

HCF

HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE

POINT SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Section 1 et 2 adoptées par consensus à la séance du 10 septembre 2015

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 3 |
| Section 1 | 3 |
| Bilan du développement de l'accueil du jeune enfant en 2014..... | 3 |
| I) Des chiffres en-deçà des objectifs pour l'accueil en EAJE en 2013 et 2014 | 5 |
| 1) Les effectifs globaux..... | 5 |
| 2) Répartition territoriale des créations..... | 7 |
| 3) Prévisions pour les années 2015 et suivantes..... | 7 |
| II) L'accueil individuel stagne | 8 |
| 1) L'accueil par une assistante maternelle..... | 8 |
| 2) Garde au domicile des parents | 9 |
| III) La scolarisation à deux ans est stable en 2014 et progresse en éducation prioritaire | 11 |
| Section II | 13 |
| Pistes d'interprétation des évolutions | 13 |
| I) L'effet de la conjoncture économique | 13 |
| II) L'évolution des aides publiques et du reste à charge..... | 13 |
| 1) La rétraction de l'allocation de base de la PAJE..... | 13 |
| 2) Les aides spécifiques à la garde à titre onéreux des jeunes enfants | 13 |
| a) Pour les EAJE | 13 |
| b) Pour les assistantes maternelles..... | 13 |
| c) Pour l'emploi au domicile des parents..... | 14 |
| III) L'évolution du CLCA | 15 |
| 1) Le CLCA à taux plein | 15 |
| 2) Le CLCA à taux partiel..... | 15 |
| IV) Le développement du travail non déclaré | 16 |
| V) L'évolution de la natalité | 16 |
| ANNEXE 1 | 17 |
| Calcul des créations de places nouvelles et de l'optimisation (CNAF)..... | 17 |

INTRODUCTION

Depuis 2011, le Haut conseil de la famille réalise chaque année le suivi des objectifs de développement des modes d'accueil du jeune enfant et de préscolarisation des enfants de moins de trois ans.

Le suivi quantitatif de la section 1 porte sur 2014, dernière année disponible en termes de données. On étudie en section 2 les pistes d'explication du fléchissement constaté. Dans la section 3, on donne quelques indications sur le suivi des propositions faites dans le rapport de l'année dernière pour la relance de l'accueil collectif en établissement d'accueil du jeune enfant. On expose dans la section 4 les mesures mises en œuvre ou proposées pour améliorer le développement l'accueil individuel.

SECTION 1

BILAN DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN 2014

La convention d'objectifs et de gestion signée entre la branche famille et l'Etat prévoit la création de 275 000 solutions d'accueil sur la période 2013-2017.

Le taux de couverture en modes de garde formels était de 54% en 2012 (encadré ci-dessous). A démographie constante, atteindre les objectifs de la COG permettrait de relever ce taux de 11 points à horizon 2017. Ce sont donc des objectifs ambitieux.

En 2014, le taux d'atteinte de l'objectif annuel est de seulement de 7% (contre 31% en 2013). Ce faible taux est tiré par la baisse des solutions d'accueil individuel. On se situe donc loin de la trajectoire des 55 000 solutions d'accueil supplémentaires par an. Sur les deux premières années de la COG (2013 et 2014) seulement 19% des objectifs de créations de solutions d'accueil ont été atteints.

Comme les solutions d'accueil agrègent des places dont le taux d'occupation et durée de recours diffèrent fortement, il serait utile de compléter le suivi des solutions d'accueil des jeunes enfants par des indicateurs sur le nombre d'heures de recours et le nombre d'enfants accueillis.

Objectifs COG et réalisations de créations de solutions d'accueil du jeune enfant
2013 et 2014 (flux)

| | 2013 | | | 2014 | | | Taux cumulé 2013-2014 |
|---|----------------|----------------|------------|----------------|---------------|-----------|--------------------------|
| | Objectifs | Réalisations | Taux | Objectifs | Réalisations | Taux | |
| Accueil collectif* | | | | | | | |
| Créations brutes de solutions d'accueil financées PSU | +23 496 | +15 300 | | +22 076 | +11 100 | | |
| Nouvelles places (brutes) | +17 095 | +13 700 | | +15 388 | +14 300 | | |
| Destructions de places | -2 341 | -5 000 | | -2 488 | -4 400 | | |
| Créations nettes de place | +14 754 | +8 700 | 59% | +12 900 | +9 900 | 77% | 67% |
| Augmentation de la fréquentation par place | +6 401 | +1 600 | 44% | +6 688 | -3 200 | -48% | -12% |
| Places en micro-crèches (CMG de la Paje) | | +3 000 | | | +4 600 | | |
| Créations nettes de solutions d'accueil collectif | +21 200 | +13 300 | 63% | +19 600 | +11 300 | 58% | 60% |
| Accueil individuel** | | | | | | | |
| Assistantes maternelles | +20 000 | -1 900 | -10% | +20 000 | -6 900 | -35% | -22% |
| Scolarisation à deux ans*** | | | | | | | |
| | +15 000 | +6 100 | 41% | +15 000 | -800 | -5% | 18% |
| TOTAL solutions d'accueil supplémentaires | +56 200 | +17 500 | 31% | +54 600 | +3 600 | 7% | 19% |

Lecture : Taux : taux de réalisation de l'objectif de l'année ; Taux cumulé : taux de réalisation de l'objectif depuis le début de la COG.

Champ et sources

*Accueil collectif : Nombre de places en accueil collectif (EAJE, crèches familiales et micro-crèches) financées par la PSU, places physiques nouvelles et équivalent-places résultant de l'optimisation (Source : CNAF – Données SIAS-MNEAJE provisoires au 5 mai 2015¹)

Pour les micro-crèches financées par la PAJE CMG (hors PSU), Source : CNAF – Données FILEAS au 31/12/2014

**Accueil individuel : Effectif moyen sur l'année (ou le début d'année) d'enfants dont les parents emploient un assistant maternel dans le cadre du CMG de la PAJE (source Acof – Données provisoires au 10/07/2015²)

***Préscolarisation : Effectif d'enfants à la rentrée de septembre dans l'ensemble des écoles publiques et privées du premier degré situées sur l'ensemble du territoire français (Source : Ministère de l'Éducation nationale - DEPP).

