

**Propositions sur le développement de solutions
ponctuelles et durables de garde d'enfants pour
les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés**

Rapport de mission

Groupe de travail

Président : Michel Villac

Rapporteurs :

Catherine Collombet

Julien Rousselon

Laurence Rioux

28 novembre 2019

Synthèse

Les axes du rapport

Par lettre de mission en date du 6 septembre 2019, les ministres Agnès Buzyn, Muriel Pénicaud et Christelle Dubos ont confié à Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), la présidence d'un groupe de travail destiné à apporter des réponses concrètes aux problèmes de garde d'enfant posés aux parents de jeunes enfants en recherche ou en reprise d'emploi. Ce rapport présente les principales conclusions de cette mission.

1. Un noyau d'environ 150 000 personnes concernées

On peut estimer entre 150 000 et 160 000 le nombre de personnes qui, à une date donnée, sont au chômage et en recherche active d'emploi et ne pourraient reprendre un emploi que si elles peuvent disposer d'une solution d'accueil pour leur enfant de moins de trois ans. S'y ajoutent des personnes qui ont un enfant d'âge scolaire et auraient besoin d'une solution au-delà des temps proposés par l'école (périscolaire inclus), et celles qui, en raison d'horaires atypiques, ont besoin de solutions d'accueil adapté.

- ⇒ Il y a donc un réel problème auquel il convient de proposer des solutions pour faciliter le retour à l'emploi de ces personnes ;
- ⇒ Mais ce problème reste d'une ampleur délimitée et il devrait être possible de proposer des réponses opérationnelles adaptées.

2. Une réponse à décliner à l'échelon départemental

En raison de la diversité des contextes locaux, tant en matière de demande d'emploi que d'offre de places d'accueil, le niveau départemental apparaît le lieu le plus pertinent pour organiser et coordonner la réponse.

- ⇒ Cette thématique doit être pilotée dans le cadre des comités départementaux des services aux familles (CDSF) et être un des axes clairement identifiés du schéma départemental des services aux familles (SDSF) élaboré en son sein ; une cellule d'animation et de suivi doit être constituée entre les partenaires ;
- ⇒ A cet effet, et sur cet objectif, le CDSF doit intégrer les principaux partenaires concernés autour de l'Etat, du département et de la Caf : Pôle emploi, des représentants des communes et intercommunalités, des représentants des prestataires de services (EAJE, assistantes maternelles) ;
- ⇒ Un suivi national doit s'assurer de la mise en œuvre de cette orientation ;
- ⇒ Au niveau départemental, un suivi de la demande et de sa localisation doit être organisé à partir des informations recueillies par les conseillers de Pôle emploi, pour permettre de calibrer la réponse à anticiper ;
- ⇒ Six départements (Nord, Réunion, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Rhône, Pas de Calais) présentent des effectifs particulièrement importants de chômeurs concernés et devront faire l'objet d'une attention spécifique ; de même, par rapport à l'offre d'accueil disponible, quatre départements (Creuse, Corse du Sud, Réunion, Haute Corse) présentent une situation particulièrement problématique en raison d'une faiblesse importante de l'offre, notamment en termes d'accueil par des assistantes maternelles ;
- ⇒ De ce fait, une mobilisation plus soutenue des marges disponibles ne pourra faire l'économie, dans certains contextes locaux, d'un effort complémentaire sur l'offre.

3. Mobiliser tous les secteurs de l'offre d'accueil (collectif et individuel)

L'accueil collectif (EAJE) apparaît plus structuré *a priori* mais est souvent concentré autour des grandes agglomérations ; l'accueil individuel est celui dont l'offre potentielle est la plus

importante et la mieux répartie sur le territoire, et le premier mode utilisé par les parents après la garde directement par eux-mêmes.

