

23 janvier 2013

**L'ACCUEIL DES ENFANTS DE PARENTS EN DIFFICULTES SOCIO-ECONOMIQUES DANS LES
ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS
Note d'information**

1. Caractéristiques socio-économiques des parents et modes d'accueil des jeunes enfants

Deux enquêtes permettent d'améliorer la connaissance des caractéristiques socio-économiques des parents dont l'enfant de moins de trois ans fréquente un Eaje à temps plein ou à temps partiel
- l'enquête modes de garde de la Drees de 2007
- le baromètre de l'accueil du jeune enfant de la Cnaf.

Elles permettent de pallier en partie l'absence de statistiques exhaustives, récentes et suivies dans le temps sur les profils des parents dont les jeunes enfants fréquentent les Eaje.

475 000 enfants de moins de 3 ans fréquentent au moins une fois dans la semaine un établissement d'accueil du jeune enfant (330 000 places d'Eaje, soit 1,4 enfant par place).

- un quart de ces enfants fréquentent l'établissement 5 jours par semaine ;
- un quart le fréquentent 4 jours par semaine
- la moitié s'y rend au maximum 3 jours par semaine.

a) Modes d'accueil et revenus des parents

56% à 68 % des enfants les plus aisés (quatrième et cinquième quintiles de revenus) relèvent principalement d'un mode de garde non familial (crèches, assistantes maternelles, gardes à domicile) alors que ce n'est le cas que de 8% à 13% des jeunes enfants les moins favorisés (premier et deuxième quintiles de revenu) ¹.

Parmi les familles qui utilisent un mode de garde payant (EAJE, assistante maternelle ou garde à domicile), celles qui ont le niveau de vie le plus faible ont une probabilité 4,3 fois plus élevée de fréquenter un EAJE que les familles ayant le niveau de vie le plus élevé ; ces dernières ont davantage recours à une assistante maternelle agréée ou à une garde à domicile.

b) Le niveau de vie des parents dont l'enfant fréquente un Eaje²

"Le niveau de vie des familles fréquentant les EAJE est en moyenne 20% plus élevé que celui des familles ayant un enfant de moins de 3 ans. Cet écart s'explique notamment par la plus forte activité des parents, qui augmente à la fois le niveau de vie et la probabilité que l'enfant soit en EAJE".

¹ DREES, Enquête Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007, février 2009.

² DREES - Etudes et Résultats N° 824 • décembre 2012 - La fréquentation des établissements d'accueil du jeune enfant par les moins de 3 ans.

Lorsque les enfants fréquentent un Eaje en tant que mode d'accueil complémentaire :

- La répartition des ménages en fonction de leur niveau de vie est comparable à celle de l'ensemble des ménages avec un enfant de moins de trois ans ; les ménages relevant du premier quintile de revenu y sont cependant un peu sous-représentés (17% contre 20% de l'ensemble des parents de jeunes enfants).
- Cette observation correspond au type d'activité des parents : la moitié des enfants ont au moins un parent inactif ou au chômage et 12% ont au moins un parent travaillant moins d'un mi-temps.

Lorsque les enfants fréquentent un Eaje en tant que mode d'accueil principal (mais pas nécessairement à temps plein, cinq jours par semaine) :

- leurs parents ont un niveau de vie supérieur à l'ensemble des parents de jeunes enfants: près des deux tiers relèvent des 4ème et 5ème déciles.
- 61% travaillent à temps plein et 22% travaillent (l'un ou les deux) à temps partiel mais plus qu'à mi-temps.

La fréquentation des Eaje est donc très typée selon qu'il s'agit d'un mode d'accueil principal ou d'un mode d'accueil complémentaire remplissant davantage une fonction de halte-garderie. En termes de moyennes nationales, l'écart entre la proportion d'enfants pauvres fréquentant un Eaje en tant que mode d'accueil complémentaire et leur proportion dans l'ensemble des enfants paraît pouvoir être assez facilement comblé.