1 Les données définitives seront disponibles en mars 2016.

2 Les données définitives seront disponibles en décembre 2015.

**Encadré 1 - Capacité théorique d'accueil et taux de couverture en modes de garde formels
- définitions et estimation nationale - Source : Cnaf**

La **capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels »** correspond à l'indicateur retenu par l'Observatoire national de la petite enfance (Onpe) et des programmes de qualité et d'efficacité (Pqe). Pour l'Onpe, la capacité théorique d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de trois ans rend compte d'un « potentiel » d'enfants couverts par les modes de garde extérieurs aux parents, en mettant en rapport une offre d'accueil au nombre d'enfants âgés de moins de trois ans.

L'offre quant à elle correspond au nombre de places disponibles pour les enfants âgés de moins de trois ans en équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE), en classes préélémentaires, auprès d'assistant-e-s maternel-le-s et auprès des salarié-e-s à domicile. Elle ne tient donc pas compte de l'usage réel de ces places (une place peut exister mais ne pas être utilisée ou au contraire être utilisée par plusieurs enfants successivement). Cependant, trois exceptions existent pour lesquelles on ne connaît pas l'offre théorique qui doit être alors approchée par l'usage : le nombre de places offertes par les salarié-e-s à domicile est estimé par le nombre d'enfants gardés, le nombre de places proposées par les micro-crèches non financées par une prestation de service est déterminé par le nombre d'enfants bénéficiant d'un complément de mode de garde pour ce type d'accueil et les places en préélémentaire destinées aux enfants âgés de moins de trois ans sont approchées par le nombre d'enfants âgés de deux ans effectivement scolarisés.

Le taux de couverture en modes de garde formels

Au numérateur figure la capacité théorique d'accueil, il fait donc la somme

- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les assistantes maternelles actives faisant de l'accueil individuel

- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans par les structures d'accueil collectif

- du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans en garde à domicile

- et du nombre de places offertes aux enfants de 0 à 3 ans en école préélémentaire.

Au dénominateur, il retient le nombre d'enfants de moins de trois ans, sans tenir compte ni du taux d'activité des mères de famille ni des effectifs de chômeurs, de bénéficiaires du CLCA et du RSA.

D) Des chiffres en-deçà des objectifs pour l'accueil en EAJE en 2013 et 2014

1) Les effectifs globaux

Selon les dernières estimations de la CNAF, on compte, en 2014, 395 500 places³ financées par la Prestation de Service Unique (PSU) dans environ 11 900 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), pour 920 000 enfants de moins de trois ans accueillis (sur des durées variables).

Dans l'annexe 1 est détaillé par la Cnaf le calcul des créations de places nouvelles et de l'optimisation pour le suivi de la COG des places financées par la PSU.

La CNAF évalue les créations brutes de places en EAJE à 14 300 en 2014 (après 13 700 en 2013 et 14 700 en 2012), soit à un bon niveau – quoiqu'un peu en-deçà de l'objectif de 15 400.

³ Le nombre de places physiques et d'équivalent-places en accueil collectif (EAJE, crèches familiales et microcrèches financées par le FNAS (PSU), hors micro-crèches financées par la PAJE (Source Cnaf, Chiffres provisoires au 05/05/2015).

Mais on enregistre :

- un recul du nombre de solutions d'accueil liées à l'optimisation du parc existant (- 3 200 en 2014) ; ce dernier avait déjà ralenti entre 2011 et 2013 (+ 1 600 en 2013, après + 11 400 en 2010 et 2011 et +5 200 en 2012).

- une augmentation des destructions de places (- 4 400, contre - 2 500 attendues).

Le total de l'offre de solutions d'accueil en EAJE financé par PSU s'est ainsi accru de 6 700 en 2014.

Ce chiffre est augmenté par la prise en compte des micro-crèches⁴ financées par le CMG (qui n'était pas dans le suivi jusqu'à présent). En effet, seules les micro-crèches financées par la prestation de service étaient intégrées au bilan. Or, les micro-crèches qui utilisent le complément de libre choix du mode de garde (Cmg) « structure » de la Paje se sont fortement développées⁵. Même si elles ne représentent que 4% des places en EAJE en 2014, elles ont progressé de 40% en passant de 11 400 à 16 000 places entre 2013 et 2014.

Pour l'accueil collectif, on se situe à 58% de l'objectif inscrit dans la COG Etat-CNAF pour l'année 2014. Si on fait le bilan sur les deux premières années de la COG, on est à 60% des objectifs fixés.

Ces chiffres restent provisoires car les chiffres définitifs ne seront disponibles qu'en mars 2016.

4 Structure pouvant accueillir collectivement au maximum dix enfants.

5 Au 31 décembre 2014, selon la Cnaf, 16 147 familles d'enfants de moins de 6 ans sont bénéficiaires du CMG structure de la Paje pour l'usage d'une microcrèche soit 4 472 familles de plus que l'année précédente.

Tableau : Objectifs COG et réalisations pour l'année 2013 et 2014 pour le développement de l'accueil collectif

| | 2013 | | | 2014 | | | Taux cumulé 2013-2014 |
|---|-----------|--------------|------|-----------|--------------|------|--------------------------|
| | Objectifs | Réalisations | Taux | Objectifs | Réalisations | Taux | |
| Accueil collectif* | | | | | | | |
| Créations brutes de solutions d'accueil financées PSU | +23 496 | +15 300 | | +22 076 | +11 100 | | |
| Nouvelles places (brutes) | +17 095 | +13 700 | | +15 388 | +14 300 | | |
| Destructions de places | -2 341 | -5 000 | | -2 488 | -4 400 | | |
| Créations nettes de place | +14 754 | +8 700 | 59% | +12 900 | +9 900 | 77% | 67% |
| Augmentation de la fréquentation par place | +6 401 | +1 600 | 44% | +6 688 | -3 200 | -48% | -12% |
| Places en micro-crèches (CMG de la Paje) | | +3 000 | | | +4 600 | | |
| Créations nettes de solutions d'accueil collectif | +21 200 | +13 300 | 63% | +19 600 | +11 300 | 58% | 60% |

