



**RAPPEL DES PROPOSITIONS POUR
FAVORISER L'ACCES AUX MODES
D'ACCUEIL DES FAMILLES EN
SITUATION DE PAUVRETE**

Extrait du rapport

**« L'accueil des enfants de moins de trois ans »
adopté par consensus par
le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance
et de l'adolescence le 10 avril 2018**

Note 3-4

FAVORISER L'ACCES AUX MODES D'ACCUEIL DES FAMILLES EN SITUATION DE PAUVRETE¹

Une plus grande égalité d'accès des familles à tous les modes d'accueil suppose de garantir autant que faire se peut :

- une égalité d'accès financière
- une égalité d'accès territoriale
- une égalité d'accès de toutes les familles à tous les modes d'accueil, quelle que soit la situation familiale et professionnelle des parents (niveau de revenus, situation et statut professionnel -parent actif occupé, à temps plein ou temps partiel, en recherche d'emploi ou non-actif, parent travaillant en horaires normales ou atypiques -, situation matrimoniale - parent seul ou en couple-) et quelle que soit la situation de l'enfant (notamment enfant porteur de handicap)

A) RAPPROCHER LES RESTES A CHARGE ET LES TAUX D'EFFORT DES FAMILLES ENTRE LES TYPES D'ACCUEIL

A plusieurs reprises, le Haut conseil de la famille² a mis en évidence les défauts du système actuel d'aides aux familles pour l'accueil des jeunes enfants :

- la superposition de deux dispositifs : les aides des Caisses d'allocations familiales d'une part, le crédit d'impôt d'autre part. Cette superposition est discutable dans la mesure où ces deux dispositifs qui ont pour but de réduire le reste à charge n'ont pas le même calendrier. Le crédit d'impôt qui « rembourse » 50% du reste à charge des familles dans le limite de 2 300€/an par enfant, intervient l'année suivante, obligeant les familles à avancer les frais.
- l'importance des effets de seuil dans le barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) liés aux trois tranches de revenus, ainsi qu'à la diminution de moitié de la prise en charge de la rémunération directe de l'assistant maternel aux trois ans de l'enfant.
- la nécessité de rééquilibrer la solvabilisation des familles entre les recours de courte durée et ceux de longue durée, actuellement assez inégale du fait du caractère forfaitaire du CMG qui ne tient pas compte en particulier du nombre d'heures d'accueil (pour un couple rémunéré chacun au niveau du Smic, le RAC et taux d'effort est 2,2 fois plus élevé qu'en EAJE pour une garde à temps plein).
- des disparités de profil des restes à charge des familles dans les différents modes d'accueil.

Nous nous concentrerons ici sur les deux principaux modes d'accueil formels (crèches et assistantes maternelles).

¹ Partie IV du rapport du rapport du HCFEA « L'accueil des enfants de moins de trois ans » adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018

² Rapport HCF 2014 « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants » et les rapports annuels sur le développement de l'accueil des jeunes enfants

1. Le reste à charge des familles est très inégal pour les deux principaux modes d'accueil chez une assistante maternelle et en crèche (EAJE de type PSU)

a) Des barèmes très différents qui expliquent des RAC inégaux entre les types d'accueil

Comme analysé dans la partie 1, la contribution des familles est en moyenne de 11% du coût des EAJE contre 21% pour les assistantes maternelles. Cette contribution du simple au double s'explique en grande partie par le barème de participation familiale uniforme appliqué dans les EAJE de type PSU et le barème du CMG pour le recours à une assistante maternelle.

Le reste à charge des parents est différent selon le mode d'accueil³ :

- en EAJE, il ne dépend que des revenus des parents, du nombre d'enfants à charge et du nombre d'heures facturées (barème des participations familiales).
- pour les assistants maternels, le reste à charge des parents dépend du nombre d'heures, du revenu et du nombre d'enfants à charge mais aussi du coût de l'accueil (salaire, indemnités d'entretien et frais de repas) dont les variations sont intégralement prises en charge par les parents eux-mêmes, l'aide versée dans le cadre de la Paje étant en partie forfaitaire (barème du CMG).

Le calcul des restes à charge des familles répond à des logiques différentes : sur une base horaire et sans lien avec le coût réel de la garde pour les participations familiales versées en cas d'accueil au sein d'un EAJE ; sur une base mensuelle et variable en fonction du coût de la garde en cas d'emploi direct d'un assistant maternel agréé puisqu'il faut déduire le montant du CMG du coût initial mensuel de la garde⁴.

a1) Barème des participations familiales en EAJE type PSU

Pour les établissements d'accueil du jeune enfant, la Caisse nationale des allocations familiales impose l'application d'un barème national en échange du versement de la prestation de service unique (PSU).

Ce barème définit un reste à charge des familles (RAC) par heure facturée d'accueil. Ce reste à charge horaire est proportionnel au revenu, dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Le revenu plancher est égal au montant du RSA socle pour une personne seule avec un enfant soit 687,30 € pour 2018 (soit dans ce cas une dépense de 41,2 centimes d'euros par heure facturée pour une famille avec un enfant⁵) ; il est appliqué si aucun revenu n'est déclaré ou si le revenu déclaré est inférieur au revenu plancher. La participation de la famille est plafonnée pour un revenu de 4 874,62€ par mois pour 2018 (soit 2,92€ par heure facturée pour une famille avec un enfant⁶). Le gestionnaire de l'EAJE ne peut pas appliquer un plafond inférieur. En revanche, en accord avec la Caf, il peut décider de poursuivre l'application du taux d'effort au-delà du plafond⁷.

³ En moyenne, le RAC est de 27% plus élevé pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an) (Voir Tome I du rapport « Etat des lieux »).

⁴ En outre, il faut noter que la position des parents est différente selon le mode d'accueil : ils sont usagers de l'EAJE et particuliers-employeurs de l'assistant maternel.

⁵ $0,06\% * 687,30\text{€} = 0,412\text{€}$

⁶ $0,06\% * 4874,62\text{€} = 2,92\text{€}$

⁷ Dans ce cas, il doit le mentionner dans son règlement de fonctionnement.

La participation familiale :

- diminue avec la taille de la famille (de 17% avec 2 enfants, de 20% supplémentaires avec 3 enfants, et de 25% encore avec 4 enfants – *tableau*)
- est réduite au tarif correspondant au nombre d'enfants immédiatement inférieur en présence d'un enfant handicapé (bénéficiaire de l'AEEH) dans la famille, même si ce n'est pas l'enfant accueilli en EAJE, ou si l'enfant est placé dans une famille d'accueil au titre de l'aide sociale à l'enfance⁸
- est indépendante du coût de la structure et de sa localisation ;
- est plus faible pour l'accueil parental, familial ou les micro-crèches.

Barème de participation des familles dont l'enfant est accueilli en établissement d'accueil du jeune enfant

Par heure facturée – % des revenus imposables de N-2 (*) avant déduction des 10% ou des frais réels

Nombre d'enfants à charge (**)	1	2	3	4	5	6	7	8 ou plus
Accueil collectif	0,06%	0,05%	0,04%	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,02%
Accueil parental, familial ou micro-crèche	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%

(*) Les motifs d'abattement ou de neutralisation de tout ou partie des revenus sont les mêmes que pour les prestations familiales.

(**) enfants à charge au sens des prestations familiales

Source : Cnaf – Lettre circulaire 2014-09

a2) Barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la Paje pour l'accueil chez une assistante maternelle

Le CMG comprend :

- la prise en charge intégrale des cotisations et contributions sociales. Elle ne s'applique cependant plus au-delà d'une rémunération de l'assistante maternelle qui dépasse cinq fois le Smic horaire par jour et enfant;
- une prestation en espèces qui couvre en partie la rémunération nette de l'assistante maternelle.

L'aide est accordée pour les enfants de moins de six ans mais le taux du CMG est diminué de moitié au-dessus de trois ans.

Le montant du CMG diminue en fonction du revenu mais de façon très heurtée : en 2018, il est de 462,78 € pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles, de 291,82€ pour les ménages de revenus intermédiaires et de 175,07€ pour les ménages de revenus élevés (tableau ci-dessous).

Le CMG est accordé au même montant, quelle que soit la dépense exposée, sous réserve de l'application de la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel .

⁸ Par exemple, une famille de deux enfants dont l'un est handicapé bénéficie du tarif applicable à une famille de trois enfants.

Le reste à charge des parents (avant crédit d'impôt) est égal à la différence entre les dépenses supportées par les parents (salaire, indemnité d'entretien et frais de repas) et le montant du CMG.

Montants mensuels maximums de la prise en charge par la Caf en cas de rémunération directe du (de la) salarié(e) en fonction des plafonds de revenus (du 1er avril 2017 au 31 mars 2018)

Âge de l'enfant	- de 3 ans	462,78 €	291,82 €	175,07 €
	de 3 ans à 6 ans	231,39 €	145,93 €	87,54 €

Plafonds de revenus 2015 en vigueur du 1er janvier au 31 décembre 2017

Enfant(s) à charge	Revenus		
	Inférieurs à	Ne dépassant pas	Supérieurs à
1 enfant	20 509 € *	45 575 € *	45 575 € *
2 enfants	23 420 € *	52 044 € *	52 044 € *
3 enfants	26 331 € *	58 513 € *	58 513 € *
au delà de 3 enfants	+ 2 911 €	+ 6 469 €	+ 6 469 €

**Majoré de 40 % pour les familles monoparentales*

Le barème du CMG est critiqué car il prend peu en compte les revenus des parents et la durée de recours contrairement au barème de participation familiale dans le barème PSU dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Le barème du CMG dont une partie de prise en charge est forfaitaire peut inciter les familles à réduire leur recours voire à ne travailler qu'à temps partiel pour limiter le coût de l'accueil. Le mode de solvabilisation tend à freiner le recours des familles qui ne peuvent avancer les frais et à sélectionner les familles qui sont en emploi⁹ (cette dernière condition est obligatoire pour le versement du CMG, contrairement aux conditions applicables aux EAJE)

Le barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est aussi critiqué par l'importance des effets de seuil liés aux trois tranches de revenu. La prestation varie fortement (463€ au niveau 1 ; 292€ au niveau 2 ; 175€ au niveau 3 pour un enfant de moins de 3 ans) avec des effets de seuil très prononcés : dépasser de 1€ le premier plafond de ressources avec un enfant fait perdre ou 171€/mois à 1833€ nets par mois.

⁹ Pour une personne seule, il faut être en emploi et en couple, il faut que l'un ou les 2 membres du couple travaillent. Des exceptions sont faites pour les étudiants, la perception de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), celle du revenu de solidarité active (RSA) en démarche d'insertion professionnelle, l'allocation temporaire d'attente (Ata) inscrit comme demandeur d'emploi, et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) inscrit comme demandeur d'emploi.

b) Comparaison sur cas type des RAC et taux d'effort selon les revenus des familles et la durée de recours (temps plein et taux partiel)

b1) Pour les couples

Avec les hypothèses retenues¹⁰, pour une famille avec un enfant de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent chacun au smic à plein temps, il faut avancer le salaire net de l'assistante maternelle 688€ (y compris frais de repas et frais d'entretien) ; la Caf paye les 468€/mois de cotisations sociales (que la famille n'a pas à avancer) et verse un CMG de 292€ (niveau intermédiaire¹¹) pour aider à payer le salaire de l'assistante maternelle, soit un débours par mois de 396€ par mois. Si cette même famille à recours à un EAJE PSU, avec le barème de participation familiale, elle paye 230€ par mois à la structure. On peut noter si cette famille élève 2 enfants, la participation en EAJE baisse de 17% pour s'établir à 192€ alors qu'elle reste identique pour l'accueil chez une assistante maternelle et donc creuse les écarts de RAC.

Ces deux familles bénéficient d'un crédit d'impôt pour frais de garde versé l'année suivante de 1150€ par an, soit l'équivalent de 96€ par mois, portant respectivement leur reste à charge à 134€ pour le recours à la crèche et 301€ pour le recours à une assistante maternelle.

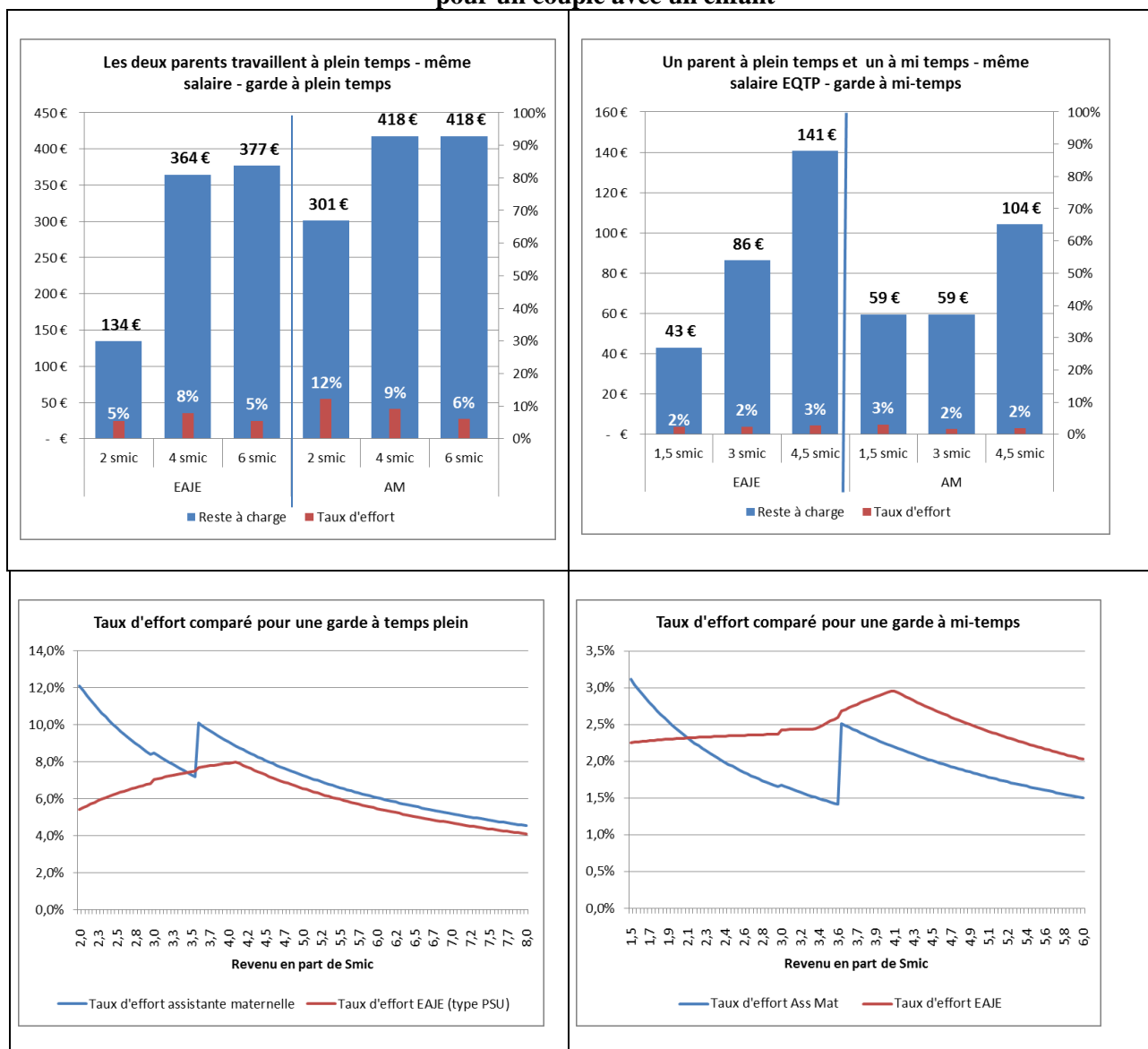
En termes de taux d'effort (RAC divisé par les revenus auxquels on ajoute l'AB de la Paje lorsque la famille en bénéficie), le taux d'effort est finalement de 12% en assistante maternelle et de 5% en crèche.