Cela paraît en revanche impossible lorsque l'Eaje constitue le mode d'accueil principal mais d'une part, cela ne correspond sans doute pas aux souhaits des parents les plus pauvres et, d'autre part, cela conduirait à réduire l'accueil des enfants de parents ayant une activité professionnelle à temps plein ou à plus d'un mi temps.

Niveau de vie des parents dont l'enfant de moins de 3 ans fréquente un Eaje

Niveau de vie du ménage	Ensemble des ménages avec enfant de moins de 3 ans	EAJE = mode d'accueil principal	EAJE = mode d'accueil complémentaire
1er quintile	20%	8%	17%
2ème quintile	20%	9%	20%
3ème quintile	20%	18%	21%
4ème quintile	20%	32%	22%
5ème quintile	20%	33%	20%
TOTAL	100%	100%	100%

Source : Enquête modes de garde de la DREES - 2007 - France métropolitaine

Activité professionnelle des parents dont l'enfant de moins de trois ans fréquente un Eaje

Activité des parents ou du mono parent	Ensemble des ménages avec enfant de moins de 3 ans	EAJE = mode d'accueil principal	EAJE = mode d'accueil complémentaire
Au moins un parent inactif ou au chômage	45%	12%	49%
Au moins un parent travaillant à 50% ou moins	6%	5%	12%
Au moins un parent à temps partiel entre 50% et 80%	15%	22%	13%
Les deux parents travaillant à temps complet	34%	61%	26%
TOTAL	100%	100%	100%

Source : Enquête modes de garde de la DREES - 2007 - France métropolitaine

Ces observations rejoignent les résultats de l'enquête Baromètre réalisée par la Cnaf : les publics qui font l'objet de recommandations particulières de la part des pouvoirs publics en raison de leur situation socio-économique (enfants de familles monoparentales, enfants de demandeurs d'emploi, de bénéficiaires de minima sociaux) sont fréquemment présents dans les Eaje³. Sur l'ensemble des structures interrogées :

- 85 % déclarent accueillir des enfants vivant dans des familles monoparentales,
- 85 % des enfants dont au moins un parent est demandeur d'emploi,
- 68 % des enfants dont les parents sont bénéficiaires de minima sociaux.

2. L'accueil des jeunes enfants de familles en difficulté

a) Les critères d'admission des EAJE et l'accueil des enfants des familles en difficulté

La grande majorité des équipements⁴ dispose d'un règlement de fonctionnement dans lequel sont précisés des critères formels d'attribution des places. Ces critères sont relativement homogènes, quel que soit le statut juridique des établissements ou le niveau attributaire de la compétence d'admission (commission territoriale ou direction des structures). Les trois premiers critères sont dans l'ordre :

- la résidence sur le territoire politique de l'équipement ;
- l'année de naissance des enfants avec, de fait, une priorité d'accès pour les enfants âgés de moins d'un an (les nouvelles demandes d'accueil régulier concernant les enfants âgés de plus de 18 mois étant les plus difficiles à satisfaire) ;
- l'ancienneté de dépôt des demandes (les demandes les moins récentes étant classées en tête de liste d'attente).

L'activité des parents constitue une priorité fréquente d'accès en accueil régulier de plus de quelques demi-journées par semaine, sauf en cas de projet social spécifique à certains établissements. Voir Annexe N°1.

Le niveau de revenu de la famille n'est un critère déterminant pour aucun des établissements, ce qui tend à confirmer les effets de la mise en place de la PSU dont l'objectif était de neutraliser pour les gestionnaires l'impact des ressources des familles.

Un tiers des établissements⁵, disent tenir compte de l'orientation de l'enfant par un partenaire (services sociaux par exemple), sachant que si les deux autres tiers n'en tiennent pas compte c'est que la situation ne s'est peut être pas présentée. La quasi totalité de ces établissements précisent que les enfants prioritaires sont ceux orientés par les services de PMI et plus du tiers d'entre eux, que ce sont aussi les enfants orientés par l'ASE.