Sources

*Accueil collectif : Nombre de places en accueil collectif (EAJE, crèches familiales et micro-crèches) financées par la PSU, places physiques nouvelles et équivalent-places résultant de l'optimisation (Source : CNAF – Données SIAS-MNEAJE provisoires au 5 mai 2015⁶)

Pour les micro-crèches financées par la PAJE CMG (hors PSU), Source : CNAF – Données FILEAS au 31/12/2014

Champ : France entière

2) Répartition territoriale des créations

Afin de lutter contre les inégalités territoriales, l'objectif de la COG est que 75% des nouvelles solutions en accueil collectif se situent dans les zones identifiées comme prioritaires. Selon les chiffres provisoires⁷ de la CNAF, le taux serait en 2014 de 68,2% de créations nettes des suppressions en zone prioritaire (soit une augmentation de 1,7 point par rapport à 2013).

3) Prévisions pour les années 2015 et suivantes

Sur la base des décisions des conseils d'administrations des caisses et du calendrier des décisions d'ouverture d'EAJE, la CNAF prévoit que le nombre de créations serait de 15 000 places en 2015 et 17 900 en 2016.

Prévisions de décision de création de places nouvelles dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches (Ppicc)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------|--------|--------|--------|
| Plan crèche | 15 000 | 17 900 | 18 300 |

Source : Cnaf

⁶ Les données définitives seront disponibles en mars 2016.

⁷ Le taux 2014 de création de places nouvelles est de 56,7% en zone prioritaire, il était de 56,4% en 2013.

II) L'accueil individuel stagne

1) L'accueil par une assistante maternelle

Selon les dernières estimations de l'ACOSS au 10 juillet 2015, le nombre d'enfants de moins de trois ans gardés par une assistante maternelle poursuit sa baisse en 2014 : 612 537, contre 619 438 en 2013 et 621 287 en 2012.

On est donc loin de la trajectoire retenue dans la COG de 20 000 enfants supplémentaires accueillis par an (encadré 1). Les performances de l'année 2012 (14 202) étaient d'ailleurs déjà en deçà de l'objectif annuel de 25 000 de la COG précédente (2009-2012).

Evolution du nombre d'enfants accueilli par une assistante maternelle en 2012, 2013 et 2014

| Evolution des nombres moyens annuels | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Nombre d'enfants gardés (a) | 989 261 | 993 939 | 984 327 |
| Nombre d'assistants maternels (b) | 313 011 | 313 159 | 307 738 |
| Nombre d'enfants gardés par un assistant maternel (a / b) | 3,16 | 3,17 | 3,20 |
| Nombre d'enfants de moins de 3 ans (c) | 621 287 | 619 438 | 612 537 |
| Nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans | +14 202 | -1 849 | -6 901 |
| Nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés par AM (c / b) | 1,98 | 1,98 | 1,99 |
| Nombre moyen d'heures d'accueil par mois pour un enfant de moins de 3 ans (f) | 122,82 | 122,57 | 122,12 |
| Nombre d'enfants de 3 à 6 ans (d) | 342 417 | 345 582 | 340 591 |
| Nombre d'enfants supplémentaires de 3 à 6 ans | +6 664 | +3 165 | -4 991 |
| Nombre d'enfants de 3 à 6 ans par AM (d / b) | 1,09 | 1,10 | 1,11 |
| Nombre moyen d'heures d'accueil par mois pour un enfant de 3 à 6 ans (f) | 68,03 | 67,67 | 67,09 |
| Nombre d'enfants de plus de 6 ans (e) | 25 557 | 28 920 | 31 200 |
| Nombre d'enfants supplémentaires de plus de 6 ans | +4 270 | +3 362 | +2 280 |
| Nombre d'enfants de plus de 6 ans par AM (e / b) | 0,08 | 0,09 | 0,10 |
| Nombre moyen d'heures d'accueil par mois pour un enfant de plus de 6 ans (f) | 34,16 | 33,28 | 32,56 |

Source : Données Acooss au 10/07/15

Champ : France entière

(a) Le nombre d'enfants gardés correspond à la moyenne des résultats mensuels (pour une année donnée).

(b) Le nombre d'assistant maternel correspond à la moyenne des résultats mensuels du nombre d'assistants maternels ayant été déclaré au moins une fois dans le mois (pour une année donnée).

(c), (d), (e) : même calcul que (a) en distinguant la tranche d'âge de l'enfant.

(f) : moyenne des taux mensuels (pour une année donnée)

taux mensuels : nombre d'heures / nombre d'enfants pour un mois en fonction de la tranche d'âge de l'enfant.

Les volets sociaux (VS) concernent uniquement les enfants de moins de 3 ans pour "le nombre moyen d'heures d'accueil par mois pour un enfant de moins de 3 ans". Le même raisonnement est appliqué aux enfants de 3 à 6 ans et ceux de plus de 6 ans.

En effet, les déclarations faites par un même employeur pour plusieurs enfants sont globalisées. Ainsi, si une déclaration concerne un enfant de moins de trois ans et un enfant de plus de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer le nombre d'heures relatif à l'enfant de moins de 3 ans de celui relatif à l'enfant de plus de 3 ans. Pour calculer les indicateurs qui séparent les moins et les plus de trois ans, seules sont utilisées les déclarations portant soit uniquement sur des enfants âgés soit de moins de 3 ans, soit uniquement sur des enfants âgés de 3 à 6 ans.

Sur la tranche d'âge plus large des 0-6 ans⁸, le nombre d'employeurs d'assistantes maternelles baisse légèrement en 2014 (-0,5% en moyenne annuelle) après une quasi-stagnation en 2013 (+0,5%, après +1,9% en 2012).

Le volume d'heures déclarées recule également de façon marquée en 2014 (-1,6%) après la faible baisse de 2013 (-0,2%), qui avait mis fin à une décennie de hausse⁹. Au quatrième trimestre 2014¹⁰, il s'établit à 294 millions d'heures pour 887 000 employeurs (soit en moyenne 110 heures par mois).

