pérennité du système de protection sociale sera ainsi assurée.

*S'agissant du régime français de sécurité sociale* (branches Maladie, Famille, Vieillesse et Accident du travail et maladies professionnelles), son financement est fondé sur un mécanisme de solidarité. Les cotisations des uns financent les prestations sociales des autres.

Le cas particulier de la branche vieillesse est révélateur en ce sens que les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités. Dès lors, la pérennité d'un tel régime repose sur deux principaux facteurs : un taux élevé de croissance des revenus et une population active nombreuse.

Dans un contexte de chômage structurel élevé et d'augmentation croissante du nombre de retraités, l'avenir du régime français de retraite par répartition rend indispensable une politique d'incitation au renouvellement des générations, destinée à éviter le basculement de la société française vers la catastrophe démographique que connaît le Japon.

*S'agissant du régime d'assurance chômage*, ce sont les cotisations sociales patronales et salariales qui en garantissent le financement. En effet, l'indemnisation des chômeurs est assurée par la contribution conjointe des entreprises et des salariés.

La pérennité de ce régime ne peut être assurée qu'à deux conditions : d'une part, une croissance fondée sur un marché de l'emploi dynamique et une population active nombreuse et jeune, et d'autre part, un tissu d'entreprises dense et structuré, capable de contribuer aux recettes du régime de l'assurance chômage.

Dans les deux cas, la politique de la petite enfance, en incitant les familles à renouveler les générations par la conciliation de la vie familiale et vie professionnelle et au maintien en emploi des femmes, constitue un levier essentiel à la pérennité du système de sécurité sociale.

Cette politique représente donc un « investissement pour l'avenir, [...] pour protéger les individus contre les aléas de la vie [...] tout en répondant aux défis économiques de demain<sup>4</sup> ».

***B. Instrument de promotion de l'égalité sociale, la politique de la petite enfance favorise la protection sanitaire et le soutien à la parentalité***

***1. La politique de la petite enfance contribue à la santé du jeune enfant à travers des actions associant les parents***

L'arrivée d'un nouveau-né dans une famille est à la fois source de bonheur et de difficultés pour certaines d'entre elles. En effet, l'évolution de la structure familiale fait émerger de nouveaux risques psycho-sociaux pouvant porter atteinte à la santé de l'enfant. Les modes d'accueil collectif participent ainsi à la protection du jeune enfant et à l'éducation des parents.

Les consultations proposées par la PMI<sup>5</sup> visent à la prévention et au dépistage des troubles psychomoteurs. Outre les visites médicales obligatoires prévues dans le cadre des prestations familiales versées par la CAF, la PMI organise dans les écoles maternelles des bilans de santé pour les enfants de 4 ans. Au-delà de cette obligation légale, la ville de Rennes contractualise, par exemple, avec des médecins libéraux qui assurent des actions de prévention dans le cadre de vacations en crèches.

Ces actions médico-sociales requièrent une attention particulière et favorisent une orientation précoce vers des professionnels de santé et/ou des structures spécialisées (CMPP, CAMPS...). Elles contribuent ainsi à améliorer l'état général de santé de la population en évitant l'apparition ou l'aggravation de la maladie. Inscrite dans une perspective de long terme, cette politique maintient un haut niveau de santé de la population, source de diminution des dépenses de santé.

La prévention médicale par l'information et l'éducation des parents vise la famille dans son intégralité à travers la prise en charge du jeune enfant. Des visites médicales obligatoires au cours de la grossesse sont organisées pour la mère. Elles se poursuivent par la prise en charge régulière de l'enfant dès sa naissance.

---

<sup>4</sup> Esping-Andersen, Gosta, 2008, « *Trois leçons sur l'Etat Providence* », Editions du Seuil

<sup>5</sup> La loi du 7 mars 2007 réformant la protection de l'enfance réaffirme les compétences du Conseil Général en matière de prévention maternelle et infantile

Différentes actions de prévention à l'intention des parents sont mises en œuvre par les communes, les conseils généraux et des acteurs privés, sur des thèmes à enjeux nationaux comme notamment l'alimentation du jeune enfant, la protection contre le soleil, ou encore l'hygiène.

La politique de la petite enfance présente par ailleurs un caractère social dans la mesure où elle vise également la réduction des inégalités et l'inclusion sociale des familles.

## 2. La politique de la petite enfance vise à mettre en place des modes d'accueil privilégiant l'intérêt de l'enfant et au delà l'inclusion sociale de la famille

La mixité sociale, dès l'âge préscolaire, constitue une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances. Alain Ehrenberg estime que « la période de 0 et 6 ans est propice à la socialisation de l'enfant<sup>6</sup> », et que les structures d'accueil constituent des lieux d'apprentissage de la vie en collectivité.

L'éducation et la prévention précoces des jeunes générations favorisent une limitation de la délinquance et de la reproduction des inégalités intergénérationnelles. En effet, la politique de la petite enfance, en contribuant à l'égalité des chances, doit être vue comme un investissement social dans le capital humain et doit favoriser le bien-être de l'enfant, réduire les risques sociaux ultérieurs qu'il pourrait rencontrer. Il s'agit de se placer dans une logique « Prévenir plutôt que guérir ».

Au-delà de l'accueil du jeune enfant, la recherche de son bien-être encourage le soutien aux parents avec pour ambition de les conseiller et de les orienter sur le projet éducatif le plus adapté à leur situation personnelle et professionnelle. La mère peut être accompagnée socialement dans les tâches quotidiennes par une auxiliaire de vie sociale ou par un technicien de l'intervention sociale et familiale.

Un accent particulier est mis sur l'accompagnement des familles défavorisées avec le dessein de diminuer l'incidence des difficultés socio-économiques des parents : faiblesse du niveau d'éducation et de revenu du foyer, exclusion sociale, familles immigrées, monoparentales... La précarité peut être à l'origine de comportements parentaux inadéquats, l'environnement familial favorisant alors la reproduction des inégalités.

---

<sup>6</sup> Entretien avec Alain Ehrenberg, Le Monde, 25-26 avril 2010

Si la mise en place d'une prévention précoce suscite en France des débats voire des réticences par crainte de stigmatisation, les dépenses engagées sur la petite enfance peuvent limiter les risques ultérieurs de la vie d'adulte (pauvreté, chômage, délinquance)<sup>7</sup>.

L'objectif est d'aider les parents et les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités éducatives par le biais d'un accompagnement et de les conforter dans leur rôle. La CAF et les collectivités locales participent au financement de ces actions d'appui à la parentalité.

Les pouvoirs publics soutiennent financièrement des structures qui accueillent un certain nombre d'enfants issus de familles en situation de vulnérabilité. Les exigences en termes de taux d'accueil varient d'une collectivité à l'autre. A titre d'exemple, le conseil général d'Ille-et-Vilaine soutient les établissements accueillant 40% d'enfants vulnérables.

Pour permettre la socialisation précoce des enfants et la conciliation vie familiale et vie professionnelle, la réponse à cet enjeu passe par la promotion des modes d'accueil et de prestations diversifiées qui s'exerce néanmoins dans le cadre du principe de libre choix.

---

<sup>7</sup> Daphine CHAUFFAUT , mars 2010, retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance, politiques sociales et familiales,n°99

**II. Si l'offre en direction de la petite enfance apparaît abondante et diversifiée, elle reste néanmoins insuffisamment régulée et ne répond qu'imparfaitement aux besoins**

**A. *Le libre choix du mode d'accueil du jeune enfant est garanti par une offre diversifiée et réglementée et un dispositif complexe de solvabilisation***

Depuis une vingtaine d'année, la France a conduit une politique volontariste d'augmentation et de diversification des dispositifs en matière de la petite enfance. L'objectif premier de celle-ci est de permettre à tous les parents de choisir librement de faire garder leur enfant et de conserver leur activité professionnelle, à travers un dispositif de solvabilisation des familles et d'offre de places d'accueil.

**1. *Le modèle français privilégie une offre de modes de garde diversifiée et structurée pour répondre aux besoins des familles***

La politique française de la petite enfance concerne en particulier la catégorie des enfants de 0 à 3 ans compte tenu de la scolarisation généralisée en classe maternelle à partir de 3 ans. Si les parents font le choix de faire garder leur enfant par une structure d'accueil pour conserver leur activité professionnelle<sup>8</sup>, ils peuvent recourir soit à une garde individuelle, soit à une garde collective.

***La garde dite individuelle*** concerne les parents ayant recours à des assistantes maternelles ou à une garde à domicile. Ce mode de garde permet de répondre plus facilement aux besoins des parents en matière de contraintes horaires et d'individualiser la prise en charge de l'enfant.

***La garde collective*** concerne les enfants confiés à des structures de tailles plus ou moins importantes et prenant des formes diverses. Les structures les plus répandues sont les établissements d'accueil collectif du jeune enfant (plus connus sous le terme de crèche) qui ont pour vocation d'accueillir les enfants jusqu'à trois ans de façon régulière. Celles-ci peuvent alors être soit « de quartier », implantée à proximité du domicile de l'enfant et dans la limite de 60 places, soit « d'entreprise » ou gérées par les parents eux même sous une forme « associative ».

---

<sup>8</sup> 50% des parents ont recours à la famille ou à un voisin pour faire garder leur enfant (enquête PMI, DRESS)

Ces crèches « traditionnelles » sont aujourd'hui complétées par d'autres structures d'accueil destinées à répondre aux besoins des parents, notamment au regard des horaires atypiques et dès lors que l'enfant a plus de trois ans. Pour répondre à ces besoins, les parents peuvent aujourd'hui faire appel occasionnellement à certaines structures comme les haltes garderies ou les jardins d'enfants qui accueillent les enfants de 3 à 6 ans. Afin de répondre à la diversité des demandes dans une même structure, depuis le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans, les parents peuvent faire appel à un établissement dit « multi accueil ». Ces structures proposent différents modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans et permettent de combiner l'accueil régulier et occasionnel.

De plus, afin de répondre à un besoin localisé et ponctuel, le décret du 20 février 2007 a donné naissance à une nouvelle forme de service d'accueil: la micro crèche<sup>9</sup>, qui accueille au maximum 9 enfants de moins de 6 ans, dans des conditions réglementaires allégées<sup>10</sup>.