³ CHAUFFAUT, Delphine, CREPIN, Arnaud et Vincent GUILLAUMEUX, (2012) "Baromètre de l'accueil du jeune enfant: une situation globalement satisfaisante, des marges de progrès", L'e-ssentiel, N°118, janvier 2012.

⁴ Réalisée par l'Association de prospective en politiques sociales (A Propos) en 2011, l'étude s'est appuyée sur une enquête conduite auprès de dix équipements situés sur le territoire métropolitain (régions Île-de-France, Midi-Pyrénées, Provence- Alpes Côte-d'Azur et Rhône-Alpes).

⁵ Philippe Candiago – Marina Moreira -Amédine Ruffiot - Kim Robin – Romain Maneveau - "Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : attribution des places et gestion au quotidien" -CNAF - *Dossier d'études* N°152 - Mai-Juin 2012.

Plusieurs acteurs soulignent une augmentation du nombre d'orientations par les services de la PMI ou de l'ASE et expliquent cette évolution par une forme de substitution des EAJE à des institutions saturées ainsi que par l'aggravation des situations d'enfance en danger.

La façon dont le directeur de l'établissement d'accueil voit la mission première et la vocation de celui-ci peut influencer sur l'accueil des parents en difficulté - Voir Annexe N°2.

b) Des accueils adaptés aux besoins spécifiques de certaines familles en difficulté

Des accueils à temps partiel sont plutôt proposés aux ménages dont un des membres est sans emploi. Ainsi, les conditions d'accueil proposées par les établissements ont une influence sur le type de public accueilli : l'accueil régulier favorise plutôt les ménages ayant une activité professionnelle tandis que l'accueil occasionnel flexible ouvre plus de possibilités aux familles ayant des horaires atypiques ou des emplois plus précaires⁶.

Ces analyses qualitatives rejoignent les résultats de l'enquête modes de garde de la Drees présentées au point 1 ci-dessus.

Le coût restant à charge des familles ne doit a priori pas constituer un frein à l'accès des familles pauvres un Eaje : Pour les 20 % de ménages les moins aisés ayant un enfant de moins de 3 ans, le coût horaire de la garde en EAJE s'élève en moyenne à 0,55 euro après crédit d'impôt. Le coût horaire de la garde en EAJE est presque 3 fois plus élevé pour les 20 % des ménages les plus aisés, et atteint 1,55 euro⁷.

3. Les obligations successives d'accueillir de jeunes enfants de parents en difficulté dans les Eaje

La politique d'accueil de la petite enfance défend depuis près d'une quinzaine d'années un meilleur accès aux structures de garde pour les familles «qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, et notamment les familles monoparentales»⁸.

En juillet 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoyait (en son article 14) que l'article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale était complété par un alinéa ainsi rédigé : « Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources. »

La loi de Mars 2006 relative au « retour à l'emploi et aux droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux » prévoyait que ces personnes⁹ puissent bénéficier de places réservées dans des Eaje pour leurs enfants non scolarisés de moins de six ans.

⁶ Amédine Ruffiot, Philippe Candiago, Marina Moreira - "Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant : Logiques et conditions d'accès des familles en difficulté" - in *Politiques sociales et familiales* n° 109 - septembre 2012 - 2ème partie de la publication : enquête quantitative auprès de 200 EAJE.

⁷ DREES - Etudes et Résultats N° 824 • décembre 2012 - La fréquentation des établissements d'accueil du jeune enfant par les moins de 3 ans.

⁸ CNAF, convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, p. 6.

⁹ qui vivent seuls ou avec une personne travaillant ou suivant une formation rémunérée et qui ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée

Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans devaient en prévoir les modalités ainsi que les conditions dans lesquelles des places d'accueil pouvaient être mobilisées afin de permettre à ces parents d'accomplir les démarches nécessaires à une recherche active d'emploi.