La masse salariale reste quasi stable entre 2013 et 2014 (+0,3%).

Selon les chiffres de l'ACOSS,¹¹ le nombre d'heures déclaré par les employeurs d'assistantes maternelles au premier trimestre 2015 est stable, avec une légère hausse du nombre d'employeurs (0,5 %) compensée par la baisse de même ampleur du nombre d'heures moyen par employeur (- 0,5 %).

Evolution de 2010 à 2014 du nombre d'assistantes maternelles (AM), d'employeurs et d'heures

| | Nombre AM | Nombre d'employeurs | Nombre d'heures (en millions)* |
|-------------|-----------|---------------------|--------------------------------|
| 2010 | 341 122 | 1 035 959 | 1 133 |
| 2011 | 350 502 | 1 078 014 | 1 176 |
| 2012 | 355 711 | 1 098 453 | 1 201 |
| 2013 | 354 944 | 1 103 475 | 1 199 |
| 2014* | 347 973 | 1 098 434 | 1 179 |
| 2011 / 2010 | 2,7% | 4,1% | 3,8% |
| 2012 / 2011 | 1,5% | 1,9% | 2,1% |
| 2013 / 2012 | -0,2% | 0,5% | -0,2% |
| 2014 / 2013 | -2,0% | -0,5% | -1,6% |

Note de lecture :

Un salarié est comptabilisé à partir du moment où il a été déclaré au moins une fois dans l'année.

Le nombre élevé d'heures s'explique par la garde simultanée de plusieurs enfants : la garde de deux enfants pendant une heure conduit à la déclaration de deux heures de travail.

* Données provisoires

Source : AcoSS (extraction juillet 2015)

Champ : France entière, Déclaration Pajemploi pour un assistant maternel

2) Garde au domicile des parents

L'accueil à domicile ne fait pas l'objet d'un objectif dans la COG.

En décembre 2013, 45 400 enfants de moins de 3 ans bénéficiaient du CMG pour la garde à domicile dont 34 600 en emploi direct et 10 800 par recours à une structure (*chiffres 2014 en attente*).

8 Dans les statistiques de l'AcoSS concernant le volume horaire de garde, on ne peut pas distinguer les moins de 3 ans et les 3-6 ans. Les déclarations faites par un même employeur pour plusieurs enfants sont globalisées. Ainsi, si une déclaration concerne un enfant de moins de trois ans et un enfant de plus de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer le nombre d'heures relatif à l'enfant de moins de trois ans de celui relatif à l'enfant de plus de 3 ans.

9 Depuis 2004, début du suivi statistique qui correspond à la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

10 « Les particuliers employeurs au quatrième trimestre 2014 », AcoSS Stat, n°209, avril 2015.

11 « Les particuliers employeurs au premier trimestre 2015 », AcoSS Stat, n°212, juillet 2015.

On observe depuis 2013 une baisse sensible de l'ensemble des indicateurs relatifs aux emplois à domicile pour la garde des enfants, en rupture avec la tendance récente¹². Le nombre d'employeurs (115 000) baisse de - 0,7% en 2014 après - 1,6% en 2013. Le nombre d'heures baisse de - 4,6% en 2014 après - 4,5% en 2013 (et - 1,0% en 2012). Sur un an, la masse salariale nette baisse moins fortement en 2014 (- 1,3%) qu'en 2013 (- 5%)¹³.

La durée moyenne de travail déclarée par parent employeur pour la garde d'enfant à domicile est de 558 heures en 2014 (soit environ 46,5 heures par mois). Elle s'est réduite par rapport à 2013 (580 heures), réduction qui s'inscrit dans une tendance à la baisse observée depuis 2007.

Evolution de 2010 à 2013 du nombre de gardes d'enfants à domicile, d'employeurs et d'heures rémunérées

| | Nombre de salariés | Nombre d'employeurs | Nombre d'heures (en millions) |
|-------------|--------------------|---------------------|-------------------------------|
| 2010 | 120 500 | 111 312 | 70 |
| 2011 | 125 732 | 117 270 | 71 |
| 2012 | 126 130 | 118 363 | 71 |
| 2013 | 123 461 | 116 421 | 68 |
| 2014* | 122 185 | 115 562 | 64 |
| 2011 / 2010 | 4,3% | 5,4% | 2,3% |
| 2012 / 2011 | 0,3% | 0,9% | -1,0% |
| 2013 / 2012 | -2,1% | -1,6% | -4,5% |
| 2014 / 2013 | -1,0% | -0,7% | -4,6% |

Note de lecture :

Est considéré comme employeur une personne qui a réalisé au moins une déclaration dans l'année

* Données provisoires

Source : Acoiss (extraction juillet 2015)

Nombre d'enfants bénéficiaires d'un complément de mode de garde pour la garde à domicile depuis 2010 (En attente d'actualisation 2014)

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|-----------------------|--------|-------------|--------------|--------------|
| ans | Enfants de 0-3 | | | | |
| | CMG direct | 39 925 | 39 692 | 37 343 | 34 586 |
| | CMG structure | 7 346 | 8 884 | 9 577 | 10 805 |
| | Total | 47 271 | 48 576 | 46 920 | 45 391 |
| | Variation en % | | 2,8% | -3,4% | -3,3% |
| ans | Enfants de 3-6 | | | | |
| | CMG direct | 30 242 | 29 964 | 29 409 | 28 969 |
| | CMG structure | 16 149 | 20 567 | 23 134 | 26 970 |
| | Total | 46 391 | 50 531 | 52 543 | 55 939 |
| | Variation en % | | 8,9% | 4,0% | 6,5% |

(*) Le nombre d'enfants bénéficiaires est estimé à partir du nombre d'enfants de la catégorie d'âges concernés observé dans la famille au moment du droit au 31 décembre.

Champs : Régime général, Métropole et dom

Source : Cnaf -Fileas 2010 à 2013

12 « Les particuliers employeurs au premier trimestre 2015 », Acoiss Stat, n°212, juillet 2015.