Si l'on compare les taux d'effort en fonction des revenus pour les couples, on observe que le taux d'effort est quasi-systématiquement supérieur pour le recours à une assistante maternelle à temps plein avec des effets de seuil très importants. La situation est quasiment inverse pour une garde à mi-temps, où le taux d'effort est plus élevé en EAJE en raison du caractère forfaitaire du CMG, sauf pour les familles percevant moins de deux Smic.

¹⁰ Voir les hypothèses détaillés sous les graphiques

¹¹ Pour cette famille percevant 2 Smic, elle se situe dans la tranche intermédiaire de CMG

Comparaison des restes à charge (RAC) et taux d'effort pour un couple avec un enfant



Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde *après crédit d'impôt* et les revenus de la famille y compris allocation de base de la PAJE, le cas échéant.

Hypothèses : Pour l'accueil à temps plein, la durée est de 9 heures par jour, 18 jours par mois, soit 162 h.

Pour l'assistante maternel, le salaire net horaire (yc 10% de congés payés) est de 3,47€, indemnité d'entretien/jour de 3,53 €, indemnités de repas/jour de 3,49€, qui revient à un coût mensuel net pour une garde à temps plein de 688,50€ et des cotisation salariales de 468,40 €.

Pour l'EAJE de type PSU, on applique le barème de participation familiale de l'accueil collectif soit 0,06% du revenu par heure facturée.

Cas-type sur législation 2018

Source : Calculs secrétariat général du HCFEA.

b2) Pour les familles monoparentales

Les familles monoparentales bénéficient d'une législation spécifique en matière d'accueil individuel. Afin de favoriser l'accès à un mode d'accueil individuel des familles monoparentales, les plafonds de ressources du CMG qui leur sont applicables sont majorés de 40 % depuis le 1er juin 2012.

Comme la grande majorité des familles monoparentales se situait déjà, en 2011, dans la tranche inférieure de ressources avec un montant de CMG maximal, la réforme n'a eu qu'un effet limité¹².

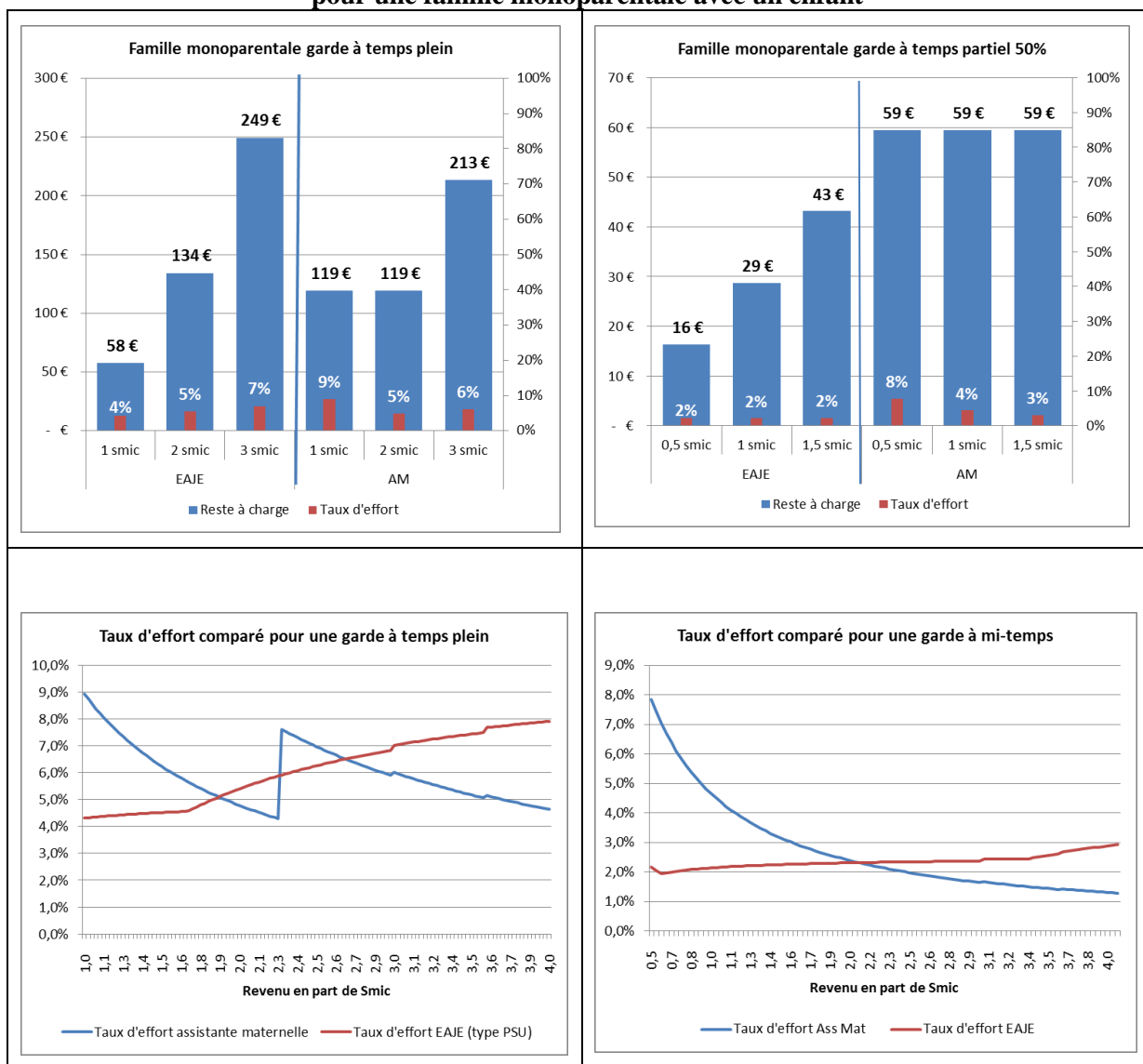
Un effort supplémentaire a été fait dans le PLFSS 2018 pour l'accès de ces familles aux modes d'accueil individuel. La mesure consiste à majorer le montant maximal du CMG « emploi direct » et du CMG « structure » pour les familles dont la charge de l'un ou des enfants est assurée par un seul parent.

Cette majoration de 30 % est égale à la majoration du montant déjà prévue pour les bénéficiaires de l'AAH. Selon l'étude d'impact, cette mesure concerne environ 83 000 familles pour un coût de 40M€ en année pleine soit une augmentation moyenne de 40€ par mois en moyenne. Cette augmentation est finalement relativement faible car une partie des familles monoparentales payent 15% du coût de la garde, quelle que soit la dépense exposée, du fait de l'application de la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel. Cette règle conduit à procéder à un abattement sur le CMG potentiel pour les faibles restes à charge, notamment ceux des ménages modestes, a fortiori s'ils n'ont recours à une assistante maternelle que pour un nombre réduit d'heures (une famille monoparentale travaillant à mi-temps a un RAC fixe de 59€ si son revenu est inférieur à 5 Smic)

Si ces mesures ont permis de réduire les taux d'effort des familles monoparentales, elles ne modifient pas les défauts du barème du CMG. Les taux d'effort sont élevés pour les familles monoparentales modestes (au niveau du Smic, le taux d'effort est de 9% pour un recours à temps plein et de 8% pour un temps partiel à 50% du fait de la règle des 15% de coût minimum). Les taux d'effort en EAJE restent plus faibles pour les revenus inférieurs à 1,8 Smic.

¹² Cette mesure a permis approximativement à 7% de familles (environ 6000) de basculer de la tranche intermédiaire à la tranche inférieure de ressources pour un gain de 170€ par mois avec un enfant de moins de 3 ans et de moitié pour un enfant de moins de six ans.

Comparaison des restes à charge (RAC) et taux d'effort pour une famille monoparentale avec un enfant



Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde *après crédit d'impôt* et les revenus de la famille y compris allocation de base de la PAJE, le cas échéant.

Hypothèses : Pour l'accueil à temps plein, la durée est de 9 heures par jour, 18 jours par mois, soit 162 h.

Pour l'assistante maternel, le salaire net horaire (yc 10% de congés payés) est de 3,47€, indemnité d'entretien/jour de 3,53 €, indemnités de repas/jour de 3,49€, qui revient à un coût mensuel net pour une garde à temps plein de 688,50€ et des cotisations salariales de 468,40 €.

Pour l'EAJE de type PSU, on applique le barème de participation familiale de l'accueil collectif soit 0,06% du revenu par heure facturée.

Cas-type sur législation 2018

Source : Calculs secrétariat général du HCFEA.

2. Propositions pour une convergence des restes à charge

En moyenne, la participation des familles est de 27% plus élevée pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an). Rapporté à l'heure, selon l'enquête mode de garde de la DREES 2013, après déduction des allocations et du crédit d'impôt, une heure d'accueil en assistante maternelle est 17% plus coûteuse qu'en EAJE¹³ (1,4€/h contre 1,2€/h).

a) Rendre plus accessible financièrement le recours aux assistantes maternelles

Pour rendre plus accessible l'accueil des enfants par des assistantes maternelles et desserrer les contraintes financières qui peuvent en partie expliquer la baisse du recours, il est nécessaire de revoir le barème du CMG qui prend mal en compte le revenu des familles et la durée de recours.

Proposition : Réduire le reste à charge des familles ayant recours à une assistante maternelle pour plus de convergence avec celui des familles ayant recours à une crèche (de type PSU), notamment pour les familles ayant de faibles revenus et pour les familles ayant besoin de recours à temps plein.

- 1) **Expertiser la création d'une aide unifiée pour toutes les familles qui étendrait le barème mis en place pour la PSU en accueil collectif à l'accueil individuel chez une assistante maternelle** (Voir Proposition du HCF 2014¹⁴, proposition reprise dans le rapport IGAS-IGF 2017).

Elle respecterait les principes suivants :

- i. un reste à charge horaire identique pour les familles, qu'elles aient recours à un EAJE ou à un assistant maternel ;
- ii. un reste à charge proportionnel aux ressources des parents ;
- iii. un montant d'aide publique (aide versée par la Caf et crédit d'impôt pour frais de garde) proportionnel au nombre d'heures d'accueil.

- 2) A minima, **refondre le CMG pour intégrer davantage de progressivité avec les revenus des familles** en cas d'emploi direct (assistante maternelle ou garde à domicile) et en cas de recours à une association, une entreprise ou une micro-crèche PAJE. Proposer une prise en charge plus élevée lorsque la famille a besoin d'un recours long (supérieur à 80%).

- ✓ **Indexer le CMG sur les salaires et non sur les prix** (bmaf) afin de ne pas conduire mécaniquement à une désolvabilisation des familles au cours du temps.
- ✓ **Ne pas appliquer la règle** selon laquelle le ménage doit supporter **au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien** versés à l'assistant maternel **pour les**

¹³ Sophie Villaume (2015) « Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », ER 930, DREES

¹⁴ Rapport HCF 2014 « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants »

familles les plus modestes. Cette règle conduit à procéder à un abattement sur le CMG potentiel pour les faibles restes à charge, en particulier ceux des ménages modestes qui ont un CMG élevé.

Pour simplifier et rendre plus accessible le recours à un mode d'accueil individuel en limitant les avances de trésorerie pour les parents ; et pour sécuriser le versement des salaires aux assistants maternels et garde à domicile ; il faudrait généraliser le tiers payant qui a été décidé dans la loi pour le financement de la sécurité sociale pour 2017 (article 42), complétée par l'article 25 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Elle devait être mise en œuvre en 2018 mais a été reculée au 1^{er} janvier 2019.

Proposition : Accélérer la généralisation du tiers payant CMG (prévu dans LFSS de 2017)

Proposition : Pour faciliter le rôle de particulier employeur notamment pour les familles vulnérables, il faudrait expérimenter des chèques « accueil petite enfance » qui pourraient rémunérer une assistante maternelle sur des demi-journées d'accueil. Ces chèques pourraient être financés par un fonds départemental de la petite enfance abondé par les acteurs des schémas départementaux des services aux familles. Ils seraient distribués par la PMI, les CAF et les services sociaux aux familles les plus vulnérables

Dans le régime actuel, la partie du CMG liée à la prise en charge de la rémunération du salarié, diminue de moitié lorsque l'enfant atteint ses trois ans même s'il n'est pas encore admis à l'école et donc que les besoins de garde ne diminuent pas¹⁵. En revanche, le barème des participations familiales à la crèche s'applique jusqu'aux quatre ans de l'enfant. La famille ne paye donc pas plus jusqu'à son entrée à l'école, avant ou après 3 ans révolus. A contrario, lorsque, comme pour le CMG, le montant de la prestation est liée à l'âge des enfants, cela induit des inégalités fortes dans la compensation du coût de l'accueil selon le mois de naissance de l'enfant. Les enfants nés en janvier par exemple vont voir leur RAC augmenter de 231€ dans la première tranche de revenu, 146€ dans la 2^{ème} tranche et 88€ dans la 3^{ème} tranche jusqu'à leur entrée à l'école généralement en septembre, soit pendant environ 9 mois.