La garde collective est aujourd'hui le mode le plus sollicité par les parents. Elle représente 31% des services de garde rémunérés en France. L'aspect collectif a pour avantage de socialiser l'enfant, de lui permettre de développer les bases de l'autonomie et de la communication avec les autres.

Dans les deux cas, pour répondre à des objectifs de sécurité et de qualité, les pouvoirs publics ont développé progressivement une réglementation stricte et pluridisciplinaire. Les structures et les assistantes maternelles doivent, pour pouvoir exercer, obtenir un agrément délivré par le président du conseil général<sup>11</sup>. Celui-ci accompagne les structures agréées et s'assure du respect des conditions d'hygiène et de sécurité ainsi que des effectifs (ratios, qualification).

Le projet de décret relatif aux personnels du secteur de la petite enfance assouplit en particulier la capacité d'accueil, diminue la part des professionnels les plus qualifiés dans les établissements (éducateurs de jeunes enfants et puéricultrices) et augmente les capacités maximales d'accueil des assistantes maternelles (encadrement possible de 4 enfants, regroupement en maisons d'assistantes maternelles pouvant accueillir jusqu'à 16 enfants).

---

<sup>9</sup> Article R2324-46-2

<sup>10</sup> V. Annexe 3 - structure et financement de la micro-crèche

<sup>11</sup> Article L2324-1 du code de santé publique relatif aux établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans



Ce projet a fait l'objet de débats alimentés notamment par l'UNIOPSS et l'UNAF. Selon elles, cette réforme risque de mettre fin à la souplesse des conditions de travail des professionnels de la petite enfance et des conditions d'accueil d'enfants en urgence qui permettent aux structures d'apporter aujourd'hui un service de qualité en toute sécurité. A l'inverse, certains responsables de crèches<sup>12</sup> considèrent que ce texte ne fait qu'apporter une sécurité juridique aux professionnels de la petite enfance en entérinant une pratique antérieure.

Pour répondre au principe du libre choix des parents, les pouvoirs publics ont également mis en place un système d'aides diverses.

## 2. La liberté de choix entre les modes de garde est garantie par les prestations de solvabilisation des familles

Conformément au préambule de la constitution de 1946 qui énonce que « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », les pouvoirs publics ont instauré des mécanismes d'aides financières, versées par les CAF pour venir en aide aux familles ayant de jeunes enfants. Ces aides comprennent les allocations familiales versées dès le deuxième enfant, majorées par le complément familial calculé sur la base des revenus et complétées par les prestations spécifiques à la petite enfance. Ainsi, leur finalité reste l'intérêt de l'enfant, les organismes sociaux étant alors en mesure de contrôler si l'enfant est élevé dans de bonnes conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène. Dans le cas contraire, la gestion des prestations sociales peut être mise sous la tutelle d'un travailleur social.

Les prestations familiales liées à la petite enfance permettent aux parents de compenser le coût de l'enfant, dans un souci de conciliation entre la vie professionnelle et personnelle. Ainsi, les multiples allocations (prénatales et post natales) ont évolué progressivement vers une prestation unique appelé « la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant » (PAJE<sup>13</sup>) qui complète les allocations familiales.

Dans un objectif de libre choix en matière de prise en charge du jeune enfant jusqu'à sa scolarisation, la PAJE comprend un complément de libre choix, soit du mode de

---

Article Article L. 321-4 du code de l'action sociale et de la famille concernant les assistantes maternelles

<sup>12</sup> Crèche hospitalière de du GHU de Cochin

<sup>13</sup> Prime de naissance, entretien et garde de l'enfant – V. Annexe 5

garde collectif ou individuel, soit de libre choix d'activité si le parent cesse totalement ou partiellement son activité.

Des dispositifs organisationnels, comme le centre d'information de la petite enfance à Rennes (l'Étoile), complètent ces aides financières afin de rendre plus lisibles les dispositifs et d'aider les parents dans leurs recherches d'un accueil pour leur jeune enfant.

Néanmoins, malgré un dispositif d'aides structurelles et financières dense et diversifié, ce dispositif ne parvient qu'imparfaitement à satisfaire les besoins des familles.

***B. En contradiction avec le principe de libre choix, la politique d'accueil de la petite enfance rencontre des obstacles liés à son organisation et à son financement***

Si l'offre en matière de petite enfance a progressé, que de nouvelles structures, souvent très innovantes sont créées, certaines limites demeurent. Elles sont de deux ordres : l'insuffisance de l'offre face aux besoins en structures d'accueil et la complexité du dispositif.

***1. La politique de la petite enfance est caractérisée par une inadéquation entre l'offre et la demande***

Le libre choix du mode de garde des enfants constitue la pierre angulaire de la politique française de la petite enfance. Toutefois, ce principe reste aujourd'hui encore théorique, contraint par les offres actuelles ainsi que par le niveau des revenus des familles. Selon la DARES,<sup>14</sup> une femme sur trois arrête de travailler suite à la naissance d'un enfant en évoquant en raison principale la difficulté de trouver le mode de garde adéquat. Le besoin en nombre de places d'accueil à créer est en effet estimé à 400 000<sup>15</sup>.

Au-delà de ce constat, le coût d'une garde à domicile peut contraindre les familles à salaires modérés à privilégier une garde en structure collective. Toutefois, au regard du manque de places disponibles, leur accès ne leur sera pas garanti, obligeant ces familles à trouver elles-mêmes une solution adaptée à leur situation.

---

<sup>14</sup> DARES, premières synthèses juillet 2003 « pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant »

<sup>15</sup> Rapport Tabarot, 2008, p30

En outre, malgré un investissement public majeur dans le financement des prestations sociales, d'importantes inégalités subsistent et contraignent un parent à suspendre son activité (la mère dans 96% des cas<sup>16</sup>). En effet, pour des raisons d'effet de seuil, certaines familles possèdent des revenus dépassant les plafonds d'accès aux aides financières et aux structures d'accueil collectif, tout en ne pouvant assumer seules les coûts induits par un mode de garde individuel. Le reste à charge étant trop important, un parent recourt contre sa volonté à un congé parental (40% des mères en CLCA ont eu recours à cette allocation par défaut de mode de garde adapté à leur situation financière).

L'évolution démographique des assistantes maternelles va contribuer à aggraver le manque d'adéquation entre l'offre d'accueil et les besoins des familles<sup>17</sup>. La revalorisation des qualifications requises pour accéder à l'agrément du Conseil général et le peu d'attractivité des rémunérations proposées aux assistantes maternelles peuvent également avoir un impact négatif sur l'offre d'accueil individuel.

Au-delà de l'inadéquation entre offre et demande, se pose la problématique de l'adaptation de l'offre aux horaires atypiques<sup>18</sup> des parents, et en particulier dans un contexte de multiplication des familles monoparentales. Les dispositifs actuels d'accueil ne tiennent compte que marginalement de ces besoins particuliers, mais croissants, à travers notamment des offres en structures hospitalières, ou des crèches privées ouvertes 24h/24h. Le plus souvent, les parents contraints aux horaires atypiques confient la garde de leurs enfants à un tiers (cercle familial, amis).

La densité et la répartition de l'offre d'accueil sont inégales selon les territoires<sup>19</sup>. En effet, les structures d'accueil collectif se concentrent en Ile de France et dans le Sud Est de la France, tandis que l'accueil chez des assistantes maternelles est le mode le plus répandu dans le Nord de la France.

La disparité des structures d'accueil de jeunes enfants se vérifie également entre les départements : les schémas départementaux de l'enfance traduisent des divergences d'ambition politique entre les collectivités, En effet, si le département des Hauts de Seine a conservé la gestion en propre de 13 crèches départementales issues de l'ancien département de la Seine, le département de l'Ille et Vilaine laisse les communes gérer les

---

<sup>16</sup> Avis du HCF sur le CLCA et l'accueil du jeune enfant, 11 février 2010, p.1

<sup>17</sup> 18% d'entre elles partiront en retraite d'ici à 2015

<sup>18</sup> Horaires de travail variables appelant des modes de garde tôt le matin, tard le soir, voire de nuit

<sup>19</sup> V. Annexe 7

crèches publiques. De même si les départements de la région Ile de France disposent d'un nombre important de places d'accueil collectif, d'autres départements, plus ruraux, comme l'Aisne ou la Meuse en sont plus faiblement équipés.

Toutefois, le manque de places d'accueil n'est pas généralisé. En effet, la ville de Rennes estime couvrir les besoins des familles, du fait notamment de la prise en compte de cet impératif dans la conduite de ses politiques d'aménagement urbain.

2. *Si le dispositif français tend à privilégier la diversité de l'offre d'accueil, il peut toutefois difficilement lisible et complexe pour les familles, et livré à un pilotage morcelé.*

La politique de l'offre en matière de petite enfance repose sur un dispositif complexe conjuguant l'action de nombreux acteurs :

- les communes et les intercommunalités à travers la définition du schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des jeunes enfants <sup>20</sup> et l'attribution des places d'accueil collectif aux familles ;
- les départements à travers la délivrance des agréments et le pilotage de la PMI ;
- les caisses d'allocations familiales à travers le soutien financier aux familles et aux professionnels ;
- l'Etat, dans la détermination de la politique nationale de la petite enfance.

Les parents sont ainsi confrontés à une diversité d'intervenants, et doivent s'adresser à différents guichets pour accéder aux informations et aux aides financières et structurelles. Face à cette complexité, des points infos familles et des relais d'assistantes maternelles ont été mis en place pour aider les parents en difficultés.

De même la CNAF a lancé le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr) à destination des parents, pour recenser le nombre et la disponibilité des assistantes maternelles sur les territoires. Si certaines collectivités ont développé des services itinérants en matière d'informations dans le domaine de la petite enfance. Des dispositifs de coordination et de rapprochement de l'offre et de la demande en matière d'accueil sont expérimentés au sein de 51 CAF.

---

<sup>20</sup> Article L214-2 du code de l'action sociale

La multiplication de ces initiatives sans réel pilotage unifié ne permet toutefois pas de répondre aux besoins de clarté et de lisibilité exprimés par les familles.

La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, copilotée par le conseil général et la CAF, tend à coordonner la politique de la petite enfance dans le département. Son influence varie selon les départements.