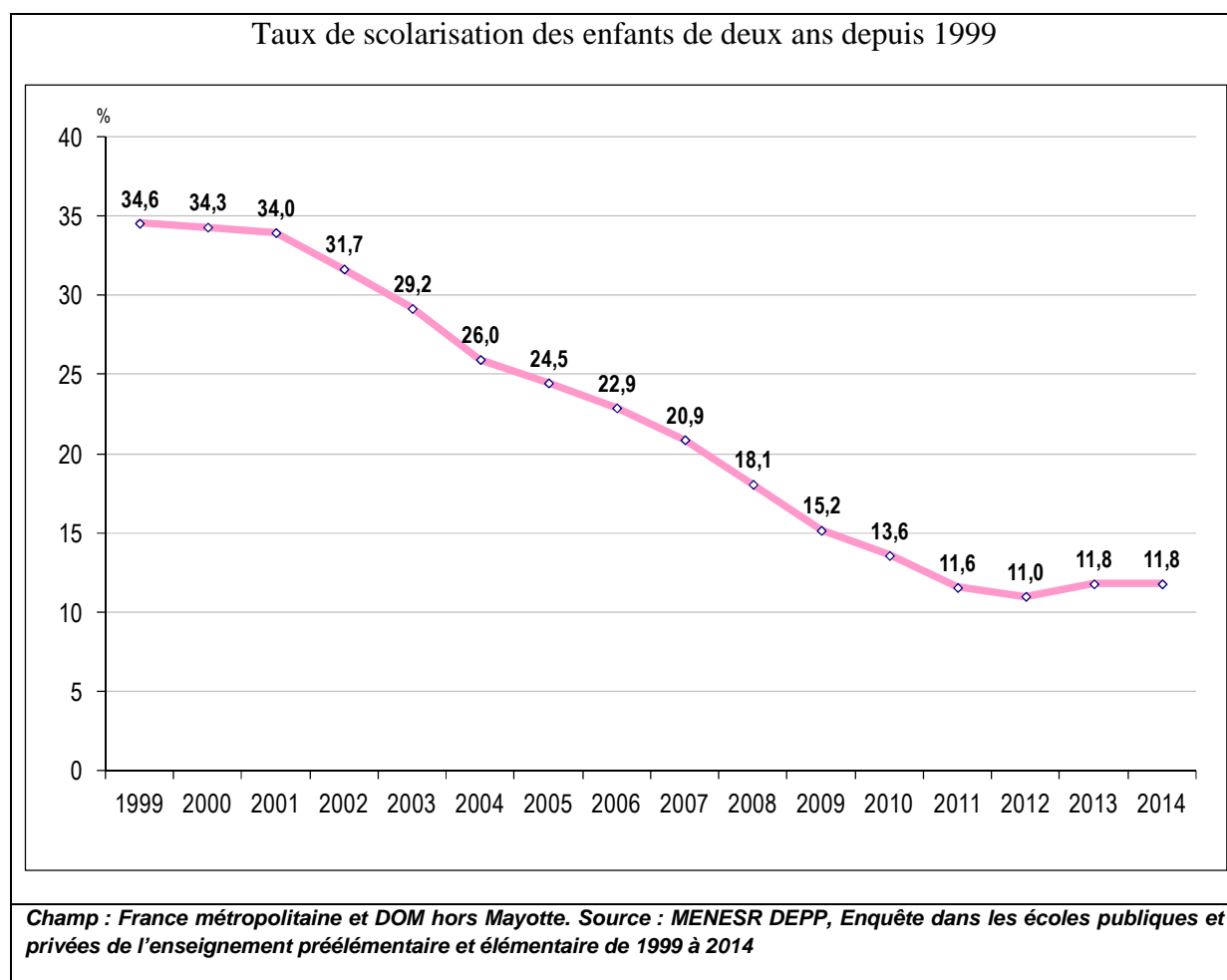
13 Le recul du volume horaire déclaré s'est accompagné d'une hausse du salaire net horaire en 2014 alors qu'il était resté assez stable 2013. On observe en effet un léger décrochage du salaire net horaire moyen entre fin 2012 et début 2013, avec la suppression de la possibilité de déclaration au forfait au 1er janvier 2013.

III) La scolarisation à deux ans est stable en 2014 et progresse en éducation prioritaire

96 400 enfants de deux ans¹⁴ sont scolarisés en maternelle à la rentrée scolaire de 2014¹⁵, ce qui représente 11,7% des enfants de deux ans^{16 17}.

La scolarisation à deux ans a très légèrement reculé entre les rentrées 2013 et 2014 (-757 enfants), après le rebond observé l'année dernière (taux de scolarisation passé de 11,0% en 2012 à 11,8% en 2014), qui mettait fin à une décennie de baisse continue.

Les effectifs d'enfants scolarisés à deux ans ont diminué dans le public (-1,1%) et faiblement augmenté dans le privé (+0,4%).