Le décret n°2006-1753 du 23 décembre 2006 fixe l'engagement minimal (qui devra figurer dans une annexe au projet d'établissement ou de service) à un enfant accueilli par tranche de vingt places dans l'établissement. Afin de garantir la continuité des prises en charge, le décret dispose que les enfants concernés continuent à être comptabilisés au titre de cet engagement même après que leurs parents ont cessé d'être bénéficiaires d'un minimum social. Le décret précise également que la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants examinera chaque année un bilan de la mise en œuvre de la nouvelle obligation et élaborera un diagnostic territorialisé des besoins des familles rencontrant des difficultés d'accès à un mode d'accueil pour leurs jeunes enfants, notamment des familles bénéficiaires d'un minimum social.

En application de l'article L 214-7 de la loi de décembre 2008 instaurant le RSA, l'article D214-7 du Code de l'action sociale et des familles est applicable depuis juin 2009 et instaure une priorité d'accès en établissement d'accueil du jeune enfant pour les enfants de parents en insertion sociale ou professionnelle (et non plus aux seuls bénéficiaires du RMI et de l'API). Une place par tranche de 20 places doit leur être réservée. De même qu'avant 2008, le gestionnaire de l'Eaje peut également s'acquitter de cette obligation de manière globale sur l'ensemble des équipements et service dont il assure la gestion, ou en créant, gérant ou finançant un service de garde au domicile parental agréé, ou encore en passant convention à cette fin avec des assistants maternels.

On observe que les EAJE disposant de moins de 20 places agréées accueillent moins fréquemment ces publics. Par ailleurs, la difficulté pour un certain nombre d'EAJE est de concilier le respect de normes en termes de quotas à respecter avec un taux d'occupation répondant aux objectifs de gestion des financeurs et des CAF en particulier. Cette difficulté est importante pour les établissements de petite taille, les plus grands pouvant le plus souvent avoir recours aux sureffectifs autorisés par la PMI.

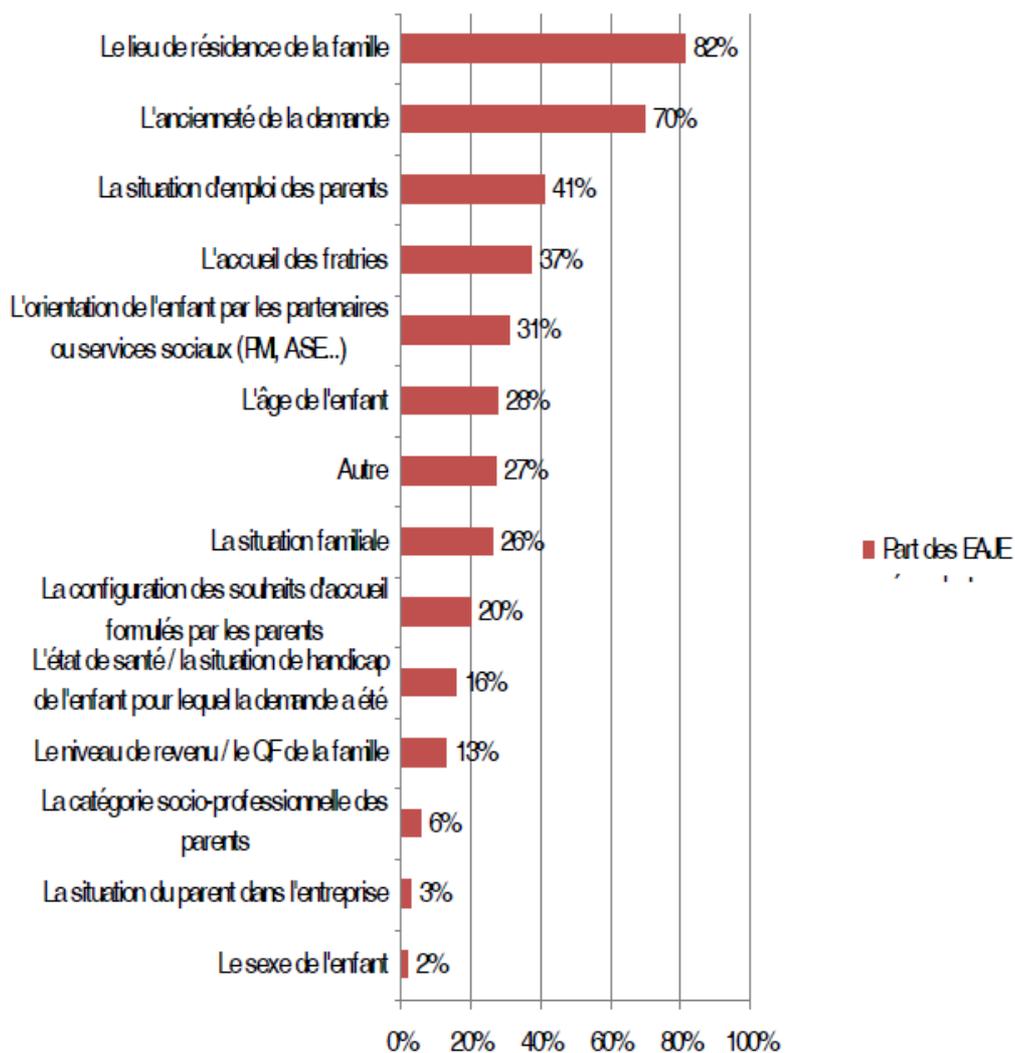
Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013 prévoit que :