Au-delà des collectivités territoriales et des caisses d'allocations familiales, les entreprises représentent un acteur émergent dans la politique de la petite enfance. Dans cette optique de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, a été instauré en 2003 un crédit d'impôt famille<sup>21</sup> destiné à permettre aux employeurs d'investir dans le champ de l'accueil des enfants de leurs employés. Contrairement aux employeurs publics, cette opportunité n'a pas été prise en considération par les entreprises compte tenu notamment de la taille et de la capacité financière des entreprises françaises.<sup>22</sup>

Selon le rapport Tabarot, seuls 2% des employeurs de plus de 20 salariés proposent une place en crèche à leurs employés. 8% seulement des places en crèches collectives relèvent du statut de crèche de personnel. En conséquence, seules les collectivités territoriales, les ministères, les structures hospitalières et les grandes entreprises proposent de nombreuses places en structures d'accueil à leurs agents. Par exemple, le Conseil général des Hauts de Seine dispose d'une crèche pour les enfants de ses agents, de même que les centres hospitaliers universitaires rencontrés.

---

<sup>21</sup> 25% des dépenses engagées par l'entreprise dans la limite d'un plafond de 500 000€ (Rapport du CAS sur le SPPE, p14)

<sup>22</sup> 99% des entreprises françaises sont des TPE et PME

### III. Pour gagner en qualité et en accessibilité, la politique d'accueil de la petite enfance ne devrait-elle pas se structurer autour d'un chef de file régulateur des offres publiques et privées ?

A. *La politique publique d'accueil du jeune enfant, pour répondre aux besoins des familles, doit favoriser une offre diversifiée, structurée et régulée par un chef de file unique*

1. *La recherche de l'efficience par la redéfinition de l'architecture des aides financières et l'approfondissement de la diversité des offres d'accueil*

- *Solvabiliser les familles et lutter contre les inégalités en redéfinissant l'architecture des aides financières*

La solvabilisation des familles leur donne le choix du mode de garde et de la conservation d'une activité professionnelle. En effet, sans ces aides financières, les familles ne seraient pas en mesure de concilier vie professionnelle et vie personnelle.

Toutefois, ces prestations financières, souvent critiquées pour leur caractère injuste ou inefficace, pourraient faire l'objet de mesures de réforme. En effet, la question se pose de savoir pourquoi les allocations familiales sont délivrées par la CNAF à compter du deuxième enfant seulement. Si l'investissement matériel requis pour l'accueil optimal du premier enfant est assuré par la prime à la naissance (PAJE), l'entretien du premier enfant pourrait appeler au versement d'allocations familiales dès son arrivée.

De même, dans un souci de réduction de l'impact négatif de la perception du complément de libre choix d'activité (CLCA) sur les carrières féminines, sa réforme pourrait être envisagée à travers une réduction de sa durée et une augmentation de sa rémunération<sup>23</sup>. Toutefois, pour être efficace, cette mesure requiert l'amélioration de l'offre de modes d'accueil au risque de conduire les parents à cesser leur activité sans aucune aide de la collectivité.

---

<sup>23</sup> Avis du Haut Conseil de la Famille sur le CLCA et l'accueil du jeune enfant, 11 février 2010

Enfin, certains auteurs, comme H. Adrian<sup>24</sup>, estiment injuste que les familles et les personnes célibataires cotisent dans les mêmes proportions à l'assurance vieillesse arguant du fait que les familles faisant le sacrifice de ralentir leur carrière pour avoir des enfants, percevront à terme une retraite inférieure aux personnes n'ayant pas fait ce sacrifice. Si ce débat paraît intéressant dans un régime de retraite par répartition, il semble difficile de soutenir cette thèse qui « sanctionnerait » les personnes ayant fait le choix de ne pas avoir d'enfants. Il apparaît préférable de s'interroger sur les raisons qui ont conduit les individus à ne pas avoir d'enfants.

- ***Améliorer la réponse aux besoins par la diversification et la structuration de l'offre d'accueil***

Face à un besoin qu'il est difficile d'évaluer, compte tenu du principe du libre choix des familles, le gouvernement a néanmoins engagé une politique d'investissement massif de création de places d'accueil (1,3 Mds€ sur la législature 2007-2012). Ces orientations semblent traduire la volonté de concilier diversification et structuration de l'offre existante et rationalisation des dépenses publiques.

***S'agissant de l'offre d'accueil collective***, le gouvernement a engagé l'expérimentation d'une structure destinée aux enfants de 2 à 3 ans ne respectant pas les règles d'hygiène nécessaires à l'accès à l'école maternelle : le jardin d'éveil, qui propose une transition progressive vers le système scolaire.

Cette mesure est considérée par certains acteurs locaux rencontrés lors des entretiens<sup>25</sup> comme un instrument se substituant à l'école maternelle et comme un transfert de coût tant sur les collectivités que sur les familles. Toutefois, le nombre de places envisagées (8000 d'ici 2012) permet d'en douter.

Si l'ambition de cette structure est de diversifier l'offre d'accueil, l'analyse des acteurs à ce stade de l'expérimentation les conduit à considérer que ces jardins d'éveil resteront marginaux dans le paysage de la petite enfance. Néanmoins, dans les zones où la préscolarisation n'est pas possible, elle peut apporter une solution aux parents.

La seconde ambition des acteurs publics de la petite enfance est d'améliorer le taux d'occupation des établissements d'accueil collectif. Avec un taux d'occupation de 65%,

---

<sup>24</sup> H. Adrian, *Kinder und Renten (Enfant et retraites)*, Schnelldienst, 2005, p8

<sup>25</sup> Notamment les mutuelles (entretien avec la Fédération nationale des mutuelles françaises)

quand les crèches privées lucratives parviennent à des taux de 80%, il apparaît nécessaire d'optimiser l'utilisation des places existantes par des mécanismes de mise à disposition de places attribuées à des enfants dont l'absence temporaire est envisagée (maladie, déplacement prolongé des parents). Le Cabinet de la ministre déléguée à la famille estime qu'en rendant disponibles, à titre temporaire, ces places au profit de familles en attente de solution de garde, les établissements se rendraient flexibles et amélioreraient leurs taux d'occupation et le service rendu aux familles.

*S'agissant de l'accueil individuel*, la proposition de loi portant création des maisons d'assistantes maternelles, en cours d'examen, constitue une mesure novatrice destinée à la fois à améliorer les conditions de travail des assistantes maternelles, à répondre aux besoins des familles mais aussi à réduire les coûts, à travers :

- une amélioration de la qualité de l'accueil des enfants par une revalorisation de la qualification des assistantes maternelles et la promotion de l'échange des bonnes pratiques ;
- la promotion de la lutte contre l'isolement des assistantes maternelles et la valorisation de leurs compétences.

A la veille du départ progressif de milliers d'assistantes maternelles à la retraite d'ici à 2015, l'un des enjeux de la pérennisation de l'offre de solutions d'accueil consiste à rendre ce métier attractif à travers notamment une rémunération revalorisée et une ouverture au cumul emploi – retraite.

## 2. De l'idée d'un droit opposable à l'accueil de l'enfant à celle d'un service public de la petite enfance

Une offre mieux structurée constitue la condition préalable à l'ouverture d'un droit opposable à l'accueil du jeune enfant. La création d'un tel droit a fait l'objet en 2007 d'un engagement présidentiel. Faire valoir ce droit à l'accueil de l'enfant devant une juridiction administrative pose toutefois la question de l'autorité dont la responsabilité pourrait être engagée : l'Etat ? La commune ? L'intercommunalité ? Le conseil général ?

Sachant que son périmètre n'est pas défini et que l'offre d'accueil ne sera pas en mesure d'être garantie aux familles, son instauration est difficilement envisageable à brève échéance.



En outre, l'une des principales limites de la politique de la petite enfance réside dans son manque de lisibilité et dans sa complexité, au regard notamment du nombre important d'acteurs contribuant à sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable de clarifier le rôle de chacun et de rendre plus lisible cette politique aux yeux des familles. Pour atteindre cet objectif, plusieurs autorités pourraient assumer un rôle de chef de file :

- L'EPCI en tant qu'acteur de proximité pourrait être légitime pour assumer ce rôle mais la diversité des structures intercommunales et leur manque de « neutralité » ne leur permettraient pas d'être efficient dans cette fonction ;
- le conseil général, de par son expérience dans le domaine de la petite enfance et son action au bénéfice des plus vulnérables reste un acteur majeur mais il ne serait pas en mesure d'assurer un pilotage national ;
- la CNAF, en sa qualité d'acteur financier incontournable et d'expert de proximité, apparaîtrait comme étant l'autorité la plus légitime pour assurer ce rôle en donnant de l'efficacité à un dispositif aujourd'hui morcelé.

En qualité de chef d'orchestre d'un futur service public de la petite enfance, son rôle pourrait consister à poursuivre ses activités de soutien financier aux projets de création de structures et aux familles, tout en étendant ses missions à :

- la centralisation des informations nationales relatives à la petite enfance (recensement des modes d'accueil collectif et individuel ; délivrance des agréments ; guichet unique pour l'information des familles sur les aides financières et l'offre d'accueil) ;
- la rédaction d'un schéma départemental d'accueil du jeune enfant destiné à mieux réguler la coordination de l'offre d'accueil publique (crèches, jardins d'éveil) et privée (assistantes maternelles, crèches associatives, crèches privées, etc) ;
- la proposition de l'adaptation réglementaire des aides aux projets innovants répondant aux contraintes atypiques des familles.

Si certaines de ces ambitions relèvent déjà du contrat d'objectif et de gestion signé entre la CNAF et l'Etat pour la période 2009-2012 (comme le schéma départemental), l'ambition de faire de cette caisse un réel chef de file se heurte aux contraintes politiques et juridiques relatives aux compétences des collectivités locales, et en particulier celles du conseil général.

En outre, se pose la question de l'interaction locale entre un établissement public national, doté de 123 caisses dont la compétence est reconnue notamment à la lumière de leur neutralité politique, et des collectivités décentralisées dont le rôle en matière de prévention sanitaire est reconnu. Dans un tel schéma, quel serait dès lors l'autorité chargée du service de la PMI ?