14 Ce sont des enfants nés en 2012.

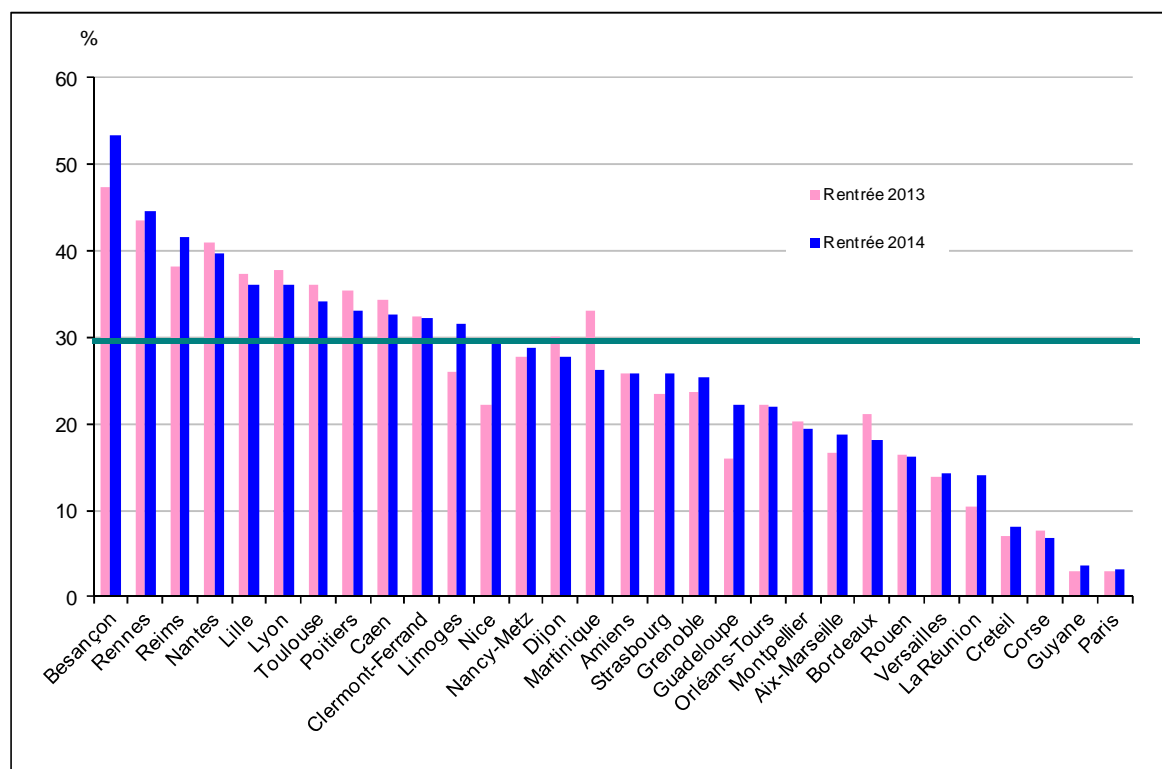
15 France entière y compris Mayotte. Source : Note d'information - N° 12 - avril 2015, DEPP, Education Nationale.

16 De trois à cinq ans (avant l'âge de l'obligation scolaire), la quasi-totalité des enfants est scolarisée (99,5%). A noter que ces chiffres concernant la scolarisation à deux ans portent sur les effectifs au 15/10/2014 et ne comptabilisent donc pas les élèves scolarisés après. La préscolarisation des enfants de deux ans s'étale en partie entre septembre et janvier.

17 Abdouni S., (2014), « Les élèves du premier degré : 930 classes supplémentaires à la rentrée 2014 », Note d'information, n°41, DEPP, décembre 2014.

La scolarisation a progressé dans les zones définies comme prioritaires (éducation prioritaire, zones rurales ou de montagne isolées, outre-mer...) où l'Education nationale a concentré ses efforts, avec notamment l'objectif de la Loi pour la refondation de l'école d'atteindre 30% d'enfants de moins de trois ans scolarisés dans les zones de l'éducation prioritaire¹⁸. Dans ces dernières, le taux de scolarisation à deux ans a progressé de 0,2 point, atteignant 20,6% en 2014. Les évolutions 2013-2014 et les niveaux atteints (dépassant ou en-deçà de l'objectif de 30%) restent très contrastés selon les académies (*graphique*).

Taux de scolarisation des enfants de deux ans en éducation prioritaire en 2013 et 2014



Lecture : la ligne des 30 % correspond à l'objectif de la Loi pour la refondation de l'école en termes de scolarisation des enfants de deux ans dans les zones d'éducation prioritaire.

Champ : France métropolitaine + DOM (hors Mayotte).

Source : MENESR-DEPP, enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire - 2013-2014 et 2014-2015.

Selon le Ministère de l'Education nationale, 458 classes spécifiques (spécialisées pour l'accueil des enfants de 2 ans) ont été ouvertes sur les années 2013 et 2014 (dont 74% dans les zones prioritaires). Mais les effectifs de ces classes sont pour le moment inférieurs à la référence (indicative) de 25 enfants par classe. Le ministère estime qu'il y a donc un potentiel mobilisable et que le taux de scolarisation à deux ans devrait augmenter de façon significative dans les années à venir avec la mobilisation de ce potentiel et de nouvelles ouvertures de classes.

Le HCF souhaite disposer d'indications régulières sur le nombre d'enfants par classe et le nombre d'heures de présence à l'école par enfant scolarisé

¹⁸ L'accueil des enfants se fait alors de préférence dans des classes spécifiques. Ces classes ne font pas toujours le plein dès leur ouverture mais on peut supposer que ce sera le cas après quelques années de fonctionnement.

SECTION II

PISTES D'INTERPRETATION DES EVOLUTIONS

Dans un environnement démographique quasiment stable (voir V), les évolutions 2013-2014 des modes d'accueil des enfants de moins de trois ans sont difficiles à interpréter. Plusieurs pistes d'interprétation sont possibles, notamment l'effet de la conjoncture économique ou la baisse de la solvabilisation des familles sans qu'il soit possible à ce stade de les hiérarchiser.

I) L'effet de la conjoncture économique

La conjoncture peut peser sur l'emploi notamment des parents, voir des grands-parents (augmentation du chômage, de l'inactivité ou du temps partiel « subi »). Des analyses seraient nécessaires pour étudier les corrélations potentielles entre les baisses de recours aux modes d'accueil payants et l'emploi.

Par ailleurs la modestie de l'évolution des revenus et du pouvoir d'achat des ménages pèse sur le recours aux modes de garde payants, les familles serrant leur budget de garde.

II) L'évolution des aides publiques et du reste à charge

Les réformes ciblées des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) ont réduit l'aide versée aux familles le plus aisées, notamment pour les familles biactives qui recourent aux modes de gardes payants. Si le reste à charge des familles s'accroît, il est possible qu'elles aient moins recours à des modes de garde payants en serrant les horaires de recours.

1) La rétraction de l'allocation de base de la PAJE

Cette rétraction (rabetage des plafonds¹⁹ et diminution de l'allocation pour les allocataires les plus aisés) intervenue au 1^{er} avril 2014 a pu réduire la solvabilisation des familles ayant recours aux modes de garde onéreux.