- ⇒ La mobilisation de l'offre doit ainsi concerner tant l'accueil individuel que l'accueil collectif ; elle doit répondre en particulier à des besoins d'accueil occasionnel.
- ⇒ Il apparaît que, au moins pour l'accueil occasionnel, des disponibilités existent tant dans les EAJE que dans l'accueil individuel. Le premier sujet est ainsi de mieux identifier ces marges et les acteurs susceptibles de proposer des places en réponse à des besoins identifiés, et de s'assurer que ces marges puissent être utilisées pour de l'accueil occasionnel. C'est l'objet de l'article 49 du PLFSS pour 2020 et des développements en cours des sites www.monenfant.fr et www.macigogne.fr qu'il s'agit de mener à bien.
- ⇒ Une autre voie est de réserver des places *a priori*, à temps plein ou à temps partiel pour pouvoir répondre à la demande d'accueil occasionnel ;
 - des dispositifs existent à cet effet, pour le collectif (crèches à vocation d'insertion professionnelle ou Avip) ou pour l'individuel (plutôt à l'état d'expérimentations locales), qui semblent répondre à la demande là où ils sont mis en œuvre ; la question est celle de la démultiplication de ces initiatives dans l'ensemble des départements.
- ⇒ Des possibilités d'accueil en surnombre doivent pouvoir être utilisées lorsque cela apparaît indispensable ; la législation prévoit cette possibilité de manière très encadrée ; des propositions d'aménagements de ces règles sont reprises dans le rapport.
- ⇒ Enfin, l'accueil occasionnel et à temps très partiel est rendu plus difficile par la raréfaction des haltes garderies, qui étaient la solution la mieux adaptée pour répondre à ce problème, le nombre de places proposées ayant fortement décliné ; le rapport propose d'examiner les raisons, notamment financières, ayant conduit à ce constat et de relancer ce mode d'accueil.

4. S'appuyer sur un réseau de référents identifiés au niveau du bassin d'emploi ou du bassin de vie, et de structures (EAJE ou individuels) pouvant intervenir en première intention

L'identification des besoins (au départ via les conseillers de Pôle emploi) et de l'offre potentielle ne suffit pas sans une mise en relation organisée et suivie entre les demandeurs et les structures ou professionnels pouvant répondre à leur demande. Il est nécessaire à cet effet de s'appuyer sur un réseau de référents chargés de l'accompagnement et du suivi des parents dans la recherche de solutions adaptées à leur situation et de mise en relation avec les structures d'accueil, au-delà des services offerts par les outils Internet d'aide à la recherche et à la mise en relation déjà déployés ou en cours de développement.

- ⇒ Pour l'accueil individuel, il est proposé de confier ce rôle aux relais assistantes maternelles (RAM), en identifiant clairement cette mission dans la définition de leurs attributions ;
 - cela suppose que ceux-ci puissent couvrir à une échéance assez rapprochée l'ensemble du territoire (pilotage et suivi à organiser au niveau national) ;
 - l'idée est que les RAM identifient, dans leur ressort territorial, un ensemble d'assistantes maternelles volontaires pour participer à la démarche, dans des conditions contractuelles à définir (notamment en termes d'indemnisation d'un éventuel manque à gagner) ;
- ⇒ pour l'accueil collectif, au-delà d'un rôle transversal d'intermédiation pouvant être joué par les RAM, il peut être utile d'identifier un référent par structure ou groupe de structures impliquées, chargé notamment d'accompagner la personne dans la durée et de veiller à l'articulation entre ses besoins et les plannings de disponibilités ;

- ⇒ si elle s'avère nécessaire, la question du financement éventuel de ces postes de référent devra être traitée entre les partenaires (Caf, Pôle emploi, département, communes) ;
- ⇒ la formation et l'animation de ce réseau de référents ont vocation à être coordonnées par la cellule d'animation au sein du CDSF.