Enfin, l'instauration d'un tel service public de la petite enfance requiert, selon le rapport Tabarot, un financement à hauteur de 5Mds€, capacité financière que les pouvoirs publics ne possèdent pas aujourd'hui.

Dans ces conditions, et compte tenu des contraintes liées au renforcement de l'offre de modes d'accueil, l'intervention croissante d'acteurs privés, capables d'innover et de répondre aux besoins atypiques des familles, apparaît complémentaire à l'action publique.

***B. Pour être légitime et complémentaire aux actions publiques, l'offre privée doit être innovante et accessible à tous les publics***

Une recomposition des systèmes d'acteurs interroge sur la légitimité de l'émergence d'intervenants du secteur privé dans un domaine fondé sur la solidarité. Au niveau communautaire, des pays qui laissaient une large place au secteur privé dans ce domaine, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, ont réinvesti le champ de la politique familiale, dans la droite lignée des objectifs de la stratégie de Lisbonne (taux d'activité des femmes). Toutefois, pour répondre aux besoins, ces pays continuent à s'appuyer sur une offre privée, mieux régulée.

***1. Une intervention croissante et légitime d'acteurs privés pour répondre aux nouveaux besoins des familles***

L'intervention croissante d'acteurs privés dans le domaine de la petite enfance présente de nombreux avantages en termes notamment d'élargissement de l'offre d'accueil, de propositions de solutions innovantes et adaptées aux nouveaux besoins des ménages et de création d'emplois. Dans son rapport de janvier 2007, la DARES évaluait que les besoins d'accueil des jeunes enfants impliquaient un doublement du volume actuel des personnels soit 890 000 emplois<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Conseil d'analyse stratégique-Darés « les métiers en 2015 » rapport de groupe « prospective des métiers et qualifications », janvier 2007

L'évolution de la structure des familles et le besoin croissant de flexibilité professionnelle ont amené les mutuelles et les entreprises à proposer des services en réponse notamment aux horaires atypiques. Par exemple, le département des Côtes d'Armor a été l'objet d'une expérimentation probante menée par la Mutualité française des Côtes d'Armor à travers le projet « Mamhique ». Celui-ci consiste en la mise en place d'un réseau d'assistantes maternelles destiné aux parents rencontrant des difficultés de garde de leur enfant la nuit, tôt le matin ou tard le soir. S'appuyant sur des professionnels volontaires et formés, ce service a su pallier l'absence d'offre publique directe en la matière.

Acteur majeur de l'innovation dans un domaine contraignant, les mutuelles ont également développé des structures d'accueil intergénérationnelles (accueil d'enfants et de personnes âgées sur un même site), comme en Mayenne.

Le développement du secteur privé dans le domaine de la petite enfance, en tentant de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, participe également à améliorer l'attractivité des entreprises et la fidélisation de leur personnel.

Dans les pays de la zone euro, l'Allemagne est sans doute le pays qui est allé le plus loin dans la responsabilisation sociale des entreprises en développant de multiples formes de mobilisation des employeurs, des comités d'entreprises ou encore des syndicats sur une question considérée comme une priorité nationale.

En France également, les entreprises contribuent progressivement au développement d'une offre d'accueil du jeune enfant. Pourtant, cette offre, proposée par l'employeur, peut s'adapter à la flexibilité des horaires imposée aux salariés. A défaut de capacité financière interne à l'entreprise, certaines d'entre elles se regroupent pour apporter une réponse adaptée aux besoins de leurs salariés. Par exemple, à Rennes, une crèche inter-entreprises (Calais) a été mise en place au profit de 25 enfants et propose une amplitude horaire plus large qu'une structure classique. Cet établissement présente en outre l'avantage d'être ouvert sur l'extérieur.

Toutefois, au regard de l'intérêt de l'enfant, l'observatoire de la parentalité en entreprise<sup>27</sup> les incite à signer la Charte de la parentalité et les invite ainsi à mettre en place une politique limitant les horaires atypiques chez les parents de jeunes enfants. Cette

---

<sup>27</sup> Créé en novembre 2008, il développe et anime un réseau d'acteurs impliqués dans le domaine de la parentalité en entreprise et de la recherche d'un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

Charte peut être un support à une réflexion plus large amenant les entreprises à créer un environnement favorable aux salariés parents (faciliter l'accès au temps partiel, limiter les réunions tardives, développer le télétravail).

Compte tenu du lien étroit entre innovation et flexibilité, des entreprises de crèche ont développé une offre tendant à la création de structures au profit d'une demande publique ou privée. En réponse à des appels d'offre ou dans le cadre d'un démarchage des acteurs de la petite enfance (privés et publics), ces entreprises se consacrent à mettre en place des structures tournées vers une qualité de service optimale et une gestion efficiente. L'entreprise « Babilou », avec 125 établissements « petite enfance », constitue un acteur incontournable de ce marché porteur et offre en 2010 environ 15 000 places.

2. *Une relation toujours plus étroite entre secteur public et secteur privé dans un souci de respect des valeurs de la petite enfance : accessibilité et qualité*

Un nombre croissant de municipalités engage, dans le cadre d'appels d'offre, des procédures de « délégation de service public » pour externaliser la gestion de leurs crèches afin de réduire les charges salariales et d'optimiser le taux de remplissage des crèches existantes. Le partenariat public – privé est un instrument majeur du secteur de la petite enfance, à travers notamment des relations étroites avec le secteur associatif. A ce titre, l'expérience de l'association « Parenboug », soutenue par la ville de Rennes permet à un collectif de parents (parents démunis, avec emplois précaires et horaires atypiques) d'apporter des solutions d'accueil innovantes et économiques par des interventions de professionnels divers : éducateurs, auxiliaires de puériculture, titulaires de CAP petite enfance, aide médico-psychologique, etc. Cette démarche collective développe plus qu'un simple mode de garde, elle propose un réel accompagnement social.

Ces partenariats évoluent de plus en plus au bénéfice d'autres acteurs privés, tels que des acteurs mutualistes ou des entreprises de crèche. Ces partenariats restent toutefois plus difficiles à mettre en œuvre avec les entreprises à but lucratif qu'avec des mutuelles, dont l'action est fondée sur des valeurs plus proches de celles du service public.

Dans le respect des valeurs fondamentales de qualité de la prestation et d'accessibilité à tous les publics, ces collaborations garantissent une plus grande réactivité des intervenants dans les projets de création de structure d'accueil. Elles proposent en effet une logique d'ingénierie efficace et des procédures assouplies. Elles présentent en outre

l'avantage de créer un maillage territorial entre secteur public et secteur privé capable de répondre aux besoins des familles.

Dans un secteur devenu concurrentiel, les entreprises et mutuelles tentent d'accéder à davantage de légitimité à travers l'engagement des procédures de certification de la qualité de leurs prestations. Toutefois, la multiplicité des labels conduit à un manque de lisibilité pour les familles et les délégataires de service public. Une uniformisation des référentiels existants, à travers un label unique « qualité petite enfance » pourrait répondre à cette difficulté.

La France, dans le cadre de la transposition de la directive « services », a décidé d'inclure le secteur de la petite enfance dans le marché intérieur. L'AMF, l'UNCCAS et l'UNIOPSS se sont opposées à cette position, considérant que les services de la petite enfance s'adressent en particulier à des personnes vulnérables et que ce secteur relève d'une mission d'intérêt général. Ces partenaires s'inquiètent de voir un domaine reposant sur de véritables projets pédagogiques et de lutte contre les exclusions s'engager dans une logique de marchandisation au risque de diminuer le niveau de qualité. La mise en concurrence des structures pourrait, à terme, aboutir à un transfert des coûts vers les usagers et à un désengagement des collectivités publiques d'un secteur devenu financièrement risqué. Malgré l'intérêt de l'intervention privée, il convient de prendre garde aux risques de marchandisation du marché de la petite enfance.

## CONCLUSION

La petite enfance est à la fois le reflet des valeurs d'une société et un investissement d'avenir. La politique en la matière constitue un enjeu de protection des enfants et des parents, en limitant l'émergence de risques socio-économiques et sanitaires.

Vecteur de développement cognitif et social, facteur d'égalité des chances, le secteur de la petite enfance mérite l'attention particulière de la collectivité car elle concerne une population vulnérable, les jeunes enfants, qui sont le capital humain de demain.

Régulateur démographique, pourvoyeur d'emplois, la politique d'accueil de la petite enfance répond aux objectifs économiques et sociaux défendus par l'Union européenne : conforter le taux d'activité des femmes, promouvoir l'égalité homme/femme, lutter contre la pauvreté monétaire des enfants et responsabiliser les entreprises aux enjeux de la parentalité.

Le rôle des pouvoirs publics est de soutenir les familles dans la conciliation de ces intérêts pour maintenir la cohésion sociale. En France, la famille constitue encore une institution et une valeur essentielle malgré les mutations qu'elle connaît. L'attention aigue portée par les pouvoirs publics à la famille, à la petite enfance en particulier, n'est plus à démontrer. Le poids des dépenses dans le PIB en direction des familles figure, en 2005, parmi les plus élevés des pays de l'OCDE : 3,8% du PIB contre une moyenne de 2,3% pour l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>28</sup>.

Cet équilibre reste néanmoins fragile car les intérêts privés et publics reposent parfois sur des logiques divergentes qui méritent d'être régulées.

La société française se trouve aujourd'hui confrontée à l'émergence d'un nouveau risque : celui de la dépendance liée au vieillissement de la population et à l'allongement de l'espérance de vie. La prise en charge de ces deux temps de vie apparaît complexe pour un système pourtant solidaire. Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, la question se pose de savoir quelle charge la collectivité devra prendre en compte et quelle part elle devra renvoyer aux solidarités familiales voire au secteur privé. Ces nouveaux enjeux supposent innovation et investissement de la part de l'ensemble des acteurs sanitaires et sociaux.

---

<sup>28</sup> Base de données OCDE sur les dépenses sociales ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure))

---

# Bibliographie

---

## **I - Textes législatifs et réglementaires**

Préambule de la Constitution de 1946

Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, ONU

### *Textes relatifs aux compétences des collectivités territoriales en matière de petite enfance*

#### Code général des collectivités territoriales

Article L.2121-30 : compétence de la commune en matière de création et d'implantation (...) des classes maternelles d'enseignement public.