2) Les aides spécifiques à la garde à titre onéreux des jeunes enfants

a) Pour les EAJE

Il n'y a pas eu de modification du barème des participations familiales pour les familles ayant recours à un EAJE.

b) Pour les assistantes maternelles

Comme les plafonds du CMG, calés sur ceux de la PAJE, ont été abaissés²⁰ à partir du 1^{er} avril 2014, certaines familles dont les ressources étaient proches des seuils ont changé de

19 Introduction de nouveaux plafonds pour la PAJE plus restrictifs, avec notamment une réduction (de 40% à 33%) de la majoration du plafond pour les parents isolés et les couples biactifs et des majorations pour les enfants (qui ont en outre été uniformisés selon le rang)

20 Réduction (de 40% à 33%) de la majoration du plafond pour les parents isolés et les couples biactifs et des majorations pour les enfants (qui ont en outre été uniformisés selon le rang).

tranche de CMG et reçu un montant inférieur de prestation (baisse de 170€/mois entre les CMG 1 et 2 ; baisse de 116€/mois entre les CMG 2 et 3).

Selon la CNAF²¹, environ 6,1 % des bénéficiaires du CMG assistante maternelle et 1,9 % des bénéficiaires du CMG garde à domicile percevraient un montant moindre de CMG.

Certaines familles ont cumulé la suppression et/ou la diminution de l'AB de la PAJE et la baisse du CMG.

Cette baisse de solvabilisation des familles qui ont recours à une assistante maternelle est accentuée par un coût moyen de la garde en légère augmentation. En effet, la masse salariale nette des assistantes maternelles est en légère augmentation (+0,3%) malgré la baisse de « recours » aux AM en termes d'heures déclarées (-1,6%).

c) Pour l'emploi au domicile des parents

Le reste à charge des ménages a varié plusieurs fois ces dernières années avec :

- la non revalorisation du plafond de dépense éligible au crédit d'impôt dont le montant (12 000€, plafond majoré de 500€/enfant à charge) n'a pas été modifié depuis 2005. On ne sait pas combien de ménages butent sur le plafond²².

- la suppression en 2011 de la réduction de 15 points des cotisations sociales des employeurs qui déclaraient leur salarié au réel. Cet abattement bénéficiait à 73 % des parents employeurs de garde d'enfants à domicile au quatrième trimestre 2010.

- la suppression au 1^{er} janvier 2013 de la possibilité de cotiser sur la base du SMIC. La déclaration au réel (sans abattement de taux mais avec une déduction forfaitaire de 0,75€/heure) est désormais la règle. Elle s'est traduite par une légère baisse du reste à charge pour les employeurs au réel et une légère augmentation pour les employeurs qui déclaraient au forfait. Pour l'emploi d'une garde à domicile, l'impact déjà relativement faible²³ est réduit puisque 50% des cotisations sont déjà pris en charge avec le CMG et que le crédit d'impôt en couvre la moitié (pour les ménages qui ne butent pas sur le plafond du crédit d'impôt).

- le léger effritement de la valeur relative du CMG qui est indexé sur les prix.

L'effet – non documenté – d'une variation du reste à charge sur le recours n'a pu être que limité.

21 « Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales », CNAF, l'essentiel n°155, avril 2015.

22 Le plafond est saturé pour environ 110 heures rémunérées au salaire moyen des employés de maison pour une famille de un enfant.

23 Selon la Fépem (rapport 2013), pour les employeurs qui déclaraient déjà leur salarié au réel (70% de l'ensemble des particuliers employeurs), la déduction forfaitaire de 0,75 € par heure déclarée entraîne, une baisse du coût de l'emploi de 0,38€ (après déduction d'impôt). Pour ceux qui déclaraient au forfait, le passage à une déclaration au réel induit un surcoût de 0,22 € par heure après impôt

III) L'évolution du CLCA

L'évolution 2013-2014 des bénéficiaires du CLCA est en baisse. Une baisse des effectifs aurait du normalement se traduire par un recours accru aux modes de garde²⁴.

1) Le CLCA à taux plein

La baisse tendancielle du CLCA à taux plein constatée depuis 2006 s'est poursuivie de façon accentuée en 2014 : elle est ainsi de près de 32% sur huit ans. Elle a pu être accélérée à la marge par la réforme des prestations qui a tassé le taux de remplacement (ratio entre les revenus de la famille au CLCA d'une part, en activité de la mère d'autre part). Pour les enfants nés après le 1^{er} avril 2014, la suppression de la majoration de la prestation de 185€/mois pour les allocataires dont les revenus se situent au dessus du plafond d'exclusion de l'allocation de base de la PAJE a en effet une incidence non négligeable pour les familles concernées. Pour une famille avec deux enfants, la majoration de 185€ au seuil d'exclusion pour un enfant représente 5% du revenu plafond.

On ne peut pas encore percevoir l'effet de la réforme de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) qui, ne s'appliquant qu'aux enfants nés après le 1^{er} janvier 2015, ne sera effectif qu'à partir

- 1^{er} juillet 2015 pour les familles de un enfant (avec la prolongation du congé si le deuxième parent prend sa part)

- du 1^{er} janvier 2017 pour les familles d'au moins deux enfants (avec la baisse de la durée du congé si le deuxième parent ne prend pas sa part).

Le retour à l'emploi des femmes plus précoce entrainera une augmentation des besoins de modes de garde.

2) Le CLCA à taux partiel

Rompant avec la stabilité des effectifs constatée depuis 2006 (+2%), l'effectif s'est sensiblement rétracté en 2014 : baisse de 3% pour les allocataires dont le temps de travail se situe entre 51 et 80% du temps de travail à temps plein ; baisse de 15% pour les allocataires travaillant à mi temps (ou moins).

La suppression précitée de la majoration du CLCA de 185€ pour les parents ne percevant pas l'AB de la PAJE – et qui sont nombreux pour le CLCA à taux partiel – a pu peser sur le choix des familles.

L'analyse du recours au CLCA à taux plein et taux partiel pour les familles dont les enfants sont nés avant et après le 1^{er} avril 2014 devrait être conduite.

²⁴ Sauf si la crise économique augmente fortement le nombre de familles qui ne remplissent pas les conditions d'activité antérieures pour ouvrir droit au CLCA.