Proposition : Prolonger le niveau de CMG jusqu'à l'entrée effective à l'école préélémentaire pour tous les types d'accueil individuel (assistante maternelle et garde à domicile).

b) Ajustement du barème des participations familiales en EAJE

L'utilisation du barème des participations familiales établi par la Cnaf est obligatoire pour les EAJE bénéficiant de la PSU. Son caractère obligatoire et le fait que le versement de la PSU complète les participations familiales facilitent la mixité des publics accueillis (les gestionnaires n'ont aucun intérêt à sélectionner les familles du fait de leur revenu). Ce barème assure une équité de tarification et constitue un facteur d'accessibilité pour tous avec un reste

¹⁵ Pour la garde à domicile, il y a aussi une diminution de moitié du plafond de prise en charge des cotisations sociales.

à charge proportionnel à la durée de recours et aux ressources des parents dans la limite d'un plancher et d'un plafond.

Pour rappel, la contribution nette des familles est en moyenne à 11% du coût des EAJE, ce qui en fait le mode d'accueil le moins coûteux pour les familles alors qu'il est le plus coûteux pour les finances publiques (cf Partie 2 I). Selon le rapport IGAS de 2017, « *Sur la période 2007-2015, la part des PS (PSU et CEJ) dans le financement d'une place a augmenté de + 0,9 %, la part des gestionnaires a augmenté de + 0,3 % et la part des familles a baissé de - 1,2 %.* ».

Dans un esprit de convergence¹⁶, s'il est nécessaire de baisser le RAC des familles en accueil individuel, il est envisageable d'augmenter la participation des familles en EAJE tout en préservant le faible RAC des familles ayant de faibles ressources (réduction du plancher de revenu) et celui des familles monoparentales. Dans son rapport de 2014, le HCF montrait que le taux d'effort des familles en EAJE a baissé dans le temps : il était 25% plus élevé jusqu'en 2002.

La première mesure à envisager est celle de l'augmentation des participations familiales des ménages les plus aisés en EAJE. Il est possible de relever le plafond de revenus au-delà duquel la participation financière des parents n'augmente plus (les taux d'effort des familles les plus aisées baissent à partir de 4 874€ par mois - graphique ci-dessous).

Instauré en 1983 avec la création des contrats crèches, le plafond de revenus est actuellement fixé par la Cnaf à 4 874€ (soit un coût horaire maximal de 2,92€ pour une famille avec un enfant). Ce plafond de revenus n'a pas été revalorisé tous les ans¹⁷. Son évolution a été inférieure à celle des prix et celle des salaires. Si le plafond mensuel de 1983, qui était de 2 743,90€¹⁸, avait été revalorisé comme les prix (Indice des prix à la consommation hors tabac de l'INSEE), il serait aujourd'hui de l'ordre de 5 900€ par mois. S'il avait été indexé sur le Salaire Moyen par Tête (SMPT), il serait de l'ordre de 6 800€ par mois. On peut noter que les communes ont déjà la possibilité de relever ce plafond, en accord avec la Cnaf, à condition de le mentionner dans le règlement de fonctionnement des crèches, comme c'est le cas à Paris¹⁹. Le rapport IGAS-IGF de 2017, propose d'appliquer l'indice prix (20 %)/salaires (80 %) utilisé pour la revalorisation des prix plafonds des prestations de service (PSU et CEJ), pour le plafond des participations familiales, soit 6 067€/mois. La DREES estimaient pour le rapport HCF de 2014, l'économie à environ 50M€ pour un plafond à 6 000€/mois et de 80M€ pour un plafond 7 150€ /mois²⁰.

Proposition : Augmenter les participations familiales des ménages les plus aisés en EAJE, en relevant le plafond de revenus au-delà duquel la participation financière des parents n'est plus proportionnelle.

¹⁶ La participation des familles est de 27% plus élevée pour une place en assistante maternelle qu'en EAJE (2340€/an contre 1836€/an).

¹⁷ Sur la période 1983-2000, le plafond n'est pas indexé tous les ans, il est tout de même porté de 18 000 francs en 1983 à 25 000 francs en 2000. A partir de 2000, le plafond est revalorisé tous les ans, il est calé en 2002 sur le plafond de l'allocation de garde d'enfants à domicile (Aged) à 75%. A partir de 2007, le plafond du barème national des participations familiales est actualisé en fonction de la revalorisation des plafonds d'attribution des prestations familiales (cf Annexe 14).

¹⁸ Soit 18 000 francs, cf. circulaire du 23 août 1983 C-43.

¹⁹ Depuis le 1^{er} septembre 2008, la Ville de Paris a un plafond est de 7 145€ par mois (délibération du conseil de Paris de juillet 2008).

²⁰ Sur le champ de l'accueil en EAJE, une augmentation du plafond à 7 145 € conduirait à une réduction des dépenses publiques de 79 millions d'euros, qui correspond à surcoût mensuel de 78 euros pour les 23% de familles concernées. Plus les revenus de la famille s'éloignent du plafond actuel, plus elles sont touchées par le relèvement du plafond.

Proposition : Augmenter la participation de l'ensemble des familles en augmentant le taux pilote de 2% par an, tout en préservant une participation réduite pour les familles ayant de faibles ressources. La Cnaf estime l'économie induite par la hausse des participations familiales de 2% par an à compter de 2019 à 115 millions d'euros en 2022.

Proposition : Pour préserver voir réduire la participation des familles ayant de faibles ressources, le plancher de ressources à prendre en compte pourrait être réduit, par exemple à la moitié de la Bmaf, afin de lever tout frein financier à l'accueil en EAJE pour les familles les plus pauvres. Dans ce cas, le coût d'une journée d'accueil serait de l'ordre de 1€ (avant crédit d'impôt).

Parmi les 40% des parents isolés qui utilisent un mode d'accueil payant, les deux tiers ont recours un EAJE –Tome I « Etat des lieux ». Contrairement à l'accueil individuel, il n'y a pas d'aide spécifique pour les familles monoparentales ayant recours à une crèche. Or les besoins de garde peuvent être plus importants du fait de l'isolement, qui induit des contraintes particulières en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il est du reste établi que les enjeux de garde d'enfant constituent l'un des principaux freins à la reprise d'emploi des familles monoparentales. Il paraît donc légitime, afin de faciliter la reprise ou l'accroissement d'activité professionnelle des parents isolés, d'améliorer l'accès financier aux EAJE surtout si on augmente globalement le coût pour l'ensemble des familles.

On pourrait appliquer à l'enfant le taux horaire correspondant au nombre d'enfants immédiatement inférieur comme c'est le cas en présence d'un enfant en situation de handicap (bénéficiaire de l'AEEH) accueilli ou non dans la structure. Ainsi, la participation horaire d'un enfant de rang 2 passerait de 0,05% du revenu dans le barème actuel à 0,04% du revenu ; elle passerait pour un enfant de rang 3 de 0,04% à 0,03%. Ainsi pour une mère seule de 1 500€, le gain serait de 0,15€/heure (et de 22,5€/mois pour 150 heures). Les conséquences financières pour le FNAS seraient très faibles.

Proposition : Réduire la participation financière des familles monoparentales qui ont recours aux EAJE

Le barème de la PSU varie en fonction du type d'accueil (collectif versus parentale/familiale/micro crèche). La tarification appliquée est *a minima* de 20%²¹ moins élevé pour un accueil en crèche parentale, familiale ou microcrèche qu'en crèche collective « classique ». La distinction des taux d'effort en fonction du type d'accueil était justifiée à l'origine par des prix de revient différents. Mais cette distinction ne se justifie plus. Seules les crèches parentales pourraient conserver un barème préférentiel du fait de l'implication des parents dans l'organisation, la gestion de la structure ainsi que l'accueil des enfants. Cette implication prend du temps et justifie que la tarification soit moindre que pour un accueil en crèche collective. En revanche, pour les micro-crèches et les crèches familiales, il n'y a aucune raison d'appliquer une tarification réduite aux familles.

Proposition : Appliquer le même barème de participations familiales pour les micro-crèches PSU et les crèches familiales que pour les autres accueils en crèche collective. Seules les crèches parentales nécessitant l'investissement des parents justifie que la tarification soit moindre que celle pour un accueil en crèche collective.

²¹ Avec un enfant, le taux passe de 0.06% à 0.05% (soit une baisse de 20%), avec deux enfants, il passe de 0.05% à 0.04% (soit une baisse de 25%), et avec trois enfants il passe de 0.04% à 0.03% (soit une baisse de 25%), puis le taux pilote appliqué est identique à partir du 4^{ème} enfant.

c) Réduction et crédit d'impôt pour frais de garde

Pour une garde à l'extérieur du domicile (assistante maternelle et EAJE), le crédit d'impôt est de 50% du reste à charge de la famille dans la limite d'un plafond annuel de 2 300 € par enfant. Il ne peut donc pas dépasser 1 150€, soit 96€ par mois (et par enfant)²².

Pour une garde à domicile, la réduction ou crédit d'impôt est aussi de 50% du reste à charge de la famille mais dans la limite d'un plafond annuel de 12 000 € par an avec une majoration de 1500€ par enfant dans la limite de 15000€ par an. Il ne peut donc pas dépasser 6 000€ pour un enfant, soit 500€ par mois.

Année de l'accueil		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Législation fiscale		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Garde à l'extérieur du domicile	Type d'avantage fiscal	Crédit d'impôt											
	Taux accordé	50 %											
	Plafonnement	2 300€ par an et par enfant											
Garde à domicile	Type d'avantage fiscal	Réduction d'impôt ou crédit d'impôt (couple biactif)											
	Taux accordé	50 %											
	Plafonnement (*)	12 000€ par an avec majoration de 1 500€ par enfant dans la limite de 15 000€											
	Exonération de cotisation	Abattement de 15 points (15 % du salaire brut)											
	Abattement forfaitaire de cotisation								0,75€ / heure travaillée		2€ / h. trav.		

(*) Ce plafond annuel de dépense s'applique à l'ensemble des salariés employés à domicile et non exclusivement à l'emploi d'une garde d'enfant à domicile.

Source : PLFSS, PQE famille 2018

Les dépenses éligibles pour le crédit d'impôt sont calculées après déduction des aides versées par la Caisse d'allocations familiales et, le cas échéant, par l'employeur ou le comité d'entreprise.

Ce crédit d'impôt a un calendrier et une logique qui l'éloignent du schéma de l'aide des Caf.

- Il est servi en N+1, les parents faisant l'avance des frais.
- Compte tenu du plafond, le taux réel du crédit d'impôt varie avec le montant du reste à charge. Pour les faibles restes à charge (en cas de recours de petite durée et de faibles revenus), le crédit d'impôt est bien de 50% du RAC. Mais, dès que le reste à charge dépasse 192€ par mois pour une garde à l'extérieur, le crédit d'impôt est saturé : c'est le cas lorsque la famille a recours à l'établissement d'accueil du jeune enfant pour une durée longue, surtout si elle a des revenus relativement élevés et paye donc un tarif horaire plus élevé en EAJE.

²² Pour les enfants en résidence alternée, le plafond des dépenses retenues pour le crédit d'impôt est de 1 150€, soit un crédit d'impôt maximal de 48 euros par mois et par enfant.

Proposition : *Dans le cadre de l'évolution de l'impôt sur le revenu avec le prélèvement à la source prévu au 1er janvier 2019 qui pour objectif de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur ces revenus, il est nécessaire d'expertiser la possibilité de faire concorder de calendrier entre les dépenses courantes de l'année et le bénéfice du crédit d'impôt.*

Par ailleurs, le plafond du crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile (qui concerne la majorité des recours) n'a pas été revalorisé depuis 2006. Pour alléger le reste à charge des parents, on pourrait envisager d'augmenter le plafond de ce crédit d'impôt par exemple de 2300€ par an à 3000€ par an.

B) REDUIRE LES INEGALITES D'ACCES TERRITORIALES AUX MODES D'ACCUEIL

1. Le constat : de grandes inégalités entre types de territoires

Pour les parents, la demande de places d'accueil pour leur jeune enfant est une demande de proximité : sauf à disposer d'une crèche sur son lieu de travail, ce qui est rare, on cherchera en général à trouver une solution d'accueil près de son domicile ou sur son trajet. L'importance et la nature de l'offre disponibles à proximité sont donc déterminantes pour disposer de modalités d'accueil adaptées aux besoins des familles. L'analyse détaillée en annexe 2 du Tome I « Etat des lieux », qui s'intéresse à l'offre disponible au niveau communal (ou regroupements de communes pour le rural), montre que les inégalités sont très fortes en la matière²³.

En synthèse, on peut en retenir les constats suivants :

- d'abord celui d'une grande inégalité entre territoires : selon le lieu où l'on habite, on n'aura pas accès à la même offre, ni quantitativement ni qualitativement ;
- de manière plus précise, l'offre de places en établissement d'accueil pour jeunes enfants (EAJE) est très concentrée sur les territoires les plus urbains (centres ville des grandes agglomérations et banlieue parisienne), les quartiers aisés et les communes riches ;
- *a contrario*, les assistantes maternelles sont plus concentrées dans les territoires intermédiaires : communes périurbaines, villes moyennes et petites agglomérations, banlieues des grandes agglomérations, voire communes rurales ; dans beaucoup de territoires, c'est la seule offre existante ;
- les quartiers populaires les plus pauvres apparaissent en dehors de ce schéma, avec une offre en places d'accueil nettement plus faible que la moyenne, principalement due à une offre particulièrement faible concernant les assistantes maternelles, non compensée par des places en EAJE.

Ainsi, et quelles que soient les préférences que peuvent exprimer les parents dans l'absolu, notamment en places de crèche, l'offre surdétermine la demande : selon son lieu d'habitation, l'univers des possibles est fortement contraint par les types de solutions existant dans la commune, ceux-ci étant éminemment variables d'une commune à l'autre.

²³ Le rapport n'a pas étudié de façon spécifique la situation dans les départements et régions d'Outre-mer. Il est pourtant fait état de grandes inégalités territoriales et infra-territoriales au niveau de l'offre d'accueil, notamment en EAJE, et d'un retrait croissant des collectivités locales dans le financement des structures. Ceci mériterait des approfondissements.

Deux orientations peuvent ressortir de ce constat en termes de politiques publiques :

- d'abord l'idée qu'un rattrapage de ces inégalités ne peut se faire qu'avec une politique fortement ancrée dans les territoires ; en d'autres termes, si l'on veut améliorer l'accès à l'offre d'accueil pour les populations modestes, cela ne peut se faire qu'au prix d'un investissement important dans les lieux où elles vivent, avec des objectifs de création de places dans des territoires clairement identifiés (quartiers de la politique de la ville, centres anciens ou territoires ruraux précarisés) ;
- ensuite, et même si des efforts sont conduits pour développer certains segments de l'offre dans certains territoires (EAJE en particulier), il faut considérer que celle-ci restera encore marquée par ses caractéristiques actuelles au niveau local, et qu'il faut donc travailler à l'amélioration qualitative des différents types de service, qu'il s'agisse d'accueil individuel ou collectif ; cela conduit ainsi à considérer comme tout aussi prioritaire un travail de fond concernant les assistantes maternelles, visant à développer le travail en réseau, les modes de travail plus collectifs et la formation (cf. propositions concernant l'accueil individuel).