#### Code de l'action sociale et des familles

Article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles : compétences du conseil général en matière de politique d'action sociale

Article L.214-2 : compétence des communes pour établir un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans

Article L.214-2-1 : conditions d'installation d'un relais d'assistants maternels dans les communes ou groupements

Article L.214-5 : mise en place de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

Article L321-4 : l'agrément des assistantes maternelles

#### Code de la santé publique

Articles L.2111-1 à 4 et L.2112-1 à 10 du code de la santé publique : service départemental de la protection maternelle et infantile

Article L.2324 et suivants du code de la santé publique : l'agrément des établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

Code de la sécurité sociale : compétence de la CAF et définition et conditions de versement des prestations en matière de petite enfance

### *Textes relatifs à l'autorisation et au fonctionnement des services et équipements*

**Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008** portant financement de la sécurité sociale pour l'année 2009, art. 108 – JO du 18 décembre 2008 : modifie la capacité d'accueil des assistants maternels.

**Loi n° 77-505 du 17 mai 1977 relatif au statut d'assistant maternel modifié par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005** réformant le statut des assistants maternels et familiaux - JO du 28 juin 2005, codifiée aux articles L214-2 et suivants du CASF

**Décret n° 2000-762 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifié par le décret 2007-230 du 20 février 2007** codifiés relatifs aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

**Décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006** relatifs à l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux et modifiant le code de l'action sociale et des familles

**Circulaire CNAF n°2009-15 du 21 janvier 2009**, Appel à projets – Initiatives innovantes d'accueil des jeunes enfants dans les territoires

## II – Ouvrages

**DAMON**, Julien, 2006, Les politiques familiales, PUF (Que sais-je ?), 127p.

**ESPING-ANDERSEN**, Gosta (avec Bruno **PALIER**), 2008, *Trois leçons sur l'Etat – Providence*, Editions du Seuil, p.98-105

## III - Revues et périodiques

**Catherine BAC et Vincent POUBELLE**, Novembre-Décembre 2009, « *Les avantages (et droits) familiaux en matière de retraite dans le régime général* », Revue de droit sanitaire et social, Editions Dalloz, p1016-1023

**Guillaume BAILLEAU**, Février 2010, « *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans* », Revue Etudes et Résultats n°715, Publication de la DREES, p1-8

**Nathalie BLANPAIN**, Juin 2009, « *Les dépenses pour la garde des jeunes enfants* », Revue Etudes et Résultats n°695, Publication de la DREES, p 1-8

**Marie-Agnès BARRE-MAURISSON**, septembre-octobre 2004, « *Masculin/féminin vers un nouveau partage des rôles* », Les transformations de la famille, Cahiers français n°322, p. 22-28.

**Delphine CHAUFFAUT** avec la collaboration de Danielle BOYER, Mars 2010, « *Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance* », Politiques sociales et familiales n°99, CNAF, p 89 à 96.



**A.CAIZI, D. CHAUFFAUT, S. LE CHEVILLIER, S. LEMOINE, J. MINONZIO, H. PARIS, A. ROZAN**, janvier 2008, « *La politique familiale demain : quatre scénarios exploratoires* » - CNAF Dossiers d'étude n°100

**Anne-Marie DAUNE-RICHARD et Marie-Thérèse LETABLIER**, septembre 2009 « *Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne – France – Italie – Royaume Uni)* », CNAF – Dossiers d'étude n°120

**Anne-Marie DAUNE-RICHARD, Sophie ODENA, Francesca PETRELLA**, avril 2007, « *Entreprise et mode d'accueil de la petite enfance, Innovation et diversification* », CNAF – Dossiers d'étude n°91

**Sophie JACQUOT**, Novembre-Décembre 2009, « *De légalité à l'emploi : la conciliation travail/famille et la modernisation de la protection sociale au niveau européen* », Revue de droit sanitaire et social, Editions Dalloz, p.1048-1059

**Yvonne KNIBIEHLER**, modes de garde : permanences et changements à travers l'histoire, Spirale-2 / 2004 n°30 120 pages

**Justine LASSANSAA**, Novembre-Décembre 2009, « *Les avantages familiaux en matière de retraite en droit allemand* », Revue de droit sanitaire et social, Editions Dalloz, p. 1024-1035

**Sylvain LEMOINE**, Juillet-Août 2008, « *Des scénarios pour l'action sociale* », Revue de droit sanitaire et social, Editions Dalloz, p.662-672

**Frédérique LEPRINCE** 26 septembre 2008, « *Les modes d'accueil des jeunes enfants. Concilier vie familiale, vie professionnelle, et vie sociale.* »ASH supplément n°2574.

**Françoise MILEWSKI**, Juillet 2004, « *Femmes « Top model » des inégalités* », Revue de l'OFCE n°90, p. 12 à 68

**Claude MILLIOT**, 17 mars 2010, « *L'inquiétude des collectivités locales face à la transposition française de la directive européenne Services* », La lettre des Maires de Grandes Villes de France, p1-3

**Olivier THEVENON**, Mars 2009, « *Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France ? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'OCDE* », INED, 20 pages

## **IV - Rapports publics et avis institutionnels**

### **Rapports publics**

**Assemblée Nationale**, Rapport de la Commission des affaires sociales sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la création des maisons d'assistantes maternelles et portant diverses dispositions relatives aux assistantes maternelles, Avril 2010,

**Centre d'analyse stratégique**, Rapport sur le service public de la petite enfance, Services du Premier ministre, 2007

**Mission** relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « Services » et l'application du droit communautaire des aides d'Etat, Janvier 2009

**CORDIER Alain, FOUQUET Annie**, La famille, espace de solidarité entre générations, Ministère de la sécurité sociale, 2006

**PECRESSE Valérie**, Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle, Services du Premier ministre, 2007

**TABAROT Michèle**, Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Services du Premier ministre, Juillet 2008

### **Enquête PMI de la DRESS**

### **Avis institutionnels**

Avis du Haut Conseil de la Famille, Le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants, 11 février 2010,

Analyse et position de l'Union Nationale Inter-fédérale des Organismes Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) sur la proposition de loi n°2224 relative à la création des Maisons d'assistantes maternelles, Avril 2010

## **V - SITES INTERNET**

[www.caf.fr](http://www.caf.fr)

[www.cg22.fr](http://www.cg22.fr)

[www.etoile-rennes.fr](http://www.etoile-rennes.fr)

[www.ile-et-vilaine.fr](http://www.ile-et-vilaine.fr)

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

[www.mairie-info.com](http://www.mairie-info.com)

[www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr)

[www.paris.fr](http://www.paris.fr)

[www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr)

[www.unaf.fr](http://www.unaf.fr)

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

## **VI - AUTRES DOCUMENTS**

Plaquettes de présentation des Missions de la Mutualité française

---

## Liste des annexes

---

Annexe 1: Liste des personnes rencontrées et remerciements

Annexe 2: Taux de fécondité et emploi féminin en France

Annexe 3: Cadre règlementaire des structures d'accueil du jeune enfant

Annexe 4: Analyse de l'offre de garde des jeunes enfants

Annexe 5: Prestation d'accueil du jeune enfant

Annexe 6: Taux d'effort et reste à charge des familles selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale

Annexe 7: Répartition géographique du nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2006

Annexe 8: Possibilité d'aménager les horaires selon le lieu de travail

Annexe 9: Grilles d'entretien:

- relative aux mutuelles
- relative à la crèche interne au CHU de Pontchaillou
- relative à la crèche parentale
- relative à la ville de Rennes
- relative au conseil général
- relative à la CNAF

## Annexe 1

### Remerciements et liste des personnes rencontrées

---

Nous remercions particulièrement pour leur aide :

Madame José QUENTEL, chargée de mission *Harmonie mutualité*

Mr Arnaud GRAMOULLE, chargé de mission à la *Macif*

Nous remercions les personnes rencontrées pour leur disponibilité et leur expertise :

Monsieur Lionel ARNAUD, Président de l'association gestionnaire de la crèche parentale Ty Bugalé

Madame Claire De Kerdanet, Cadre de santé, crèche CHU de Rennes

Madame Laurence GUEGEN, Direction de la solidarité et de la santé, service petite enfance à la Mairie de Rennes

Mme Martine JANNOT Présidente de la mutualité française Anjou Mayenne

Mme Martine LARDEUX- COIFFARD, Directrice adjointe des services petite enfance à la Mutualité Française Anjou Mayenne

M. Lionel LE GOUALE, Responsable petite enfance Mutuelle Harmonie Nantes

Monsieur Sylvain LEMOINE, Directeur adjoint de la caisse d'allocations familiales d'Ille et Vilaine

Mme Anne LETORET, Médecin responsable service de protection maternelle et infantile au Conseil Général des Côtes d'Armor

Monsieur Michel MARTIN, Administrateur à la Fédération Nationale de la Mutualité Française

Madame Thérèse OLLIVAUX, Directrice Enfance, jeunesse et sports au Pôle action du Conseil Général de l'Ille et Vilaine

Monsieur Laurent ORTALDA, Chef de service Petite Enfance, CNAF

Monsieur Jean-Michel RAPINAT, Conseiller Famille auprès la Ministre déléguée à la Famille

Madame SANCHEZ, Responsable de la crèche au sein du centre hospitalier universitaire Cochin

Mme Anne VINCENT, Présidente de la Mutuelle Atlantique Enfance et Famille, Mutuelle Harmonie Nantes

Madame Fabienne VINCENT, Experte sur la petite enfance, Fédération Nationale de la Mutualité Française

## Annexe 2

### Taux de fécondité et taux d'activité des femmes en France

---

Tableau n°1 - Évolution de la natalité et de la fécondité

	Indicateur conjuncturel de fécondité (pour 100 femmes)	Tx de fécondité (enfant/femme)
<b>France métropolitaine</b>		
1946	299,8	2,99
1960	274,0	2,74
1970	248,0	2,48
1980	194,5	1,95
1990	177,8	1,78
2000	187,4	1,87
2005	192,0	1,92
2006	198,0	1,98
2007	(p) 195,9	1,96
2008 (p)	198,8	1,99
2009 (p)	197,5	1,98
<b>France</b>		
2000	189,3	1,89
2005	193,8	1,94
2006	199,7	2
2007	(p) 197,7	1,98
2008 (p)	200,5	2,1
2009 (p)	199,0	2

p : données provisoires.

nd : résultat non disponible.