5. Garantir la qualité de l'accueil

Comme cela a été rappelé à de nombreuses reprises au sein du groupe de travail, ce n'est pas parce que l'on cherche à répondre à une demande plus occasionnelle (du moins au départ), parfois avec un certain caractère d'urgence ou en faisant appel à des places en surnombre, que cela doit se faire avec une attention moindre à la qualité de l'accueil, notamment vis-à-vis des enfants. Les propositions faites par le groupe de travail se situent à cet effet dans la ligne du rapport sur la qualité de l'accueil adopté par le conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA¹. Cela suppose d'avoir une attention particulière aux points suivants :

- ⇒ former les équipes et/ou les professionnels concernés aux particularités de l'accueil occasionnel à prendre en compte ; s'appuyer sur des professionnels formés à cet effet ;
- ⇒ veiller au travail de soutien à la parentalité à conduire avec les parents dans la durée (même s'il peut être plus haché) et préserver les temps d'adaptation de l'enfant, tout en les adaptant à ce contexte (cela passe notamment par une anticipation le plus en amont possible du besoin d'accueil) ; avoir en ligne de mire les modalités éventuelles de passage à un accueil plus pérenne ;
- ⇒ intégrer cette dimension dans le projet de la structure ou du professionnel.

6. Prévoir un accompagnement financier

La réservation de places pour répondre aux besoins de personnes en insertion ou réinsertion professionnelle a un coût potentiel pour les structures ou professionnels concernés : celui de devoir assumer un taux de vacances supérieur en cas de non-recours, plus ou moins durable, à ces places. Par ailleurs, le coût de l'accueil individuel, en général plus élevé pour les familles, nécessite d'adapter les aides financières pour que cela puisse être une option pour les familles modestes.

- ⇒ Adapter les modalités de calcul du CMG pour l'accueil individuel, en prenant en compte de manière plus fine la durée de recours et les ressources des familles, pour que les reste-à-charge se rapprochent de ceux de l'accueil collectif ;
- ⇒ Pour les EAJE impliqués dans des réservations de places, prévoir des modes de financement adaptés ;
- ⇒ Pour les assistantes maternelles volontaires pour réserver une place pour des besoins occasionnels ou urgents, prévoir une forme d'indemnisation du manque à gagner ;
- ⇒ Adapter les modalités de calcul de l'aide temporaire attribuée par Pôle emploi aux parents isolés (AGEPI) et mieux la faire connaître.

7. Former et informer

Une limite forte des dispositions actuelles est qu'elles sont peu connues, tant des personnels impliqués dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi que de ces derniers :

- ⇒ organiser un plan de formation des personnels de Pôle emploi et des partenaires (Caf, conseil départemental) à la connaissance de l'ensemble des mesures mises en place ;
- ⇒ former les professionnels de l'accueil aux particularités de l'accueil de ce public (formation initiale et continue) ;

¹ HCFEA, « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant », mars 2019.

- ⇒ améliorer l'information des bénéficiaires tant au travers de sites dédiés, que par la meilleure information donnée par les conseillers.

8. Piloter, suivre et évaluer

Si un ensemble de mesures est mis en place pour répondre aux besoins identifiés ci-dessus, un challenge important sera celui de leur effectivité dans la durée sur l'ensemble du territoire. On constate en effet que beaucoup d'initiatives prises par le passé, par défaut d'animation et de suivi, ne concernent qu'un public limité. Par ailleurs, beaucoup d'initiatives locales éventuellement prometteuses restent limitées à un bassin d'emploi, à défaut d'une réflexion organisée et suivie sur leur bilan et les conditions éventuelles de leur développement à une échelle plus large. Cela suppose de mettre en place, au niveau national, un dispositif de pilotage, d'animation, de suivi et d'évaluation qui permette de conduire cette politique dans la durée, en l'adaptant au cours du temps en fonction des difficultés et des succès rencontrés.