2. Prendre en compte l'expérience de ces dernières années

Les résultats décevants de la COG 2013-2017 de la CNAF

L'objectif de développer l'offre, notamment de places d'EAJE, dans les zones sous-dotées et en direction des familles les plus modestes faisait partie des orientations prioritaires de la COG 2013-2017 de la CNAF. Celles-ci s'appuyaient sur une orientation, **fixée pour chaque EAJE**, d'accueillir à minima 10% de familles en situation de pauvreté, et sur l'identification de territoires prioritaires, au sein desquels devaient être concentrées 75% des créations de nouvelles places d'accueil collectif, un fonds de rééquilibrage territorial et une utilisation adaptée des CEJ devant soutenir ces orientations.

Le bilan tiré de ces orientations dans le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF montre que l'on est loin de l'atteinte de ces résultats :

« Malgré l'existence de ces leviers pour le développement de l'offre, les objectifs de création de places fixés par la COG sont loin d'être atteints. Ils n'ont pas été véritablement déclinés localement, les objectifs de création fixés aux directeurs de CAF étant souvent bien inférieurs. Il faut rappeler que la branche famille, quelle que soit l'ampleur des fonds mobilisés, n'est pas le porteur des projets de création. Les garanties de financement – pourtant élevées – ne sont pas nécessairement suffisantes pour décider les gestionnaires ou professionnels à créer ou augmenter l'offre d'accueil. »²⁴

D'après ce même rapport, si 60% des places créées entre 2013 et 2016 l'ont bien été dans des zones prioritaires (soit moins que les 75% attendus), celles-ci correspondaient principalement à des zones sous-dotées mais disposant d'un potentiel financier et de revenus moyens par habitant plus élevé, et peu à des zones combinant faible taux de couverture et faible potentiel financier. Comme le souligne ce même rapport, le potentiel financier des communes joue un rôle prépondérant dans la décision de créer ou non de nouvelles places de crèche, le taux de décision de création de places dans les communes où le potentiel financier par habitant est

²⁴ Rapport IGAS/IGF 2017 précité

supérieur à 1 200€ étant deux fois supérieur à celui des communes où le potentiel financier par habitant est inférieur à 700€.

Des expériences locales qui montrent les limites actuelles d'approches volontaristes

Ces résultats en demi-teinte ne signifient pas une absence de mobilisation des CAF sur ces objectifs, mais plutôt la difficulté à les mettre en œuvre dans les territoires les plus difficiles, dans un contexte de désengagement de nombre de Conseils départementaux du financement de l'accueil de jeunes enfants, et de difficultés des communes à assurer à terme les charges de fonctionnement, notamment de personnel, d'équipements supplémentaires. Ainsi, sur les 1500 créations de places nouvelles en EAJE prévues par le plan exceptionnel lancé par la CAF de Seine – Saint-Denis en 2014, plus de la moitié (876) avaient été abandonnées en 2016, principalement en raison des difficultés financières des communes à en assumer la charge de fonctionnement.²⁵

De nombreuses expériences locales montrent aussi qu'il ne suffit pas de disposer de places nouvelles en EAJE dans des territoires fortement marqués par la pauvreté des familles, comme les QPV, pour que les familles les plus pauvres leur confient leurs enfants : des réticences, des craintes, ou la volonté de garder son enfant auprès de soi se manifestent, auxquelles il s'agit de répondre. D'où la proposition, souvent reprise, d'appuyer la création de places dans des territoires à forte concentration de pauvreté par des mesures d'accompagnement des parents (cf. proposition IV- C sur le renforcement de l'égalité d'accès de toutes les familles à un mode d'accueil).

3. Un rôle central pour des schémas départementaux des services aux familles consolidés

Réduire les inégalités identifiées ci-dessus doit s'appuyer sur une démarche globale, prenant en compte l'ensemble des types d'accueil (collectifs et individuels) et de services d'appui à la parentalité (centres sociaux, maisons de famille, LAEP,...), et coordonnée au niveau des commissions départementales des services aux familles (CDSF) dans le cadre de schémas départementaux de services aux familles (SDSF) rénovés et dont la fonction incitative devra être renforcée. Cela pourrait se décliner notamment par une identification dans le SDSF des objectifs-cibles quantitatifs et qualitatifs par territoire, des recommandations sur les projets prioritaires sur lesquels des appels à projet pourraient être passés, ces orientations ayant vocation à être reprises dans le cadre de conventions territoriales globales (CTG) signées entre les CAF et les collectivités concernées.

A cet effet, les schémas départementaux des services aux familles, dans leur déclinaison des structures d'accueil du jeune enfant ou des services de soutien à la parentalité, doivent s'appuyer sur des analyses géographiques détaillées, a minima au niveau des intercommunalités et de préférence au niveau communal du moins pour les communes urbaines, avec si possible des zooms sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces analyses doivent prendre en compte des données concernant la composition familiale, mais aussi sociale de la population (par exemple les niveaux de vie), ces données étant désormais disponibles et facilement accessibles à un niveau géographique détaillé²⁶.

²⁵ CAF de Seine – Saint-Denis, Commission d'action sociale du 14 octobre 2016, « point de situation sur le plan exceptionnel lancé en 2014 et le plan de développement des services aux familles de 2015 »

²⁶ notamment sur le site de l'Insee www.insee.fr

Les préconisations en termes de développement ou de renforcement de l'offre, quantitativement ou qualitativement, doivent s'effectuer à ce niveau territorial. Cela concerne les préconisations en termes de création ou de développement d'EAJE, mais aussi d'implantation de RAM ou de soutien éventuel à la création de MAM. Cette analyse devrait aussi intégrer la présence ou non de structures jouant un rôle d'accompagnement et de soutien à la parentalité (centres sociaux, maisons des familles, LAEP, REAAP,...).

De ce point de vue, l'étude évaluative relative aux SDSF réalisée par le cabinet Geste²⁷ révèle que des progrès importants restent à réaliser en la matière :

- ✓ En termes de contenu, l'étude fait état de diagnostics territoriaux imparfaits, qui n'ont pas fait l'objet d'un véritable partage entre les partenaires. Ils ne sont pas non plus l'occasion de co-définir des notions comme l'offre, les besoins ou demandes/attentes. Il s'agit le plus souvent d'une description de la population allocataire ainsi que de l'offre. La question de la demande, aussi bien petite enfance que parentalité, n'est quasiment pas explorée ; d'où une difficulté peut-être pour déterminer les zones sous-dotées ;
- ✓ Beaucoup de schémas se sont centrés sur la qualité (sous l'angle de réponses apportées aux besoins d'accueil spécifiques), occultant parfois plusieurs autres orientations, comme l'augmentation en volume ou encore la réduction des inégalités territoriales ;
- ✓ la difficile identification des zones pertinentes ou prioritaires d'intervention (oscillation entre les critères nationaux et les indicateurs de priorité fixés au niveau local).

4. Promouvoir le développement de l'offre dans des zones et/ou auprès de publics identifiés

Pour réduire les inégalités mises en évidence ci-dessus, le développement, ou le renforcement qualitatif de l'offre pourraient s'organiser autour de trois orientations complémentaires :

- développer l'offre dans les territoires sous-dotés ;
- mettre un accent particulier sur les enfants des milieux les plus modestes ;
- accompagner le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants de services d'appui à la parentalité, notamment dans les territoires précarisés.

Développer et renforcer l'offre dans les territoires sous-dotés

Conséquence de ce qui est indiqué ci-dessus sur le rôle des SDSF, l'identification des territoires ne disposant pas d'une offre de places d'accueil suffisante doit se faire dans le cadre de leur élaboration, sur la base de critères harmonisés (nombre d'enfants concernés, évaluation du nombre de places par type d'accueil,...). Le SDSF doit fournir une estimation de l'effort à engager, par territoire (intercommunalité ou commune), pour développer l'offre au niveau attendu. Il devrait proposer des priorités concernant les modalités de déploiement de l'offre (création de places d'EAJE, appui à la création de MAM,...). Il doit aussi proposer des recommandations en termes d'améliorations qualitatives (formations, mise en place de RAM,...).

²⁷ Evaluation de la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles, CNAF, CAS du 19 décembre 2017

En ce qui concerne les EAJE, les leviers financiers doivent être adaptés pour répondre à la limite actuelle identifiée ci-dessus, à savoir la difficulté des communes ayant un potentiel financier limité à s'engager sur des dépenses de fonctionnement pérennes. Dans le cadre du remplacement des CEJ par d'autres types de dotations (cf. proposition sur le financement des EAJE ci-dessus), la proposition est de créer une nouvelle dotation dont le montant serait modulé en fonction du potentiel financier de la commune.

Il faut par ailleurs renforcer les RAM et les MAM dans ces territoires pour rompre l'isolement des professionnels et rendre cette profession attractive.

Proposition : prévoir un axe dans les SDSF sur l'identification des zones déficitaires, la fixation d'objectifs-cible qualitatifs et quantitatifs et les solutions et moyens à mettre en œuvre pour les atteindre (développement d'EAJE, RAM, MAM, mais également lieux de soutien à la parentalité type LAEP, centres sociaux, etc.). (Cf. propositions formulées dans la partie V- B) 2. sur la gouvernance et la consolidation des SDSF et de la CDSF).

Des mesures spécifiques pour l'accès des populations les plus modestes à l'offre d'accueil

L'orientation de la COG 2013-2017 de la CNAF, visant à fixer un objectif de 10% de places destinées à des enfants en situation de pauvreté dans chaque EAJE ne semble pas avoir été remplie²⁸, bien que nombre d'acteurs mettent en avant l'importance de la période de la petite enfance en termes de socialisation et de développement de l'enfant²⁹. Les données sur les inégalités territoriales présentées dans l'annexe 2 montrent en complément un sous équipement des territoires dans lesquels sont concentrées les catégories sociales les plus modestes. Les constats rappelés ci-dessus sur les difficultés particulières pour amener les parents les plus précarisés à confier leur enfant à d'autres (accueil collectif en particulier) montrent que la démarche ne doit pas se limiter à une offre de places d'accueil collectif, mais doit aussi intégrer des services d'accompagnement à la parentalité.

Pour répondre à ces trois limites, il est proposé de combiner plusieurs approches complémentaires :

- 1- Mettre en place des mesures spécifiques pour **développer l'offre de places d'accueil auprès des territoires au sein desquels vivent les populations les plus modestes**, en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)³⁰. Les mesures concernées visent l'accueil collectif, mais devraient prendre en compte aussi l'accueil individuel (notamment via un soutien spécifique à la création de RAM et de MAM) compte tenu de la très faible présence de celui-ci dans ces territoires. Il conviendrait de conserver un objectif de mixité sociale, en plaçant plutôt les nouveaux équipements à proximité des quartiers concernés qu'au centre de ceux-ci, de manière à pouvoir accueillir aussi des enfants des classes moyennes habitant dans ces quartiers limitrophes.
- 2- Compléter l'évolution concernant le remplacement du **CEJ** évoquée ci-dessus (prendre en compte le potentiel financier des communes) par une **bonification en**

²⁸ Un indice fort est que l'on ne dispose d'aucune donnée fiable permettant d'en vérifier l'atteinte, ce qui montre qu'à minima on ne s'est pas donné les moyens d'en suivre la réalisation.

²⁹ Cf. notamment « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », op. cité.

³⁰ Rappelons que ces territoires ont été définis sur la base de critères de pauvreté, 50% au moins de leur population vivant avec un niveau de vie inférieur à un seuil de pauvreté « localisé », combinant seuil de pauvreté national et seuil de pauvreté sur l'unité urbaine.

fonction du nombre d'enfants pauvres accueillis³¹ ; l'idée, via ce bonus, est de donner une incitation supplémentaire aux communes pour l'attribution d'une part significative de places d'EAJE aux enfants les plus modestes.

- 3- Développer, notamment dans les QPV, des structures d'accompagnement de la parentalité, s'inspirant de l'idée proposée dans le cadre de la concertation nationale sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes :

« Nous proposons de doter l'ensemble des QPV d'un espace de vie sociale sur le mode d'un centre social « complet », d'une « Maison des familles » ou « Maison des Habitants ». Un lien avec les travaux en cours sur les Maisons des services aux publics pourrait être établi. (...)

« Un cahier des charges pourrait inclure une offre d'accueil des familles d'enfants de la naissance à 3 ans (EAJE, LAEP, halte-garderie, jardin d'éveil, ludothèque, ...), des actions de soutien à la parentalité et d'accompagnement des jeunes, des solutions d'accès aux droits (CESF, écrivain public,...), à la culture (relais lecture,...), au bien-être, et un espace de vie sociale (café, salle de réunion, salle polyvalente,....

« L'objectif de ce dispositif est triple :

« 1/ Promouvoir les bénéfices de l'accompagnement du développement global et la diversité de ses formes ; offrir aux familles un sas de transition vers les modes d'accueil, pour donner confiance à la famille en soignant son accueil dans un lieu chaleureux, non jugeant, anonyme et bienveillant.

« 2/ Travailler sur les freins à l'accueil tels qu'ils ont été identifiés localement à l'issue de l'analyse locale des besoins/ de la demande non exprimée.

« 3/ Ces espaces de vie sociale pourraient favoriser l'accès aux droits des familles et faire le lien avec les institutions compétentes (CAF, Conseils départementaux, CPAM...), mais aussi être un lieu d'accueil des enfants et d'accompagnement des parents.

« Nous souhaitons que ces lieux se développent dans les QPV mais aussi ailleurs, sur une base ouverte et accessible à tous³². »

³¹ On pourrait imaginer une aide forfaitaire par enfant pauvre accueilli, qui ne serait versée qu'à partir du 2^{ème} enfant pauvre pour les crèches de moins de 20 places, du 3^{ème} pour celles de 20 à 40 places, et du 4^{ème} pour celles de plus de 40 places, de manière

³² « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », op. cité.

Une proposition complémentaire :

S'appuyer sur l'Anru pour développer l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants dans les quartiers prioritaires

Problématique

L'offre de places d'accueil pour les jeunes enfants, qu'il s'agisse de places de crèches (établissements d'accueil pour jeunes enfants – EAJE) ou de places auprès d'assistantes maternelles, est plus faible dans les quartiers populaires et les territoires dont le revenu médian par unité de consommation est le plus bas que dans les autres territoires.