**Tableau n°2 - Population active et taux d'activité selon le sexe dans l'Union européenne**

en 2008

en 2007

	Taux d'activité (en %)			Indice conjoncturel de fécondité (enfant/femme)
	Hommes	Femmes	Ensemble	
Allemagne	82,1	70,8	76,5	1,4
Autriche	81,4	68,6	75,0	1,4
Belgique	73,3	60,8	67,1	nd
Bulgarie	72,5	63,1	67,8	1,4
Chypre	82,0	65,7	73,6	1,4
Danemark	84,4	77,1	80,8	1,8
Espagne	81,8	63,2	72,6	1,4
Estonie	78,3	70,1	74,0	1,6
Finlande	77,9	73,9	76,0	1,8
<b>France métropolitaine</b>	<b>75,0</b>	<b>65,9</b>	<b>70,1</b>	<b>2,0</b>
Grèce	79,1	55,1	67,1	1,4
Hongrie	68,3	55,0	61,5	1,3
Irlande	80,7	63,1	72,0	2,0
Italie	74,4	51,6	63,0	1,4
Lettonie	78,6	70,5	74,4	1,4
Lituanie	71,4	65,5	68,4	1,4
Luxembourg	74,7	58,7	66,8	1,6
Malte	76,9	40,1	58,8	1,4
Pays-Bas	85,3	73,3	79,3	1,7
Pologne	70,9	57,0	63,8	1,3
Portugal	79,5	68,9	74,2	1,3
République tchèque	78,1	61,0	67,9	1,4
Roumanie	70,6	55,2	62,9	1,3
Royaume-Uni	82,4	69,4	75,8	1,8
Slovaquie	76,4	61,3	68,8	1,3
Slovénie	75,8	67,5	71,8	1,4
Suède	81,7	76,9	79,3	1,9
<b>Union européenne à 27</b>	<b>78,0</b>	<b>63,9</b>	<b>70,9</b>	<b>1,5</b>

A la lumière des éléments chiffrés ci-dessus, il est possible de constater que la politique de la petite enfance a historiquement fait l'objet d'un investissement particulier des gouvernements français. En effet, en permettant aux familles de concilier vie personnelle et vie professionnelle, la France a pu accéder à un taux de fécondité d'environ 2 enfants par femme et à un taux d'emploi féminin de 65,9% (supérieur à la moyenne de l'UE27).

A l'inverse, des Etats du Sud comme l'Espagne ou l'Italie, ne parviennent pas à renouveler leurs générations, tout en ne permettant pas aux femmes d'observer le même taux d'emploi que les hommes.

Seul le Danemark peut être érigé en modèle en conciliant à la fois un fort taux d'emploi féminin (77,1%) et un taux de fécondité proche du seuil de renouvellement des générations (1,8 enfants par femme).

Si les résultats français sont encourageants, ils démontrent toutefois que les femmes ne sont pas toutes en mesure de concilier maintien de leur activité professionnelle et maternité. Cette analyse concorde avec le manque récurrent de places d'accueil du jeune enfant.



## Annexe 3

### Cadre réglementaire des structures d'accueil du jeune enfant

---

#### 1. Présentation des différents modes d'accueil collectif et en crèches familiales

« Les établissements et les services d'accueil, outre leur fonction d'accueil, ont pour mission de veiller à la santé, à la sécurité, au bien-être des enfants qui leur sont confiés ainsi qu'à leur développement<sup>29</sup> ».

La création de ces établissements est préalablement soumise à l'autorisation du président du conseil général pour les structures de droit privé, et à avis pour celles créées par les collectivités publiques, notamment les communes.

La prise en charge des enfants est assurée par une équipe pluridisciplinaire composée notamment d'éducatrices (trices) de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture, sous la direction d'un médecin, d'un(e) puériculteur (trice) ou, pour les structures de 40 places au plus, d'un éducateur de jeunes enfants.

#### A. Une gestion principalement assurée par les communes<sup>30</sup>

La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales (principalement les communes) ou des associations du type loi de 1901.

En 2005, les crèches de quartier sont ainsi gérées à 81 % par des collectivités territoriales (72 % par des communes et 9 % par les départements) et, dans 18 % des cas, par des associations. Les communes sont aussi, à plus de 85 %, responsables de la gestion des crèches familiales. Sur 10 haltes-garderies traditionnelles, 5 sont gérées par des communes et 4 par des associations.

De leur côté, 52 % des établissements multi-accueil traditionnels relèvent des communes et 41 % des associations. En revanche, les structures parentales adoptent dans leur quasi-totalité un mode de gestion associatif.

---

<sup>29</sup> Décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans

<sup>30</sup> Source : Conseil d'analyse stratégique, 2007, Rapport sur le Service Public de la Petite Enfance

## **B. Typologie des modes d'accueil<sup>31</sup>**

- **Les crèches collectives (établissements d'accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans)**

Les crèches collectives, conçues pour recevoir dans la journée, de façon régulière, des enfants de moins de 3 ans regroupent :

- les crèches traditionnelles de quartier, implantées à proximité du domicile de l'enfant, ont une capacité d'accueil limitée à 60 places (fermées la nuit, dimanche et jours fériés) ;
- les crèches traditionnelles de personnel implantées sur le lieu de travail des parents adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration (par exemple l'hôpital). Leur capacité d'accueil est également de 60 places maximum ;
- les crèches à gestion parentale sont administrées par les parents qui, regroupés en association de type loi 1901, s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de 3 ans. Leur capacité d'accueil, de 20 places au maximum, peut, à titre exceptionnel, être portée à 25 places par dérogation.

- **Les haltes-garderies (établissements d'accueil occasionnel)**

Les haltes-garderies accueillent ponctuellement des enfants de moins de 6 ans. Elles permettent d'offrir aux enfants de moins de 3 ans des temps de rencontre et d'activité communs avec d'autres enfants, les préparant progressivement à l'entrée à l'école maternelle. On distingue les haltes-garderies traditionnelles pouvant offrir au maximum 60 places et les haltes-garderies à gestion parentale de taille limitée à 20 places (25 places par dérogation).

- **Les jardins d'enfants (établissements d'accueil régulier d'enfants de 3 à 6 ans)**

Conçus comme une alternative à l'école maternelle, ces établissements doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des

---

<sup>31</sup> Source : BAILLEAU G., 2007, « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2005 », Etudes et résultats, n°548, janvier, DREES.

jeux. Ils peuvent éventuellement recevoir des enfants dès l'âge de 2 ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places.

- **Les crèches familiales (services d'accueil familial)**

Les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile, sans regrouper l'ensemble des enfants dans un même lieu. Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives. Les assistantes maternelles y travaillant sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil des crèches familiales ne peut être supérieure à 150 places.

- **Les établissements «multi-accueil»**

Les établissements multi-accueil proposent différents modes d'accueil d'enfants de moins de 6 ans au sein d'une même structure. Ils offrent fréquemment une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif de type crèche, jardin d'enfants, halte-garderie et/ou des places d'accueil polyvalent (utilisées selon les besoins tantôt à de l'accueil régulier, tantôt à de l'accueil occasionnel).

Ces structures peuvent être gérées de façon traditionnelle ou être à gestion parentale, leur capacité d'accueil est, dans le premier cas, de 60 places et dans le second de 20 places (25 par dérogation). Mais certains de ces établissements assurent à la fois de l'accueil collectif et de l'accueil familial et, dans ce cas, leur capacité globale d'accueil est limitée à 100 places.

- **Les micro-crèches**

Afin de répondre à un besoin localisé et ponctuel, le décret du 20 février 2007 a donné naissance à une nouvelle forme de service d'accueil: la micro crèche regroupe au sein d'un local trois professionnels accueillant au maximum 9 enfants, de moins de 6 ans. Le local doit être suffisamment sécurisé pour l'accueil de jeunes enfants et peut être une maison, un appartement, soit directement loué par les créateurs de la micro-crèche, soit mis à disposition par la commune.

## 2. Aides à la solvabilisation des familles : le dispositif de la PAJE<sup>32</sup>

La PAJE est une prestation unique et globale, qui se substitue, pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2004, aux cinq prestations préexistantes destinées à aider les parents à couvrir les frais liés à la naissance et à la garde de leur(s) enfant(s), à savoir :

Pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004 :

- APJE (allocation pour jeune enfant), versée jusqu'en 2007 ;
- APE (allocation parentale d'éducation), versée jusqu'en 2007 ;
- AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée), versée jusqu'en 2010 ;
- AGED (allocation de garde d'enfant à domicile), versée jusqu'en 2010 ;
- AAD (allocation d'adoption), dont le dispositif s'est éteint.

Pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2004, la PAJE est un mécanisme à « deux étages », avec :

- 1) un **socle de base** composé d'une **prime de naissance-adoption et d'une allocation de base** versée sous conditions de ressources, mensuellement, de la naissance aux trois ans de l'enfant ;
- 2) des **compléments** en fonction du mode de garde choisi :
  - le CMG (complément du mode de garde) pour les parents d'enfants de moins de six ans qui continuent d'exercer une activité professionnelle ;
  - le CLCA (complément du libre choix d'activité) pour les parents qui ont réduit ou arrêté leur activité professionnelle pour élever leur(s) enfant(s) jusqu'aux trois ans du dernier enfant ;
  - le COLCA (complément optionnel du libre choix d'activité), introduit le 1er juillet 2006, ouvre la possibilité d'un congé parental plus court et mieux rémunéré à partir du troisième enfant.

---

<sup>32</sup> [www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)

## Annexe 4

### Analyse de l'offre de garde des jeunes enfants

**Tableau n°1 - Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents**

Mode de garde principal	Mères de famille monoparentale ayant un emploi	Couple où seul le père a un emploi	Couple où les deux personnes ont un emploi	Ensemble des personnes ayant un emploi		
				Hommes	Femmes	Ensemble
<b>Services de garde rémunérés</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>59</b>	<b>48</b>
garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	31	2	20	13	20	16
garde individualisée (assistante maternelle, garde à domicile...)	19	4	41	26	39	32
<b>Autres modes de garde</b>	<b>50</b>	<b>94</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	<b>41</b>	<b>52</b>
famille, voisins, amis	44	4	21	15	22	18
père	-	1	6	2	8	4
mère	6	89	12	44	11	30
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Lecture : 50 % des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) pendant qu'elles travaillent.

Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de 6 ans dans le ménage.

Source : Enquête emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

## Annexe 5

### Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)<sup>33</sup>

#### Barème des ressources pour l'accès aux prestations de la PAJE

Nombre d'enfants au foyer (nés ou à naître)	Couples avec un seul revenu	Parents isolés ou couples avec 2 revenus
1 enfant	33 731 €	44 576 €
2 enfants	40 477 €	51 322 €
3 enfants	48 573 €	59 418 €
par enfant en plus	8 096 €	8 096 €

Le montant mensuel de l'Allocation de base est de **177,95 €** par famille.

Plusieurs Allocations de base peuvent être cumulées en cas de naissances multiples ou d'adoptions simultanées de plusieurs enfants.

L'Allocation de base de la PAJE est aussi cumulable avec l'Allocation journalière de présence parentale. Elle l'est également depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 avec l'Allocation de soutien familial pour les enfants adoptés ou recueillis en vue d'adoption.

En revanche, elle n'est pas cumulable avec le Complément familial.

#### Durée de versement

Naissance	Adoption, recueil en vue d'adoption
Du jour de naissance de l'enfant au mois précédant son 3ème anniversaire.	A partir du jour d'arrivée au foyer de l'enfant ou du jugement d'adoption. Elle est versée pendant 3 ans dans la limite des 20 ans de l'enfant.

<sup>33</sup> [www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)

## Annexe 6

### Taux d'effort et reste à charge des familles selon le mode de garde, le revenu et la configuration familiale<sup>34</sup>

Le taux d'effort et le reste à charge des familles reflètent le coût associé à la garde d'un enfant restant à la charge des parents une fois déduites les aides publiques. Ces indicateurs permettent de rendre compte de l'impact des modifications récentes de la législation.

Garde effectuée en		2006	2007	2008	2009	objectif
Assistantes maternel à 3,5 SMIC bruts horaires par jour (cout total mensuel : 895 euros en 2009)						Renforcement de la liberté de choix par l'égalisation des taux d'effort selon le mode d'accueil
1,5 SMIC	Taux d'effort	6,4%	6,4%	5,6%	5,5%	
	Reste à charge	104€	106	96	97	
3 SMIC	Taux d'effort	5%	5%	5,3%	5,1%	
	Reste à charge	156€	160	172	169	
6 SMIC	Taux d'effort	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%	
	Reste à charge	260€	267	281	281	
Garde à domicile à 1,2 SMIC horaire (cout total mensuel : 2318 euros en 2009)						
1,5 SMIC	Taux d'effort	73,7%	39,8%	38,4%	38,4%	
	Reste à charge	1198€	662	658	669	
3 SMIC	Taux d'effort	38%	24,2%	25%	25%	
	Reste à charge	1178€	570	826	832	
6 SMIC	Taux d'effort	14,3%	14,5%	14,8%	14,8%	
	Reste à charge	846€	877	925	943	
Place en établissement collectif (cout total mensuel : 1366 euros en 2009)						
1,5 SMIC	Taux d'effort	4,3%	4,4%	4,3%	4,3%	
	Reste à charge	70€	73	73	75	
3 SMIC	Taux d'effort	6%	6,3%	6,1%	6,2%	
	Reste à charge	187€	199	199	206	
6 SMIC	Taux d'effort	5,5%	5,5%	5,4%	5,3%	
	Reste à charge	323€	330	337	337	

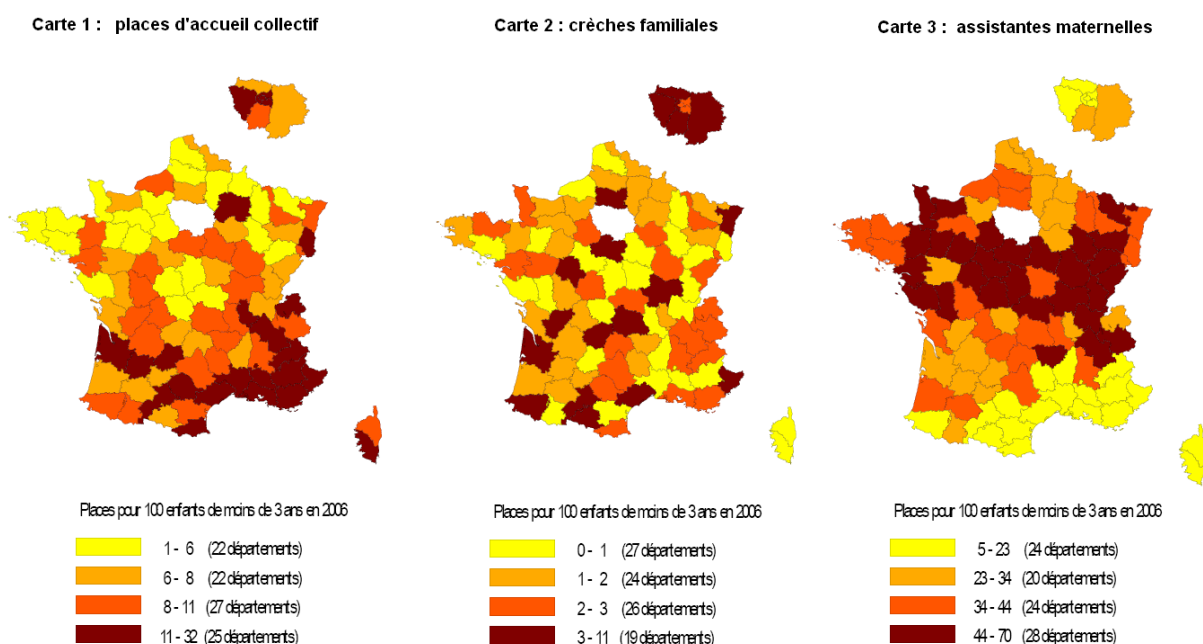
Source : Calculs CNAF-DSS.

<sup>34</sup> Source CNAF - DSS

## Annexe 7

### Répartition géographique du nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2006

---

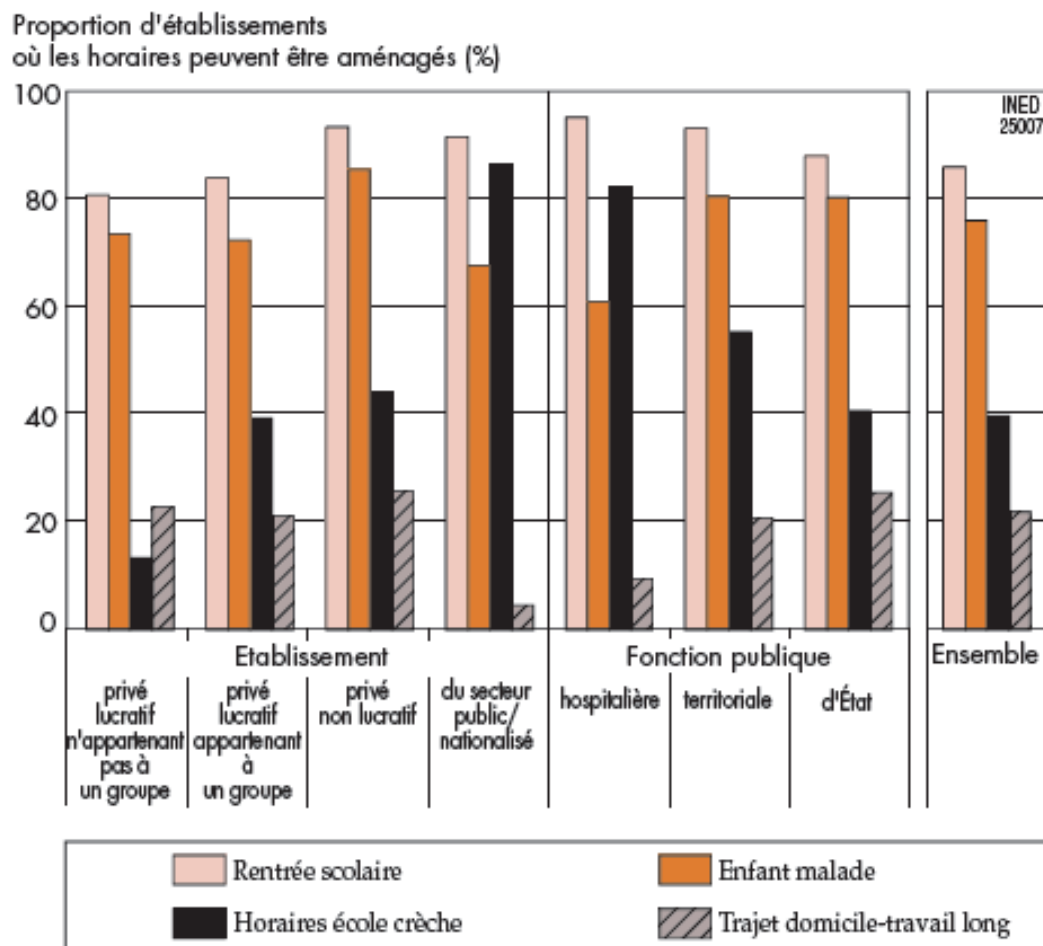


Source : DREES enquête PMI 2006 Champ : France métropolitaine



## Annexe 8

### Possibilité d'aménager les horaires selon le lieu de travail



Source : Enquête familles et employeurs, volet employeurs, INED 2005 – Populations et sociétés, n° 440 décembre 2007

## **Annexe 9**

### **Grilles d'entretien**

---

#### **1 - GRILLE D'ENTRETIEN POUR LES MUTUELLES**

##### **Présentation du module interprofessionnel de santé publique**

Le MIP est destiné à traiter en trois semaines une thématique de santé publique à partir d'une problématique définie par le groupe avec l'aide de deux coordonnateurs.

Notre groupe est composé de 3 élèves directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social, d'une élève directrice des soins, d'un élève directeur d'hôpital et de deux élèves inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

Le thème retenu pour notre groupe est le suivant : « la petite enfance : un enjeu de protection sociale ? ».