« La prochaine Convention d'objectifs et de gestion de la CNAF, qui doit être conclue au printemps 2013, sera enrichie d'objectifs d'une nature nouvelle dirigés vers la réduction des inégalités sociales et territoriales. Dans ce cadre, l'Etat recherchera les moyens de garantir un accueil en structure collective des enfants vivant sous le seuil de pauvreté.

A terme, la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un minimum de 10%. Pour atteindre cet objectif, l'Etat favorisera notamment la généralisation de commissions d'attribution des places en crèches ayant recours à des critères sociaux transparents ».

ANNEXE N°1¹⁰

Figure - Quels sont les critères que vous retenir pour décider d'attribuer une place à une famille (Question 32)⁴⁰⁹



¹⁰ Philippe Candiago – Marina Moreira -Amédine Ruffiot - Kim Robin – Romain Maneveau - "Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : attribution des places et gestion au quotidien" -CNAF - *Dossier d'études* N°152 - Mai-Juin 2012. 2ème partie de la publication : enquête quantitative auprès de 200 EAJE.

ANNEXE N°2¹¹

Lorsque l'on demande aux directrices d'EAJE d'indiquer la mission principale de leur établissement, les réponses sont les suivantes (sur 200 établissements enquêtés):

- 36% : permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfant
- 15% Accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité
- 14% permettre aux parents de travailler
- 10% accueillir les publics qui en ont le plus besoin (pour la moitié, il s'agit des familles en grande difficulté)
- 25% avancent d'autres missions (accompagner la parentalité, permettre le bien-être et le développement de l'enfant notamment) ou refusent de choisir.

Si on demande aux directrices d'EAJE d'indiquer, avec plusieurs possible, la vocation de leur établissement, les réponses sont les suivantes :

- 81% : permettre aux parents de travailler, à se maintenir dans l'emploi, ou à en retrouver un ;
- 71% : accueillir tous les types de publics dans une logique volontariste de mixité
- 51% : accueillir les publics qui en ont le plus besoin
- 13% : permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants
- 38%: autres, notamment soutien à la parentalité et développement et bien être de l'enfant)

¹¹ Philippe Candiago – Marina Moreira -Amédine Ruffiot - Kim Robin – Romain Maneveau - "Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : attribution des places et gestion au quotidien" -CNAF - Dossier d'études N°152 - Mai-Juin 2012.