Au-delà de difficultés accrues pour les parents pour concilier vie familiale et vie professionnelle (ou recherche d'emploi), cela peut poser problème dans une logique d'investissement social, les structures d'accueil collectif (EAJE) ou permettant le rapprochement d'assistantes maternelles (relais assistantes maternelles – RAM, maisons d'assistantes maternelles – MAM) sont réputées favoriser une meilleure socialisation des enfants et une meilleure qualité de l'accueil.

Proposition

Pour répondre à ce problème, il est proposé de favoriser le développement de nouvelles places en EAJE, et l'implantation de nouvelles MAM et de nouveaux RAM dans ces territoires, et notamment ceux concernés par la politique de la ville (quartiers prioritaires de la politique de la ville – QPV), au travers d'une politique d'appels à projets dédiés bénéficiant d'une dotation spécifique, et dont la gestion pourrait être confiée à l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine).

Le constat est en effet que, compte tenu de l'importance des phénomènes de ségrégation spatiale qui concentrent les populations précarisées dans certains territoires, l'orientation actuelle visant à ce que 10% au moins des places en EAJE soient occupées par des enfants vivant dans des familles en situation de pauvreté est trop globale pour réduire les écarts en termes d'offre de places d'accueil, la politique de création de nouvelles places devant être diversifiée selon les territoires. De même, sans pilotage national, l'orientation donnée aux CAF de flécher 70% des crédits vers des territoires prioritaires, en conservant un mode d'émergence des nouveaux projets basé principalement sur l'initiative des communes, a souvent mis les CAF en situation de porte-à-faux, hésitant à s'engager sur des projets portés par des territoires non prioritaires dans l'attente d'hypothétiques projets concernant ces derniers.

Il est donc proposé, à côté de l'enveloppe classique permettant de financer le développement de places de crèches selon la procédure habituelle (soutien CAF à des initiatives communales à l'aide d'une aide à l'investissement par place créée), de mettre en place une enveloppe spécifique destinée à co-financer des projets selon cette nouvelle procédure, ceux-ci pouvant bénéficier de conditions financières plus avantageuses (investissement et éventuellement fonctionnement).

Pourquoi s'appuyer sur l'ANRU ?

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA 2 et 3) et de ses ressources propres, l'Anru est déjà gestionnaire de sept programmes¹ construits sur une logique comparable :

- programme d'intérêt national visant à développer une offre de nouveaux équipements

ou de nouveaux services sur des territoires prioritaires (QPV ou centres anciens dégradés) ;

- appel à projet national s'appuyant sur un co-financement Anru et/ou PIA, doté d'une enveloppe financière propre et donnant lieu à sélection d'un certain nombre de projets par une procédure associant expertise locale et nationale ;
- appui pas simplement financier, mais aussi en ingénierie de conduite de projet, notamment en matière immobilière.

L'idée serait de s'appuyer sur les compétences et l'expérience de l'Anru en matière d'ingénierie de conduite de projets pour lui confier, en partenariat avec la CNAF, la conduite de ce programme (appel à projets, sélection des projets, accompagnement de leur réalisation). Un des intérêts de cette solution est que l'Anru dispose, au travers de son réseau départemental de délégués (situés dans les DDT), d'une expertise déconcentrée capable d'expertiser les projets (objectifs et inscription dans l'environnement socio-économique, faisabilité, coûts) et d'en accompagner la réalisation.

-
- ¹ - Internats d'excellence, 400 M€, 100 projets ;
- Internats de la réussite 14 M€ ;
- Développement de la culture scientifique et technique 100 M€, 50 projets ;
- Projets innovants pour la jeunesse 84 M€ ;
- Haute performance, innovation environnementale 71 M€ ;
- Diversifier les fonctions des QPV 250 M€ ;
- Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés 380 M€, 25 projets.

C) PROMOUVOIR L'ACCES DE TOUTES LES FAMILLES A UN MODE D'ACCUEIL QUELLE QUE SOIT LA SITUATION FAMILIALE ET/OU PROFESSIONNELLE DES PARENTS ET QUELLE QUE SOIT LA SITUATION DE L'ENFANT

La question de l'accessibilité à un mode d'accueil se pose de façon accrue pour certains publics, qui du fait de leur situation familiale, sociale ou de leurs besoins spécifiques, nécessitent une attention ou une prise en charge particulière.

Font l'objet de cette partie quatre publics aux besoins spécifiques : les familles en situation de pauvreté et/ou en parcours d'insertion (1), les familles ayant un besoin d'accueil en horaires atypiques (2) ou en urgence (3), les familles ayant un enfant en situation de handicap ou atteint d'une maladie (4).

Si une attention est accordée depuis plusieurs années à l'accueil de ces publics par différents biais (priorité ou obligation d'accueil intégrée dans les textes législatifs et réglementaires, objectifs d'accueil définis dans la COG, financements incitatifs de l'accueil de ces familles sous forme de bonus financiers spécifiques ou aides à la solvabilisation des familles), force est de constater que dans la réalité, l'accueil de ces publics n'est pas toujours aisé, ni pour les familles qui peinent parfois à trouver une solution, ni pour les professionnels ou les structures qui peuvent se retrouver en difficulté du fait de ces accueils.

Les textes ne sont pas toujours appliqués et même s'ils l'étaient, on manque aujourd'hui de moyens et d'indicateurs pour le vérifier. Il n'existe pas de données sur le nombre de familles ayant ce type de besoins, qu'ils soient satisfaits ou non, et sur le nombre d'enfants accueillis issus de ces familles. Les dispositifs existants, notamment les bonus ou aides financiers sont parfois peu mobilisés, ce qui interroge sur la pertinence et/ou l'accessibilité des critères d'éligibilité.

S'il n'y a donc pas aujourd'hui au niveau national une réelle égalité d'accès aux modes d'accueil de toutes les familles, il existe dans certains territoires une forte préoccupation pour ces questions. Nombreuses sont les initiatives locales intéressantes et innovantes qui facilitent l'accès et une meilleure prise en charge de ces publics. Il faudrait pouvoir davantage les valoriser et le cas échéant, les généraliser.

1. Etat des lieux de l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques

Dans un souci de renforcer l'accès des familles aux besoins spécifiques aux différents modes d'accueil, le fonds publics et territoires (FPT) a été créé en 2014. Géré par la CAF, il consiste en une aide à l'investissement ou au fonctionnement des établissements dont l'offre répond à des besoins spécifiques. Le fonds a notamment pour objectif de soutenir les EAJE qui accueillent des enfants dont les parents sont confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité, ou des enfants porteurs de handicap. Son montant est décidé par les CAF localement.

Bilan de la mise en œuvre du Fonds publics et territoire

Le fonds « publics et territoires » (FPT) a favorisé l'accès à un mode d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques³³. « Ainsi, en 2014, 4 880 enfants bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ont été accueillis dans les EAJE et les ALSH dans le cadre d'actions financées par l'axe 1 du fonds. Par ailleurs, 3 739 places d'accueil de jeunes enfants ont été adaptées aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité, principalement en accueil collectif mais également au domicile. Majoritairement portés par les associations, les adaptations proposées visent : l'accueil sur des horaires élargis (28 %), l'accueil à la carte, permettant de proposer une solution d'accueil au plus près des besoins des parents (28%), le soutien des parents dans leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle (20%), et les accueils d'urgence (7%). De nombreux projets se positionnent sur plusieurs de ces axes. »

Le rapport IGAS IGF 2017 précise que si les crédits de ce fonds ont été sous-consommés de 37 millions d'euros sur le volet enfance les premières années, ils ont été surconsommés en 2016 de 3 millions d'euros et pourraient l'être en 2017 de 16 millions d'euros.

³³ Bilan d'étape sur le secteur petite enfance, point 3, CAS du 13 juin 2017.

Certains départements versent également des aides complémentaires pour l'accueil de leur enfant aux familles ayant un enfant porteur de handicap, bénéficiaires d'un minima social, ou encore en parcours d'insertion (ex : Département de la Côte d'Or, des Yvelines, du Rhône)³⁴.

Chacun des publics fait aussi l'objet de législations ou dispositifs spécifiques.

a) Les familles en situation de pauvreté ou dont les parents sont en parcours d'insertion

L'accès à l'emploi constitue un enjeu majeur en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. Le taux de pauvreté des enfants dont l'un des deux parents au moins est sans emploi est de 24% en 2014 (contre 19,8% en moyenne). Ce taux atteint 73% lorsque les deux parents sont sans emploi.³⁵

Ceci nous amène à traiter dans la même partie les familles en situation de pauvreté, celle en parcours d'insertion professionnelle ou sociale et les familles monoparentales, qui peuvent cumuler ces difficultés.

Le retour à l'emploi est en effet d'autant plus difficile pour les familles monoparentales. D'après une enquête de la DREES menée auprès de bénéficiaires de minimas sociaux³⁶, 80 % des mères d'enfants de moins de trois ans invoquent « *la garde de leur enfant pour expliquer leur absence de démarche de recherche d'emploi, contre 41% pour les mères d'enfants de 6 à 11 ans* ». Lorsqu'elles sont sans emploi mais en recherchent un, les mères d'enfants de moins de 3 ans sont 48 % à indiquer être limitées dans leur recherche d'emploi en raison d'un problème de garde.

Des dispositions et objectifs pas toujours faciles à mettre en œuvre et à évaluer

Nombreux sont les dispositions légales ou réglementaires, objectifs, dispositifs et outils créés pour promouvoir l'accueil des familles en situation de pauvreté, en parcours d'insertion et/ ou monoparentales :

- En premier lieu, il faut rappeler que le système de financement actuel des EAJE via la PSU (92 % des places en EAJE) est un facteur potentiellement important de mixité sociale et d'égalité d'accès, grâce à l'application homogène du barème national des participations familiales et à la compensation par la CAF de ces participations, quel que soit le tarif payé par la famille.

La réforme de la PSU en 2014 en imposant une tarification à l'heure avait également pour objectif de s'adapter davantage aux besoins des familles et notamment celles en situation de pauvreté ou en insertion sociale/professionnelle, qui peuvent avoir un recours moindre à un mode d'accueil formel³⁷. Il semble néanmoins qu'elle ait induit des effets inverses (risque de sélection de familles selon les amplitudes horaires au détriment des familles

³⁴ Exemples donnés dans le rapport IGAS IGF précité.

³⁵ Extraits du Point d'avancement travaux avec Pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, point 3 et du PLFSS 2017, programme qualité efficacité Famille.

³⁶ Acs, M., Frel-Cazenave E Lhommeau B. (2014), « Parents bénéficiaires de minimas sociaux : comment concilier vie familiale et insertion professionnelle ? », Etudes et résultats, n°874, février.

³⁷ Selon les données de la CNAF, dans les EAJE où la participation familiale moyenne est inférieure à 0,75€/heure facturée, les heures de présence des enfants représentent seulement 1 133 heures réalisées par place et par an, contre une moyenne de 1 526 heures réalisées par place et par an, pour l'ensemble des EAJE en 2016. Il y a donc un manque de recettes correspondant à un différentiel de 393 heures en moins, par place et par an.

plus « fragiles » aux besoins moins importants et moins prévisibles, modes de financement pénalisant pour les EAJE qui accueillent les publics en difficulté).

- La législation comporte depuis 1998³⁸ des dispositions tendant à favoriser l'accueil des enfants de familles défavorisées dans les EAJE. Les articles L. 214-7 et D. 214-7 du CASF prévoient que :
 - o les EAJE doivent garantir au moins une place sur 20 pour les personnes à faibles ressources engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées ;
 - o le projet et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans précisent les modalités et les conditions dans lesquelles des places d'accueil peuvent être mobilisées afin de permettre à ces parents d'accomplir les démarches nécessaires à une recherche active d'emploi.

Le rapport de la Cour des comptes de 2013 mentionnait à ce sujet que « *dans la réalité, l'objectif d'accessibilité fixé par la loi n'est pas toujours précisé dans le projet d'établissement et le règlement intérieur de l'EAJE. A cela s'ajoute que les collectivités ne sont que rarement en mesure de communiquer les éléments relatifs au respect de leur obligation et n'ont généralement pas passé de convention de partenariat avec Pôle emploi* »³⁹.

Par ailleurs, des difficultés de mises en œuvre ont été relevées par le rapport IGAS – IGF depuis la réforme de la PSU en 2014, les EAJE ayant du mal à appliquer l'obligation de réserver une place sur 20 pour les publics en insertion. Celle-ci implique en effet de réserver des places vacantes (ce qui entre en conflit avec les règles de la PSU qui poussent les établissements à maximiser leur taux d'occupation).

- dans la continuité et le respect du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, la COG 2013-2017 avait retenu un objectif de 10 % d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté accueillis en structures collectives. Cet objectif est plus large que les dispositions du CASF à la fois pour la population concernée (tous les enfants de familles pauvres et pas seulement celles engagées dans un parcours d'insertion) et dans la durée de l'accueil (c'est un objectif qui porte sur un besoin d'accueil permanent et pas seulement sur un besoin lié à des actions d'insertion ou à la reprise d'un emploi).

Lors de la conclusion du CEJ, les CAF doivent introduire dans le contrat l'objectif d'accueillir au moins 10 % d'enfants pauvres. La mesure de cet indicateur n'est cependant aujourd'hui pas possible, si bien que l'obligation posée dans le CEJ ne constitue pas un véritable levier. Une meilleure connaissance du profil des familles pourrait être facilitée à l'avenir si l'outil Filoue était déployé au niveau national.

³⁸ La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

³⁹ « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », Rapport thématique de la Cour des comptes, 2013

« Filoue » : un outil pour mieux connaître les enfants et les familles fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant

La CNAF et l'association de maires de France (AMF) ont signé en février 2017 une charte encadrant la connaissance des enfants accueillis en EAJE, permettant la mise en place d'un circuit d'informations sur les caractéristiques des enfants accueillis à des fins statistiques. Il vise à la création d'un fichier totalement anonymisé des enfants usagers des EAJE, dénommé « Filoue », qui permet d'étudier le profil des familles et des enfants accueillis, ainsi que l'usage qu'elles font des différents modes d'accueil. Celui-ci fait l'objet d'expérimentation depuis 2013 mais n'a pas encore été déployé au niveau national⁴⁰. Il devrait ainsi permettre notamment de suivre les objectifs fixés en matière d'accueil de publics spécifiques. Les résultats de la première enquête FILOUE de 2013⁴¹ indiquent que 19,2 % des familles ayant au moins un enfant accueilli en EAJE ont des ressources inférieures au seuil de bas revenu. Ce résultat est supérieur à l'objectif initial annoncé. Cependant, les proportions sont moindres que leur représentation dans la population totale (19,2% de bas revenus en EAJE versus 25,7% dans la population).