L'objectif recherché est la production d'un rapport travaillé à partir des éléments tirés des entretiens que nous aurons eus avec les différents acteurs du champ de la petite enfance ainsi que de la littérature disponible sur ce sujet.

---

##### **QUESTIONS**

Quelle définition donnez-vous de la petite enfance ?

Considérez-vous que la petite enfance soit un enjeu de protection sociale ? En quoi ?

Quelle place pensez-vous occuper au niveau national dans ce champ ? Légitimité, compétence, expérience ?

Quelle est votre stratégie en matière d'accueil de la petite enfance ?

Pourquoi vous être positionné sur ce segment ?

De quelle manière avez-vous pris en compte l'évolution de la cellule familiale ?

Vous inscrivez-vous dans des projets nationaux ou locaux en termes de santé publique lié à la petite enfance : prise en charge du handicap, désocialisation, éducation thérapeutique, prévention ?

Avez-vous des exemples à nous donner ou des projets en cours ?

Quels sont les partenaires institutionnels avec lesquels vous travaillez ?

Les projets mis en place par votre mutuelle s'inscrivent-ils dans des appels à projet ou relèvent-ils de votre initiative propre ? Quels freins avez-vous rencontrés dans les projets à développer ?

Les parents sont-ils sollicités pour orienter vos actions ?

Comment définissez-vous les besoins sur un territoire ?

Quel niveau d'exigence avez-vous en termes de compétences professionnelles pour vos structures d'accueil ?

Quels sont les types de prestations que vous privilégiez ? Pourquoi ? Comment sont-elles financées ?

Comment évaluez-vous les actions mises en place ?

Quelle plus-value pensez-vous apporter par rapport au secteur associatif, au privé lucratif et au secteur public qui interviennent également sur ce champ ?

## **2 - GRILLE D'ENTRETIEN – STRUCTURE D'ACCUEIL CH PONCHAILLOU**

### **QUESTIONS**

Pourquoi une crèche au CHU ? Qui gère la crèche ?

Est-elle adaptée aux horaires atypiques des personnels ? Quel est votre mode de fonctionnement ?

Quelles sont les différences par rapport aux autres types de structure ? Votre plus-value ?

Quel est le nombre de places ? répond-il aux besoins des personnels de l'hôpital ?

La crèche accueille-t-elle des enfants du quartier ?

Quels sont les axes privilégiés dans votre projet d'établissement?

Disposez-vous de données statistiques concernant la proportion d'enfants du personnel fréquentant la crèche du CH ?

Selon vous, qu'est-ce qui prime dans la décision des parents au moment d'inscrire leur enfant à la crèche : le lieu de résidence familiale ou lieu de travail ?

Quels sont les partenaires institutionnels avec lesquels vous travaillez ?

Avez-vous mis en place un dispositif particulier permettant d'accueillir des enfants en situation de handicap ?

Quels sont les personnels de la crèche ? Quel est leur statut? Leurs diplômes ? Leur formation?

Les crèches ont été en grève récemment. Quelle votre position par rapport aux mesures que souhaite mettre en place Mme Morano ?

Comment êtes-vous financé ? Part famille / CAF ? Autre, notamment participation du fonds social du CHU?

### **3 - GRILLE D'ENTRETIEN – STRUCTURE D'ACCUEIL CRECHE PARENTALE**

#### **QUESTIONS**

Pourquoi une crèche parentale ? Pensez-vous que les crèches parentales constituent une réponse à privilégier dans le cadre de l'accueil de la petite enfance ?

Quelles sont les différences par rapport aux autres types de structure ? Votre plus-value ?

Quel est votre mode de financement ? Part famille / CAF ?

Avez-vous été soutenu lors de la mise en place de la structure ? Par qui ? Quels ont été les freins éventuels ? Et aujourd'hui ?

Quel est le nombre de places offertes par votre structure ?

Quel est le mode de fonctionnement de la crèche ? Quelle est la place des parents ?

Quels sont les personnels qui interviennent au sein de la structure ? Quelle est leur formation ? Les parents bénéficient-ils d'une formation particulière ?

Les parents accordent du temps au fonctionnement de la crèche, Comment concilient-ils vie professionnelle et intervention à la crèche ?

En matière d'assurance, comment les parents sont-ils couverts lorsqu'ils interviennent au sein de la structure ?

Quelles sont les garanties nécessaires que vous exigez d'un parent avant de lui permettre d'intervenir auprès des enfants ? (le fait d'être parent est-il suffisant ?)

Votre structure accueille-t-elle des enfants en situation de handicap ?

Quelles sont les horaires d'ouverture de la crèche ? Assurez-vous l'accueil d'enfants dont les parents ont des horaires atypiques ?

Quels sont les axes privilégiés dans votre projet d'établissement ?

Quels sont les partenaires avec lesquels vous travaillez ? (institutions, professionnels de santé...)

#### 4 - GRILLE D'ENTRETIEN – VILLE DE RENNES

##### QUESTIONS

Quels aspects recouvrent pour vous la petite enfance ?

Avez-vous des compétences obligatoires dans le champ de la petite enfance ? Quelles sont-elles ? Considérez-vous qu'il s'agisse d'un enjeu de protection sociale ? Pourquoi ?

Quelle attention particulière la ville de Rennes porte-t-elle à la petite enfance ? sur quels axes précisément ? Mode de garde, actions de prévention en lien avec la PMI ?

Votre ville a mis en place un bureau des Temps. Quel est son objet ? Comment articulez-vous la politique petite enfance de votre commune avec les réflexions de ce bureau sur les temps de vie, notamment familial et professionnel ?

On pressent aujourd'hui que la CAF serait légitime à devenir chef de file en matière d'accueil de la petite enfance. Qu'en pensez-vous ?

Comment définissez-vous les besoins des citoyens ? Quel rôle avez-vous en la matière ? Etes-vous à l'initiative d'appel à projet conjoint avec la CAF, le CG ou d'autres partenaires ?

Comment votre intervention s'articule-t-elle avec celle d'autres acteurs : entreprises, associations, mutuelles ?

Quelle plus-value pensez-vous apporter en la matière par rapport à ces autres acteurs ?

Quels sont les moyens financiers que vous consacrez à l'accueil de la petite enfance ? Quelle complémentarité des financements ? Aide à l'investissement ou mise à disposition de locaux ? Les aides au fonctionnement ?

Pensez-vous que la diversité des modes d'accueil soit source de confusion pour les parents ou soit au contraire une richesse ?

La diversité des modes d'accueil répond-elle aujourd'hui aux besoins sur votre territoire ?

Quelles sont les réponses apportées sur les disparités géographiques ?

Combien de structures la commune gère-t-elle ? Avez-vous une crèche dédiée au personnel communal ? Si oui, comment fonctionne-t-elle ? Mixité des enfants accueillis ?

Cahier des charges pour répondre à des conditions en termes de qualité et de sécurité ? vigilance sur le fait que l'intérêt de l'entreprise ne prime pas l'intérêt de l'enfant ?

Avez-vous un rôle d'information générale sur les modes d'accueil ? Comment cette information est-elle organisée sur le département ?

On parle de mettre en place un droit opposable au mode de garde. Qu'en pensez-vous ? Sur la création d'un service public de l'enfance chargé de répartir sur le plan territorial l'offre d'accueil ?



## 5 - GRILLE D'ENTRETIEN – CONSEIL GENERAL

### QUESTIONS

Quelles sont les orientations du conseil général en matière de prévention et protection de l'enfance ?

Quels sont les changements majeurs apportés par la loi du 5 mars 2007 ?

Considérez-vous que la petite enfance soit un enjeu de protection sociale ? En quoi ?

Quels aspects recouvrent pour vous la petite enfance ?

Pensez-vous être légitime à devenir chef de file en matière d'accueil de la petite enfance au même titre que vous l'êtes sur la protection de l'enfance ?

Ces deux champs sont-ils complémentaires ou sont ils dissociables ?

Quelle est l'incidence de l'accueil de la petite enfance dans le champ de la protection de l'enfance ?

Allez-vous au-delà de votre compétence obligatoire en matière de petite enfance ? Sur quels thèmes ?

Pouvez-vous parler brièvement du schéma de l'enfance ? Concerne-t-il également l'accueil du petit enfant ?

Comment les besoins sont-ils définis et quel rôle avez-vous en la matière ?

Etes-vous à l'initiative d'appel à projet conjoint avec la CAF et les communes ? de qui relève la création des structures d'accueil ?

Quels sont les moyens financiers que vous consacrez à l'accueil de la petite enfance ?  
Quelle complémentarité des financements ?

La diversité des modes d'accueil répond-elle aux besoins non couverts ?

Quelles sont les réponses apportées sur les disparités géographiques ?

Avez-vous une crèche d'entreprise ?

Si oui, comment fonctionne-t-elle ? Mixité des enfants accueillis ?

Quelle place faites-vous aux partenaires privés dans l'offre d'accueil ? Entreprises, mutuelles, associations ? Aux partenaires publics ? Communes, communautés de communes, CAF ?

Cahier des charges ? Êtes-vous vigilant sur le fait que l'intérêt de l'entreprise ne prime pas l'intérêt de l'enfant ?

Avez-vous un rôle d'information générale sur les modes d'accueil ? Comment cette information est-elle organisée sur le département ? (CAF, collectivités locales)

On parle de mettre en place un service public de la petite enfance, voire un droit opposable au mode de garde. Qu'en pensez-vous ?

## 6 - GRILLE D'ENTRETIEN – CNAF

### QUESTIONS

Quelle définition donnez-vous de la petite enfance ?

Considérez-vous que la petite enfance soit un enjeu de protection sociale ? En quoi ?

Quels sont vos projets pour améliorer la politique de la petite enfance ? Quelle relation CNAF – ministère de la famille pour la conduite de cette politique ?

Comment évaluez-vous les actions mises en place ?

Quel rôle de la CNAF dans l'innovation et l'adaptation de l'offre aux besoins ?

- Horaires atypiques
- Handicap
- Anticipation du vieillissement des assistantes maternelles

Quelle vision de la CNAF / intervention privé non lucratif (mutuelles) et lucratif ? Projets communs avec les mutuelles ?

Trouvez-vous légitime de conserver une autorité ordonnateur et une autorité payeur ? Lisibilité ? Vers un guichet unique ?