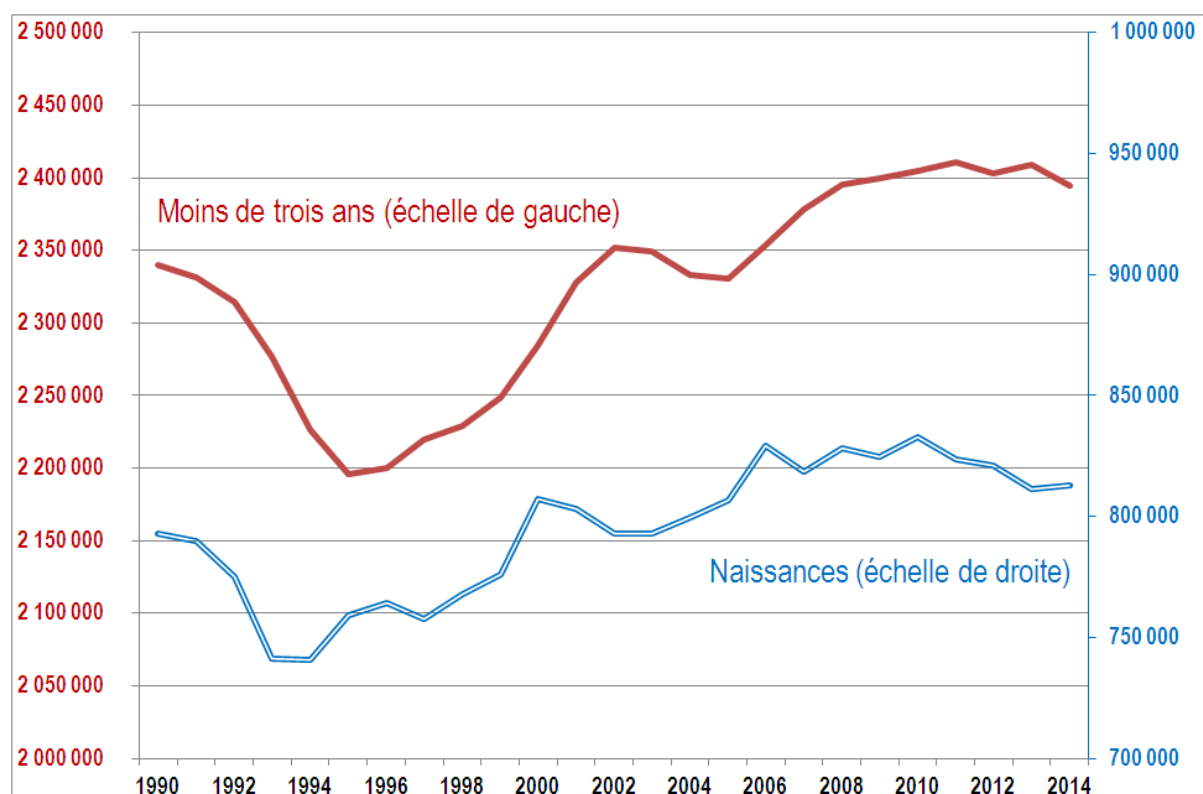
IV) Le développement du travail non déclaré

Cette hypothèse est souvent évoquée ; mais elle n'est pas documentée.

V) L'évolution de la natalité

Le nombre annuel de naissances baisse depuis le pic de 2010 (833 000), malgré une légère remontée en 2014 (813 000 après 812 000 en 2013 - graphique ci-dessus). Le contexte des premières années de la COG est donc celui d'une stabilisation voire d'une légère baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans.

Evolution du nombre de naissances et d'enfants de moins de 3 ans 1990 et 2014



Source : INSEE – France (hors Mayotte)

Le stock d'enfants de moins de trois ans a très légèrement diminué entre 2014 et 2013 (- 14 300 enfants). A comportements de recours aux modes de garde constants, cette baisse pourrait se traduire par une diminution des recours de 0,6%.

ANNEXE 1

CALCUL DES CREATIONS DE PLACES NOUVELLES ET DE L'OPTIMISATION (CNAF)

Calcul des créations de places nouvelles et de l'optimisation (conversion de l'évolution des heures par place en équivalents-places)

Il a été décidé de convertir en places les 100 000 solutions d'accueil. Cette conversion s'effectue en trois étapes :

1) Les créations de places nouvelles sont dénombrées comme l'augmentation des places dans une commune donnée. Nous nous basons uniquement sur le solde des places de la commune (ce qui peut occulter des créations ou suppression au sein des communes qui possèdent plusieurs Eaje). Dans tous les cas, les places nouvelles correspondant à une création d'équipement ou une augmentation d'agrément sont ajoutées.

2) On y ajoute les équivalent-places correspondant à l'augmentation de fréquentation par place. Pour tous les équipements existant en N-1 et N (que leur agrément ait augmenté, stagné ou diminué), on calcule l'augmentation de fréquentation par place en divisant l'augmentation des heures à places égales par le nombre d'heures par place de l'année de base (soit 1591 heures 0-6 ans par place 0-6 ans en 2008) :

AFP (augmentation de fréquentation par place) =

{ [heures facturées N-1 X

(heures facturées par place N / heures facturées par place N-1)] – heures facturées N-1 } / 1591.

On somme ensuite ces résultats par équipements (qu'ils fassent apparaître une augmentation ou une diminution des heures par place, ou équivalent-places).

3) On soustrait les suppressions de places. Ici sont comptées comme places supprimées les places qui, dans une commune donnée, ont diminué d'une année à l'autre.

Ces calculs sont effectués sur les données stabilisées, c'est-à-dire, pour un exercice N, les données disponibles à partir de mars N+2, une fois la liquidation des droits N achevée. Afin de donner une certaine visibilité à ces chiffres dès N+1, des estimations provisoires sont communiquées.

Il y a un principe de « vases communicants » entre les places et les équivalents-places : pour un stock d'heures données, plus il y a création de places nouvelles, et moins il y a d'heures par place en N et donc d'équivalent-places. De même, moins il y a de suppressions de places anciennes, moins il y a d'heures par places en N et donc moins d'équivalent-places.