Par ailleurs, ces données ne portent que sur un échantillon très réduit d'établissements (350 EAJE répartis sur 150 communes vs 10 034 EAJE en 2013). Elles ne permettent donc pas en l'état de connaître le degré de réalisation des objectifs en matière d'accueil de publics spécifiques et d'avoir une vision globale de la situation.

- Concernant les familles monoparentales, pour lesquelles le risque de pauvreté est plus important, il semblerait qu'elles bénéficient d'un accueil relativement favorable en EAJE. Le rapport 2016 de l'ONPE révèle ainsi que 27 % des enfants de mères seules fréquentent au moins une fois un EAJE au cours de la semaine, contre 22 % des enfants dont les parents vivent en couple, et que 38 % des enfants de mères seules en emploi fréquentent un EAJE, contre 27 % des enfants dont les deux parents en couple travaillent. En revanche, seuls 14 % des enfants de mères seules sont confiés à une assistante maternelle, contre 32 % des enfants des autres familles⁴², ce qui s'explique sans doute au regard du reste à charge pour les familles qui est plus important qu'en EAJE.

La majoration du montant plafond du CMG de 30 % prévue par le PLFFS 2018⁴³ pour les familles monoparentales a pour objectif de faciliter l'accueil chez une assistante maternelle grâce notamment à une meilleure solvabilisation. Compte tenu de la règle selon laquelle 15% du coût de la garde doit rester à la charge de l'allocataire, il est néanmoins possible qu'une partie des familles monoparentales éligibles ne puissent en réalité pas toucher la majoration du plafond de prise en charge, si le plafond atteint est déjà supérieur à 85%.

⁴⁰ Les deux premières vagues d'enquête Filoue 2013 et 2014 ont porté sur quatre départements. En 2015, deux nouveaux départements ont été ajoutés aux 4 précurseurs. En 2016, trois nouveaux départements rejoignent le projet.

⁴¹ « Connaître les enfants fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant et leur usage des structures », l'essentiel, 2015, n°157

⁴² Rapport 2016 de l'Observatoire national de la petite enfance, dossier de presse CNAF, p. 11.

⁴³ Le montant de cette aide dépend du nombre d'enfants à charge dans le foyer familial, de l'âge de l'enfant gardé et du niveau de ressources du parent célibataire. Pour les familles monoparentales les plus démunies, cette hausse d'environ 138 € porte l'allocation maximale à plus de 600 € par mois pour l'accueil d'un enfant de moins de trois ans chez une assistante maternelle.

Par ailleurs, la condition d'activité professionnelle exigée pour toucher le CMG, exclut de fait un certain nombre de familles et notamment monoparentales, qui peuvent renoncer à recourir à un mode d'accueil individuel, alors qu'elles pourraient en avoir besoin pour des temps courts (répit ou démarches d'insertion).

- Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (crèches AVIP) ont été créées⁴⁴ en mai 2016 par un accord et une charte tripartite signés par les Ministres chargés des affaires sociales, de la famille et du travail, la CNAF et Pôle emploi . Elles ont pour but de permettre le retour à l'emploi ou à la formation des parents d'enfants de moins de 3 ans. Le label « Crèche à vocation d'insertion professionnelle » est attribué par les CAF aux crèches volontaires. Ces crèches doivent accueillir au minimum 30% d'enfants de moins de trois ans dont les parents sont demandeurs d'emploi et volontaires pour s'engager dans une recherche d'emploi intensive. Un effort particulier est prévu pour l'accueil des familles monoparentales et prioritairement celles qui résident dans un quartier de la politique de la ville. La crèche s'engage à accueillir l'enfant au minimum 3 jours par semaine, à raison de 8 heures par jour (sur une amplitude horaire d'au moins 12 h). La place d'accueil de l'enfant est liée à un accompagnement du parent vers l'emploi par Pôle Emploi ou la mission locale.

Selon le point d'avancement communiqué par la CNAF au début de l'année 2017⁴⁵, le développement des crèches AVIP, reste conditionné à la montée en charge de la dynamique partenariale des schémas départementaux des services aux familles. Le dispositif nécessite en effet une coordination dynamique entre les acteurs de la petite enfance et ceux de l'insertion sociale et professionnelle du territoire. Conformément aux exigences de l'instruction ministérielle du 29 août 2016 et de la circulaire CNAF du 22 juin 2016, la création au sein des SDSF des « commissions crèche VIP » en charge d'attribuer le label aux EAJE apparaît lourde et peu aisée à mettre en œuvre. La coordination de ce dispositif (CAF ou DDCS) semble également poser problème pour certains territoires. Surtout, le taux imposé de 30 % apparaît très élevé pour les gestionnaires, qui ne reçoivent pas de financement supplémentaire (en dehors de de la bonification éventuelle de la PSU au titre du fonds publics et territoires)⁴⁶. En mars 2017, seules trois structures avaient bénéficié du label (sur les 73 CAF qui avaient répondu). 64 avaient contacté la CAF pour obtenir le label et les CAF avaient repéré 355 structures susceptibles de bénéficier du label.

- Enfin, Pôle emploi a développé avec la CNAF le site Internet macigogne.fr⁴⁷. Les places proposées de manière ponctuelle sur MaCigogne sont réservées aux personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi, ayant au moins un enfant de 0 à 3 ans (jusqu'à 4 ans si l'enfant n'est pas scolarisé) et justifiant de la nécessité d'une solution de garde ponctuelle dans le cadre de son parcours professionnel. Le site permet aux parents demandeurs d'emploi d'effectuer une recherche géolocalisée des EAJE et une demande en ligne de

⁴⁴ Le plan Espoir Banlieues entre 2009 et 2011 à l'origine de nombreux projets favorisant l'accueil de publics fragiles a permis d'identifier le modèle des crèches AVIP comme un levier pertinent pour favoriser le retour à l'emploi des parents.

⁴⁵ Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

⁴⁶ Rapport IGAS-IGF 2017 précité.

⁴⁷ Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

réservation auprès des établissements⁴⁸. Il vise aussi à optimiser le fonctionnement des EAJE sur des créneaux vacants ou moins demandés.

Le site a ouvert au premier semestre 2017, sa réussite repose sur l'information et la mobilisation du réseau d'EAJE.

b) Les familles ayant des besoins d'accueil en horaires atypiques

Par horaires atypiques, on entend les besoins d'accueil en horaires décalés (du lundi au samedi de 6h à 7h30 et de 18h à 22h, le samedi de 7h30 à 18h) et en horaires spécifiques (du lundi au samedi de 22h à 6h du matin, le dimanche et les jours fériés prévus par l'article L. 3133-1 du Code du Travail).

Si 37 % des salariés ont des horaires « normaux », près de deux salariés sur trois travaillent à des horaires atypiques ». 19 % des salariés ont des horaires caractérisés par le fait de travailler la nuit ou le week-end de façon habituelle, et 10 % de façon occasionnelle, particulièrement dans le secteur public et dans le commerce⁴⁹.

La demande des familles est potentiellement très importante et risque de s'accroître avec la flexibilisation et les nouvelles formes d'organisation du travail. Si la solidarité familiale permet souvent d'assurer une prise en charge des enfants, il reste tout une partie de parents qui restent contraints et parfois en difficulté pour trouver une solution d'accueil compatible avec leur emploi et leur conditions de travail.

Ces parents sont bien souvent confrontés à une offre d'accueil inadaptée, à laquelle s'ajoutent également des problèmes de planification de leurs besoins d'accueil. Le rapport de la Cour des Comptes de 2013 fait observer que cette organisation complexe « conduit souvent les parents à la recherche d'un accueil occasionnel à s'inscrire auprès de plusieurs établissements et parfois à accepter une proposition d'inscription en accueil régulier pour s'assurer d'une place au prix d'un absentéisme important de leur enfant »⁵⁰.

Si le nombre d'heures d'ouverture moyen des structures est d'environ 10.7 heures par jour, on manque aujourd'hui de données précises sur l'amplitude horaire des structures et sur le nombre de structures ou de professionnels (assistantes maternelles notamment) accueillant des publics en horaires atypiques.

Comme pour les familles en situation de pauvreté ou inscrites dans un parcours d'insertion, les familles ayant des besoins d'accueil en horaires atypiques font l'objet de dispositions ou dispositifs d'aide spécifiques pas forcément faciles à mettre en œuvre :

- Le décret n° 2009-908 du 24 juillet 2009 relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant prévoit une majoration de 10% du plafond de prise en charge du CMG en cas d'horaires spécifiques (de 22 heures à 6 heures, ainsi que le dimanche et les jours fériés). Elle est destinée aux parents dont les enfants sont gardés au moins 25 heures par semaine sur ces horaires⁵¹.

⁴⁸ Point d'avancement des travaux avec pôle Emploi, CAS du 21 mars 2017, précité

⁴⁹ Enquête de la DARES, 2009.

⁵⁰ Rapport Cour des comptes, précité.

⁵¹ Tarification : même si l'allocataire remplit les conditions pour bénéficier de cette majoration, 15% du coût de la garde doivent rester à la charge de l'allocataire. De ce fait, dans certaines situations, la majoration du plafond de prise en charge ne pourra pas être servie si le plafond atteint est déjà supérieur à 85%.

Le rapport de la Cour des comptes note qu'en 2011 (référence à actualiser), « sur l'ensemble des 740 439 familles ayant perçu un CMG, seulement 2 002 familles (0,27 %) bénéficient d'un CMG bonifié de 10 % pour horaires spécifiques. » Par ailleurs, il note que « les assistantes maternelles fixent librement les termes du contrat passé avec les parents, ce qui peut exclure la prise en compte des horaires irréguliers liées aux contraintes professionnelles de ces derniers ».

Les critères d'attribution apparaissent particulièrement restrictifs, la plupart des demandes en horaires atypiques se situant vraisemblablement plutôt sur des horaires décalés, à savoir tôt le matin (5h – 8 h) ou tard en journée (19 h – 22 h). Certaines CAF (ex. de la CAF des Landes⁵²) ont d'ailleurs créé des dispositifs plus avantageux et octroient une majoration du CMG sur ces horaires.

- En 2010, la CNAF avait lancé un dispositif expérimental pour favoriser l'accès des publics confrontés à des horaires atypiques auprès de 33 CAF. Celui-ci a permis d'accompagner 75 projets avec un soutien financier de 10 millions d'euros. Ces accueils sont réalisés au domicile des parents en complément d'un accueil de 10 heures par jour et entre 22 heures du soir et 6 heures du matin ou le dimanche et les jours fériés. Le coût moyen horaire est estimé à 20,6 €.

Certains modes d'accueil semblent plus à même de répondre aux besoins d'accueil en horaires atypiques : les crèches familiales, ou encore les maisons d'assistantes maternelles (MAM), en plein essor ces dernières années. La délégation d'accueil de l'assistante maternelle à une de ces collègues de la MAM (sur autorisation du parent de l'enfant) permet ainsi aux MAM d'avoir une amplitude horaire plus importante. La prise en compte de ce besoin dépend aussi des territoires. Dans certains endroits, les assistantes maternelles sont également très flexibles et répondent ainsi aux demandes des familles. Certains RAM recensent les assistantes maternelles indépendantes acceptant d'accueillir les enfants dont les parents travaillent en horaires atypiques.

Les dispositions, outils ou dispositif existants pour favoriser l'accueil des familles ayant des besoins en horaires atypiques sont aujourd'hui assez limités. Ils ne sont pas contraignants et il n'y a aucun moyen de s'assurer que ces besoins sont bien pris en compte dans les préoccupations des gestionnaires⁵³. Ceci repose sur le bon vouloir des acteurs. Certains acteurs locaux développent des initiatives intéressantes et innovantes (encadré ci-dessous). La plupart d'entre elles sont réservées aux familles monoparentales, et sous condition de ressources, mais elles sont encore trop peu nombreuses pour constituer une véritable réponse à la problématique de la flexibilité du travail, qui tend à se développer.

⁵² La CAF ouvre des droits aux familles ayant recours pour des raisons professionnelles ou liées à des études à une garde sur des horaires décalés (les heures de garde effectuées avant 7H30 le matin, après 18H00 le soir, les week-ends et les jours fériés)

⁵³ Le rapport de la Cour des comptes de 2013 précité fait état de plusieurs collectivités ayant fait l'objet des contrôles et qui n'ont pas mis en place de dispositif de suivi des horaires atypiques et dont les EAJE offrent des horaires d'ouverture assez rigides.

Initiatives locales en matière d'accueil en horaires atypiques

La **Ville de Strasbourg** a par exemple décidé de développer, en sus de l'offre classique, une offre de services permettant de répondre spécifiquement à ces besoins :

- 30 places d'accueil ont été ouvertes en établissements collectifs à horaires d'ouverture étendus (de 5h30 du matin à 22 heures le soir) sur 3 établissements ;
- un accueil mixte a été développé pour les besoins d'accueil long ou en horaire atypique qui combine prise en charge au domicile d'une assistante maternelle employée par un établissement multi-accueil et accueil collectif sur une ou plusieurs journées dans la semaine ;
- un multi-accueil propose un accueil le samedi pour répondre aux besoins des parents qui travaillent.

A Nancy, le dispositif Arc en Ciel a été mis en place après avoir constaté que beaucoup de familles monoparentales ne s'engageaient pas dans la démarche d'emploi faute de trouver quelqu'un pour garder leur enfant sur des horaires ne correspondant pas à ceux d'ouverture des accueils collectifs. La ville a créé un dispositif nommé « Arc En Ciel » avec un coordonnateur payé par le Centre communal d'action sociale (CCAS) qui a pour mission de recruter des étudiants en deuxième année d'Institut Régional du Travail Social (IRTS). Ces derniers vont au domicile des familles à partir de cinq heures le matin où ils prennent le relais et s'occupent de l'enfant, de la naissance à 10 ans. Celui-ci reste ainsi dans sa sphère familiale le matin puis est déposé à la crèche ou à l'école. Le soir, à la fin du périscolaire et du multi-accueil, ils vont le chercher, le ramènent chez lui et peuvent s'en occuper jusqu'à minuit. Il a permis à 95 % des mères bénéficiaires du dispositif d'accéder à une formation diplômante, de conserver un emploi ou de retourner à l'emploi. Nancy a reçu le prix de l'innovation de l'Union Nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) pour ce dispositif.

Autre exemple, **l'association Gepetto** (Garde d'Enfant Pour l'Equilibre du Temps professionnel, du Temps familial et son Organisation) a développé une offre visant à compléter les modes d'accueil existants par un accueil professionnalisé sur des horaires atypiques au domicile des familles. Le mode d'accueil est disponible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Le réseau couvre quelques départements.

Le service municipal Bébé Dom mis en place en Bourgogne à La Charité-sur-Loire est un service expérimental souple et exclusivement complémentaire à l'offre de garde locale existante offrant une garde des enfants au domicile des parents sur des horaires atypiques : nuits, soirées, week-ends et jours fériés. Ce dispositif est complété par un transport possible vers l'école, le médecin, un service de soin, un autre mode d'accueil ou encore les activités extrascolaires. Les familles s'inscrivent et paient le service auprès de la Mairie, qui fait appel à un prestataire de service à la personne, Family sphère, recruté sur appel d'offre. Un tarif social adapté à chaque revenu et situation familiale fait partie de l'expérimentation, de 0.36€ à 2.77€ de l'heure, pour permettre à tous les parents, y compris aux familles en situation précaire, la garde à domicile. Ce sont des professionnels formés et diplômés qui interviennent au domicile parental, équipés de valises « Bébé Dom » composées du nécessaire de

puériculture et de sécurité, de livres et de contes. Les professionnels bénéficient en outre d'une mutualisation des formations proposées par le centre social et de la supervision d'une psychologue vacataire en cas de situations difficiles repérées au sein de la famille (divorces, violences, décès etc.).

A **Limoges**, en complément de l'accueil collectif, des agents agréés « assistant(e)s maternel(le)s » sont rattachés aux crèches municipales. Ils accueillent des enfants à leur domicile de 5 à 8 heures et/ou de 18 h 30 à 22 heures avant de les conduire à la crèche pendant les heures d'ouverture.

c) Les familles ayant des besoins d'accueil en urgence

La nécessité d'un accueil en urgence peut avoir bien des causes : hospitalisation d'un parent, la reprise d'un emploi ou d'une formation, le besoin d'un moment de répit pour un parent seul. L'accueil du jeune enfant en situation d'urgence, quelles qu'en soient les raisons, doit pouvoir répondre à ces besoins.

Le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans offre la possibilité d'accueillir des enfants en surnombre certains jours de la semaine, notamment en cas d'urgence (article R2324-27 du code de la santé publique)⁵⁴.

Ces dispositions ont rendu possible un développement et une diversification de l'accueil d'urgence, comme l'a montré la Cour des comptes dans son rapport de 2013. Cependant, ces solutions restent encore trop peu fréquentes. La Cour des comptes cite quelques exemples (cf. encadré)

⁵⁴ Article R. 2324-27 du code de la santé publique relatif au « surnombre » dans les établissements d'accueil : 10 % pour les établissements d'une capacité égale ou inférieure à 20 places, 15 % pour les structures dont la capacité d'accueil est inférieure ou égale à 40 places, 20 % pour les structures de plus de 40 places.

Initiatives locales en matière d'accueil en urgence

Dans la **ville de Cherbourg**, chaque EAJE est en mesure d'assurer un accueil d'urgence sur une période de trois jours maximum moyennant un coût horaire de 2€ par heure.

La ville de Marseille a également inscrit l'accueil d'urgence dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales : cinq places réparties dans cinq établissements d'accueil différents sont réservées à l'accueil d'urgence d'enfants de femmes seules se retrouvant soudainement en difficultés du fait de problèmes de logement, d'un manque de ressources ou de violences conjugales.

Cofinancée par le Conseil départemental de l'Isère, la CAF et les communes de l'agglomération de Grenoble, l'**association Dépann'familles** intervient lorsque les parents doivent s'absenter impérativement (rendez-vous urgent, hospitalisation, entretien d'embauche, reprise d'activité professionnelle, etc.), lorsque l'enfant est malade ou encore, pour une courte durée, lorsque la garde habituelle de l'enfant est défaillante. Par ailleurs, elle intervient dans la garde des enfants porteurs de handicap pour une garde occasionnelle, un samedi, un dimanche ou en soirée.

Le service de la petite enfance d'Angers a également organisé une procédure destinée à répondre aux situations d'urgence rencontrées par les parents.

De même, **la communauté d'agglomération de La Roche-sur-Yon** réserve 8 % des places agréées à l'accueil d'urgence.

Source : « L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler », Rapport de la Cour des comptes, 2013

d) L'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints d'une maladie

Depuis le décret du 1^{er} août 2000, l'accueil des enfants porteurs de handicap ou atteints d'une maladie chronique relève du droit commun et fait partie des missions des structures d'accueil de la petite enfance.

La loi de 2005 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées affirme : « *Les établissements et les services d'accueil non permanent d'enfants veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale* ». Cette loi a été précisée par le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 et fait notamment référence au PAI (projet d'accueil individualisé)⁵⁵.

Le barème de la PSU prévoit un taux d'effort minoré pour les familles dont l'enfant est porteur de handicap, même si ce n'est pas cet enfant qui est accueilli dans la structure (application du tarif immédiatement inférieur).

⁵⁵ L'article 2324-39 du code de la santé publique prévoit : « Le médecin de l'établissement ou du service s'assure que les conditions d'accueil permettent le bon développement et l'adaptation des enfants dans l'établissement ou le service. En particulier, il veille à l'intégration des enfants présentant un handicap, d'une affection chronique, ou de tout problème de santé nécessitant un traitement ou une attention particulière, et, le cas échéant, met en place un projet d'accueil individualisé ou y participe ».

Aucune enquête ne permet d'établir un état des lieux de l'accueil des enfants en situation de handicap. A cela s'ajoute, comme le mentionne le rapport IGAS IGF, que si la CNAF suit le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH (7 344 enfants en 2015 soit 0,8 %), il s'agit d'un indicateur peu fiable, dans la mesure où le handicap des enfants de moins de trois ans est rarement reconnu administrativement.

Ce rapport montre par ailleurs que les collectivités ne disposent pas toujours d'éléments pour anticiper cette demande qui elle-même n'est pas toujours exprimée par les familles auprès des services municipaux ou intercommunaux.

Le Conseil de l'enfance du HCFEA fait actuellement l'objet d'une saisine ministérielle sur la question de l'inclusion des enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans, ce qui inclut leur accueil au sein des modes d'accueil formels. Cette question éminemment importante pour les familles confrontées à ces difficultés et pour ces enfants en termes de développement, d'éveil et d'inclusion sociale fera donc l'objet d'approfondissements et de recommandations dans le cadre de cette saisine.

Accueillir le jeune enfant en situation de handicap : des initiatives intéressantes

Des mesures peuvent être mises en place, afin de favoriser l'intégration des enfants en situation de handicap dans les EAJE ou leur accueil auprès d'assistantes maternelles. Le rapport Giampino de 2016 préconisait ainsi :

- un aménagement d'horaires et d'effectifs qui corresponde aux besoins des jeunes enfants en situation de handicap ;
- la mise en place d'un dialogue avec un psychologue, un médecin ou un éducateur pour les équipes d'EAJE et les assistantes maternelles, ainsi que des temps de rencontre avec d'autres professionnels confrontés aux mêmes problématiques ;
- une formation initiale et continue renforcée sur le handicap pour tous les professionnels.

La France pourrait également s'inspirer des modèles nordiques, comme le suggérait déjà le rapport Tabarot en 2008. En Suède par exemple, les jeunes enfants en situation de handicap, atteints d'une maladie chronique ou souffrant de troubles de la concentration, ont le droit d'être accueillis dans un établissement, que leurs parents travaillent ou non. En Norvège, les jardins d'enfants sont spécialement aménagés pour permettre l'accueil des enfants porteurs de handicap.

Des dispositifs permettant un accueil serein d'enfants en situation de handicap ont fleuri ces dernières années :

- **L'Arche de Noé (Bayonne)** accueille un tiers d'enfants en situation de handicap ou de vulnérabilité. Son personnel reçoit une formation spécifique et est en liaison avec les institutions médicosociales locales. Les familles de plusieurs communes bénéficient de cette offre d'accueil. (Source : Cour des comptes)
- **Le multi-accueil Associatif Charivari (Paris)** accueille un tiers d'enfants porteurs d'un handicap ou en cours de diagnostic. La structure dispose de professionnels formés (ou en formation interne). Un pôle parentalité favorise le dialogue avec les parents. Les partenariats extérieurs permettent de construire une passerelle qui facilite le passage à l'école préélémentaire pour certains, ou à un centre plus spécialisé pour d'autres (Source : rapport Giampino)

- **L'instance de médiation et recours du 93 (IMR)** mène un travail d'information et de soutien des professionnels qui accueillent des enfants en situation de handicap, au sein du service de PMI de la Seine-Saint-Denis. L'équipe de l'IMR est constituée d'une puéricultrice et d'une psychologue. L'instance ne rencontre ni l'enfant ni la famille directement. Elle accompagne les professionnels des crèches ou les assistantes maternelles dans leur réflexion sur l'organisation personnalisée de l'accueil de l'enfant et de sa famille. Le département de Seine-Saint-Denis a également créé en 1992 le dispositif Trait d'Union à destination des assistantes maternelles. Il leur permet de bénéficier d'une subvention pour acquérir du matériel spécifique adapté à l'enfant accueilli et prête également du matériel pour des besoins ponctuels (Source : rapport Giampino)

2. Les leviers pour faciliter l'accès aux modes d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques

Les dispositions mises en place depuis une dizaine d'années et décrites ci-dessus ont sans doute permis d'améliorer partiellement les réponses aux besoins spécifiques des familles en matière de mode d'accueil. En l'état, elles demeurent cependant insuffisantes : l'évaluation des besoins spécifiques n'apparaît pas aisée puisque une partie de la demande des familles n'est sans doute pas exprimée, les objectifs posés et leviers existants sont très peu contraignants, les indicateurs sont peu précis et difficilement évaluables. Si certains territoires, collectivités ou gestionnaires sont l'origine d'initiatives intéressantes, elles restent localisées. Il n'y a donc pas aujourd'hui de réelle égalité d'accès aux modes d'accueil pour ces familles. A ces inégalités sociales, s'ajoutent des inégalités territoriales puisque les réponses apportées aux familles reposent bien souvent sur la volonté des acteurs locaux.

Le rapport IGAS IGF 2017 fait également le constat que les leviers pour orienter l'offre vers les besoins spécifiques des familles sont limités. Par ailleurs, il précise « en ce qui concerne l'accueil en EAJE, que les outils dont disposent les CAF sont peu *efficaces, trop peu mobilisés et qu'ils ne parviennent pas à compenser les coûts occasionnés pour les structures* ». En effet, « *répondre à ces besoins spécifiques est bien souvent plus coûteux pour les structures, parce que ceux-ci demandent une prise en charge plus grande et parce qu'il peut entraîner une fréquentation irrégulière ou à des horaires qui minorent le taux d'occupation de la structure. A cela s'ajoute que les CAF ne disposent d'aucun outil pour évaluer les réponses aux objectifs pour l'accueil individuel.* »

- a) Clarifier les objectifs, mieux identifier les familles aux besoins d'accueil spécifique et les initiatives existantes

Les premières propositions visent à clarifier les objectifs d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques et les indicateurs d'évaluation, ainsi qu'à mieux identifier les besoins des familles et les initiatives existantes localement.

Propositions :

- *clarifier les objectifs d'accueil des publics aux besoins spécifiques et les obligations posées à la charge des structures ou professionnels de la petite enfance, fixer des indicateurs réalisables, mesurables et pouvant faire l'objet d'un suivi local et national ;*
- *prévoir dans les schémas départementaux des services aux familles un axe spécifique sur l'accueil des publics ayant des besoins spécifiques, recensant les besoins des familles, l'offre existante et les manques, afin de proposer et de mettre en œuvre localement des solutions adaptées ;*
- *procéder au niveau local puis national, par l'intermédiaire des CAF et de la CNAF et en s'appuyant sur les SDSF, à un recensement exhaustif des initiatives locales existantes pour accueillir les familles ayant des besoins spécifiques. En lien avec la DGCS, constituer un référentiel de bonnes pratiques. Promouvoir au niveau national les initiatives les plus intéressantes et pouvant facilement être dupliquées ;*
- *généraliser l'utilisation de l'outil Filoue dans l'ensemble des établissements, afin d'avoir une meilleure visibilité du profil et des besoins des enfants et familles usagers des EAJE et de permettre un suivi des objectifs d'accueil des familles ayant des besoins spécifiques, notamment l'accueil de 10 % d'enfants pauvres et l'accueil des familles en insertion.*

- b) Rendre les critères et les procédures d'attribution des places en crèches plus transparents et sécuriser les gestionnaires d'un point de vue financier

En ce qui concerne l'accueil des publics ayant des besoins spécifiques en EAJE, les propositions visent d'une part, à faciliter l'accès des familles aux EAJE et d'autre part, à sécuriser les gestionnaires d'un point de vue financier une fois ces publics accueillis.

En ce qui concerne l'accès des familles, les critères et la procédure d'attribution des places sont régulièrement remis en question⁵⁶. Des initiatives locales existent depuis quelques années pour aller vers plus de transparence⁵⁷, d'autres ont émergé notamment dans le cadre du « Pacte Transparence Crèches » lancé en décembre 2015 (cf. encadré ci-dessous).

⁵⁶ Le Conseil constitutionnel a invalidé comme cavalier législatif l'article 38 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2018 qui obligeait le gouvernement à rendre au Parlement un rapport sur les modalités d'attribution des places en crèche. Ce rapport devait étudier l'opportunité d'une modulation des aides financières versées par les CAF aux établissements, en fonction de leurs pratiques en matière d'attribution des places.

⁵⁷ Pour favoriser la mixité sociale dans les crèches, certaines municipalités ont rendu les critères d'attribution plus transparents. A Strasbourg, un système de traitement des demandes, centralisé au niveau de la ville, a été mis en place pour harmoniser les pratiques entre les différents EAJE et pour ne pas défavoriser l'accès des parents sans emploi. A Grenoble, des critères d'attribution donnant la priorité aux familles modestes (notamment monoparentales) ont été mis en place pour toutes les crèches municipales (exemples relevés par la Cour des comptes dans son rapport de 2013)

Pacte transparence crèches

Trois villes pilotes (Paris, Bordeaux et Le Mans) ont signé le pacte « Transparence crèches » lancé en 2015. Les trois villes se sont engagées à rendre transparents les critères d'attribution des places en crèche : réunir des commissions d'attribution, publier la liste des critères retenus, puis respecter le barème associé à ces critères. À Bordeaux, les familles connaissent le nombre de points attribués à leur dossier, en fonction des situations professionnelle et personnelle de chacun de ses membres. Par exemple, un foyer de trois enfants bénéficie de 10 points. Celui dont un enfant est porteur de handicap a 30 points, tout comme les parents dont les horaires professionnels sont atypiques ou les parents isolés qui travaillent. À Paris, *les familles peuvent, sur Internet, suivre le traitement de leur demande en temps réel.*

Les villes pionnières jugent l'expérience satisfaisante même si elles reconnaissent que *l'exercice peut présenter des limites puisque l'attribution des places qui se libèrent dépend beaucoup de l'âge des enfants. Une crèche ne peut accueillir que des bébés. Il n'est par ailleurs pas toujours possible d'appliquer uniquement la grille, certaines situations nécessitant un arbitrage plus fin.*

Sans mettre en cause les pratiques des collectivités locales et tout en leur garantissant le maintien d'une certaine liberté d'attribution en fonction du contexte local et de la situation des familles, il apparaît nécessaire d'aller vers plus de transparence et d'harmonisation des critères d'attribution de places en crèches et des pratiques en la matière. Les objectifs sont ainsi de garantir la mixité sociale au sein des EAJE, une meilleure information des familles, une plus grande équité de traitement entre elles et enfin, le respect des obligations posées en matière d'accueil des familles à besoins spécifiques.

Le rapport Terra Nova de 2017⁵⁸ proposait ainsi une « *transparence complète des règles d'accès aux crèches imposée par l'Etat aux gestionnaires de crèche. Chaque commune attribuant des places de crèches doit ainsi rendre publics et facilement accessibles les différents éléments de sa procédure d'attribution* » (existence d'une commission, composition, processus de prise de décision, critères d'attribution retenus, etc.). Ce rapport proposait de rendre obligatoire cette transparence et de conditionner l'octroi des aides de la CAF au respect de cette obligation.

Le présent rapport préconise d'étudier les possibilités d'élaborer au niveau national des critères et des procédures d'attribution des places en crèches plus transparents et pour ce faire:

- de recenser les pratiques des collectivités locales qui se sont lancées dans cette démarche, d'évaluer les différents systèmes mis en place (impacts, avantages, limites, etc.) ;
- de réfléchir au contenu possible des critères d'attribution : faut-il fixer des orientations générales (tenir compte de la mixité sociale, être attentif à la situation des familles

⁵⁸ « Investissons dans la petite enfance, l'égalité des chances se joue avant la maternelle », rapport Terra Nova mai 2017

monoparentales, etc.) ou des critères très précis avec des règles de pondération pour établir le « score » de chaque demande ? Quels critères peuvent être définis au niveau national et/ou au niveau local ? Quelles règles de priorisation entre les critères ? Quelle appréciation laisser aux gestionnaires ?

- de réfléchir à la procédure à mettre en place : mise en place d'une commission d'examen des demandes, composition, fréquence des réunions, nature des décisions prises par la commission –opposables ou non, publicité des décisions, etc. ;
- de réfléchir aux modalités d'information des familles et de suivi de leur demande ;
- de réfléchir aux leviers pour inciter fortement les acteurs à s'inscrire dans cette démarche (obligation d'avoir une commission d'attribution pour bénéficier des financements de la branche famille, création d'un bonus « mixité »)

Dans tous les cas, il faudra veiller d'une part, à harmoniser les pratiques et à assurer une plus grande équité entre les familles et d'autre part, à respecter la liberté des gestionnaires et à leur laisser une marge de manœuvre pour s'adapter aux besoins des familles et au contexte local.

Devra également être abordée dans cette étude la situation particulière des micro-crèches PAJE et des crèches d'entreprise qui ne peuvent être assujetties de la même façon à ces obligations, mais qui doivent participer à ce mouvement. En ce qui concerne les entreprises de crèches, il faut également avoir plus de visibilité sur le respect de l'obligation de réserver 30 % de places à l'extérieur et des modalités d'attribution de ces places.

Propositions :

Tout en laissant une certaine appréciation pour les collectivités locales et/ou gestionnaires de structures d'EAJE:

- ***étudier les possibilités d'élaborer au niveau national des critères et des procédures d'attribution des places en crèches plus transparents ;***
- ***réfléchir aux leviers pour inciter fortement les acteurs à s'inscrire dans cette démarche (conditionnement des aides au fait d'avoir des commissions d'attribution régulières et bonus financier pour le respect de la mixité du public accueilli)***

Pour encourager les EAJE à accueillir les familles ayant des besoins spécifiques et pour qu'ils ne soient pas pénalisés financièrement une fois les familles accueillies, il apparaît nécessaire de mieux compenser les coûts occasionnés pour les structures concernées et de sécuriser les gestionnaires.

Propositions :

- ***Relancer des structures de type halte-garderie qui proposent un système de réservation à la demi-journée et étudier la possibilité de prévoir un nombre de places (à définir) sur des demi-journées dans tous les EAJE***
- ***Sécuriser les financements des gestionnaires qui accueillent des publics aux besoins spécifiques, financées avec des compléments financiers (cf. partie II. B sur le financement des EAJE) .***
- ***Faciliter la labellisation des crèches AVIP en assouplissant les critères (cf. point d'avancement communiqué par la CNAF début 2017 ci-dessus) et prévoir une bonification financière pour les EAJE labélisés.***

c) Développer des outils et dispositifs pour encourager l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques au sein des modes d'accueil individuel

On l'a vu, les outils et dispositions pour encourager l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques par les assistantes maternelles et gardes à domicile sont très limités, alors pourtant qu'elles peuvent offrir une plus grande flexibilité et personnalisation de l'accueil aux familles et qu'elles satisfont déjà une partie de la demande. On pense notamment aux accueils en horaires atypiques, en urgence et d'enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques.

Les premières propositions portent sur le CMG. Le taux d'effort des familles est plus important en accueil individuel qu'en accueil collectif (dès lors qu'est appliqué le barème national des participations familiales). Les propositions formulées dans la partie I- C) visent ainsi à rendre plus accessible ce mode d'accueil pour les familles et à réduire le reste à charge (cf. partie sur pour rapprocher les restes à charge IV. A).

Certaines familles en situation de précarité ou de monoparentalité qui souhaiteraient reprendre un emploi ne peuvent bénéficier du CMG si elles ne remplissent pas les conditions d'emploi. Elles peuvent ainsi devoir renoncer à l'accueil de leur enfant chez une assistante maternelle, alors pourtant parfois qu'il s'agit du seul mode d'accueil disponible sur leur territoire.

Pour permettre aux parents qui sont au chômage (et pour ceux qui pourraient vivre des périodes de chômage), il est nécessaire de revoir la condition d'emploi associé au CMG pour qu'ils puissent rester dans une dynamique active de recherche d'emploi.⁵⁹ On peut noter que pour l'accès aux EAJE, aucune condition d'emploi des parents n'est requise.

Proposition : Revoir les conditions d'accès au CMG en supprimant la condition d'emploi pour le bénéfice du CMG.

Le nombre de bénéficiaires de la majoration du CMG pour horaires spécifiques est particulièrement faible. Il tient d'une part, à l'obligation faite de maintenir 15% du coût de la garde à la charge de l'allocataire et d'autre part, au fait que les critères d'attribution sont très limitatifs. Il pourrait être envisagé de revoir les critères d'attribution de cette aide. (Cf. Proposition de supprimer la règle selon laquelle le ménage doit supporter au moins 15% du salaire et des indemnités d'entretien versés à l'assistant maternel pour les familles les plus modestes).

Propositions relatives au CMG pour faciliter l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques :

- ***Diminuer le reste à charge*** (cf. propositions pour rapprocher les restes à charge dans la partie IV. A).
- ***Prévoir une majoration du CMG pour horaires atypiques (et non plus seulement spécifiques) : élargir les critères d'attribution actuels aux horaires décalés pour inclure l'accueil tôt le matin de 6 h à 7 h 30 et tard en journée de 19 h à 22 h, diminuer le nombre d'heures total requis pour bénéficier de la majoration (de 25 h à 10 h par exemple).***

⁵⁹ Des exceptions sont faites pour les étudiants, la perception de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), celle du revenu de solidarité active (RSA) en démarche d'insertion professionnelle, l'allocation temporaire d'attente (Ata) inscrit comme demandeur d'emploi, et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) inscrit comme demandeur d'emploi.

L'accueil des publics ayant des besoins spécifiques pouvant être plus contraignant, chronophage et demander un accompagnement du professionnel en charge de l'enfant ou de la famille, les dispositifs mêlant accueil collectif et individuel et permettant un étayage des professionnels (type RAM, crèche familiale, MAM) devraient pouvoir être davantage mobilisés pour l'accueil de ces publics.

Proposition : prévoir au sein des crèches familiales des places réservées pour les familles ayant des besoins spécifiques et notamment les familles en situation de précarité, en parcours d'insertion, en horaires atypiques ou ayant des enfants en situation de handicap (cf. partie sur le développement de l'offre d'accueil des crèches familiales) et des financements majorés (bonus financiers spécifiques ou tarification à la demi-journée/ journée et non plus à l'heure)

- d) Aller au-devant des familles en situation de précarité ou en parcours d'insertion et les accompagner vers l'offre d'accueil, dans un souci de soutenir les parents dans leur parentalité et de renforcer l'éveil et la socialisation des enfants

Enfin, on le sait, il ne suffit pas forcément d'avoir une offre disponible et accessible pour les familles notamment en situation de précarité et/ou en parcours d'insertion pour qu'elles s'autorisent à recourir à un mode d'accueil.

Il faut souvent aller au-devant des familles, les informer sur les dispositifs, les aides et l'offre existante, les sensibiliser sur les bénéfices qu'elles peuvent retirer pour elles-mêmes en termes de répit, de soutien et pour leurs enfants, en termes d'éveil et de socialisation. Il faut ainsi pouvoir accompagner les familles, en s'appuyant sur le réseau partenarial (services sociaux, PMI, Pôle Emploi, etc.) et sur les actions de soutien à la parentalité proposées aux familles au sein des LAEP, centres sociaux, REAPP, ludothèques, etc.

Par ailleurs, les formules d'accueil occasionnel et temporaire (type halte-garderie, jardins d'enfant) apparaissent particulièrement adaptées pour ces familles et doivent être maintenues et encouragées. Le rapport Terra Nova de mai 2017 proposait ainsi de développer l'accueil occasionnel en crèche, comme un marchepied pour les familles modestes : « *Un tel accueil occasionnel devrait être rendu possible dans toutes les crèches : outre la souplesse qu'il apporte à toutes les familles, c'est souvent la meilleure porte d'entrée en crèche pour des familles modestes peu familières de ces structures. Il constitue donc un outil précieux pour mieux ouvrir les crèches aux familles défavorisées. De nombreuses villes se sont déjà engagées dans le développement de l'accueil occasionnel, qui peut aussi s'appuyer sur des solutions technologiques innovantes pour la réservation de places.* »

Les propositions formulées dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes apparaissent à ce titre essentielles : « *Pour être efficace, et parce le non-recours ne renvoie pas seulement à une méconnaissance de l'offre mais aussi à des phénomènes de « non-demande », cette mesure devra s'accompagner d'actions d'accompagnement ciblées en direction des familles les plus vulnérables. Il nous apparaît indispensable de nous attacher à comprendre ce qui fait obstacle au plein exercice de leur rôle par les parents vivant en très grande précarité, et d'élaborer des actions complémentaires, volontaristes, afin de permettre à ces familles de rejoindre les dispositifs de soutien à la parentalité.* »⁶⁰

⁶⁰ « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, propositions du groupe de travail n°1 – Eradiquer la pauvreté des enfants », délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, 15 mars 2018

Initiatives locales intéressantes en matière d'accueil petite enfance et de soutien à la parentalité

Ateliers et colloques pour les parents dans les crèches en Seine-Saint-Denis : dans son schéma départemental des services aux familles, la Seine-Saint-Denis se donne pour objectif de développer les actions de soutien à la parentalité dans les crèches, notamment l'organisation de colloques réunissant parents et professionnels. Il prévoit également de mettre en place à titre expérimental des ateliers sociolinguistiques pour les parents dont le niveau de connaissance de la langue française constitue un obstacle à la compréhension des règles de vie communes dans les établissements. Déjà proposés aux parents dans les écoles et collèges du département, ces ateliers ont pour objectif de permettre aux parents une meilleure insertion dans la vie publique et citoyenne.

Les initiatives de la ville de Montpellier : Une micro-crèche associative, localisée dans un centre social propose 10 places d'accueil ciblées sur les enfants dont les mères de famille, en grande majorité étrangères, suivent des cours d'alphabétisation ou participent à des ateliers. La présence d'un assistant maternel bilingue, parlant l'arabe dialectal, facilite les relations. Une autre micro-crèche itinérante de 9 places s'adresse au même public et fonctionne grâce à un mini bus doté d'équipements adaptés à la petite enfance. De même, en partenariat avec la commune voisine de Frontignan, la caisse et le Conseil départemental, la ville a mis en place un dispositif expérimental pour aider les « mono parents » bénéficiaires du RSA à trouver une solution d'accueil auprès des assistants maternels.

Propositions (à mettre en lien avec les propositions formulées pour réduire les inégalités territoriales notamment dans les quartiers prioritaires de la ville) :

- *susciter la création d'une offre spécifique et beaucoup plus intégrée pour les familles en situation de pauvreté ou en parcours d'insertion, aller au-devant d'elle ;*
 - *renforcer l'accompagnement des familles et le soutien à la parentalité, en situant la réponse au besoin d'accueil dans un processus plus large d'insertion et d'accès à l'autonomie et en s'appuyant sur les différents dispositifs existants (notamment EAJE, Ram, LAEP, centres sociaux, REAPP, ludothèques) ;*
 - *faire une large place à l'accueil temporaire (type halte-garderie et jardin d'enfants) ;*
 - *combiner des accueils individuels et des temps collectifs (RAM, crèches familiales, LAEP, actions de soutien à la parentalité, expérimentation de pôle de compétence petite enfance proposée dans la partie III B)4.).*
- e) Former et outiller les professionnels pour une meilleure prise en charge des familles ayant des besoins spécifiques

Propositions :

- *prévoir des modules de formation spécialisées pour les professionnels des EAJE, les assistantes maternelles et les gardes à domicile sur l'accueil des familles ayant des besoins spécifiques (handicap, familles précaires, etc.) ;*
- *renforcer l'étayage et l'accompagnement des professionnels accueillant ces publics (ex : temps d'information, de soutien, de supervision à mettre en place pour les professionnels au sein des EAJE, des RAM ou encore des pôles de compétences petite enfance à créer cf. proposition III B)4.)*