Sommaire

Synthèse Les axes du rapport.....	3
1. Un noyau d'environ 150 000 personnes concernées	3
2. Une réponse à décliner à l'échelon départemental	3
3. Mobiliser tous les secteurs de l'offre d'accueil (collectif et individuel)	3
4. S'appuyer sur un réseau de référents identifiés au niveau du bassin d'emploi ou du bassin de vie, et de structures (EAJE ou individuels) pouvant intervenir en première intention	4
5. Garantir la qualité de l'accueil	5
6. Prévoir un accompagnement financier	5
7. Former et informer.....	5
8. Piloter, suivre et évaluer	6
Introduction.....	11
I- La question posée.....	11
1. Préciser la demande	12
1.1 Le public-cible	12
1.2 Les types de besoins.....	12
1.3 Des besoins dépendant de l'âge des enfants	13
2. Cinq axes de propositions	13
2.1 La gouvernance à mettre en place	13
2.2 Une information adaptée en direction du public concerné.....	14
2.3 Faire appel à toute la variété des options et pouvoir mobiliser l'ensemble des types de mode d'accueil (collectif et individuel).....	16
2.4 Identifier des interlocuteurs référents et travailler en réseau.....	16
Du point de vue des demandeurs d'emploi	18
2.5 La question de la solvabilisation	18
3. Evaluer et quantifier le besoin	20
4. S'inspirer d'expériences-pilotes lancées au niveau local.....	21
II. L'offre d'accueil : mieux mobiliser les marges et les outils disponibles. 23	
1. Il existe des marges mobilisables dans l'offre d'accueil pour les tout petits.....	24
1.1 Pour les crèches.....	24
1.2 Pour les assistantes maternelles	25
1.3 L'accueil en surnombre	25
1.4 Des points de tension potentiels dans certains départements	26
2. Mieux connaître les marges disponibles	26
3. Pour l'accueil collectif, consolider les dispositifs spécifiques existants	28
3.1 Les crèches Avip	28

3.2 Les places réservées pour les personnes engagées dans un parcours d'insertion (article L.214-7 du CASF).....	29
3.3 L'accueil occasionnel.....	29
3.4 L'expérimentation www.macigogne.fr	30
3.5 Le bonus « mixité sociale »	30
3.6 L'accueil en surnombre	30
3.7 L'accès à une place pérenne lors de la reprise d'emploi.....	31
3.8 Adapter la période d'adaptation à l'accueil occasionnel.....	31
3.9 Favoriser un développement de haltes garderies	32
3.10 L'accueil en horaires atypiques	32
4. Pour l'accueil individuel, identifier un réseau de professionnel(le)s pouvant répondre rapidement à la demande (pour les tout-petits, mais aussi les plus grands en dehors de l'école)	32
4.1 Confier aux RAM un rôle pivot d'organisation de l'offre et de réponse à la demande	32
S'appuyer sur un réseau d'assistantes maternelles volontaires.....	33
S'assurer de la couverture de l'ensemble du territoire par des RAM	33
4.2 Une sollicitation spécifique des MAM.....	33
4.3 Les possibilités d'accueil en surnombre	34
4.4 Solliciter les assistantes maternelles en sous-activité	34
4.5 La réponse aux besoins liés à des horaires atypiques	34
4.6 Rechercher des tiers pouvant jouer un rôle de mandataire	35
4.7 Relancer les crèches familiales.....	35
4.8 Aller vers un rapprochement des restes à charge avec l'accueil collectif	36
5. Les besoins de financement spécifiques.....	37
III. La gouvernance et l'animation du dispositif : une fonction essentielle ..	37
1. Une nécessité d'animation et de coordination sous l'autorité des Comités Départementaux des Services aux Familles (CDSF)	37
2. S'appuyer sur un réseau de correspondants dédiés	38
IV. Développer la formation des professionnels et la communication auprès du public et des acteurs.....	38
1. Informer le public et les acteurs	38
2. Former les professionnels	38
V. Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation.....	39
Annexes.....	40
Annexe 1 : Lettre de mission	40
Annexe 2 : Composition du groupe de travail et auditions menées	42
Annexe 2a : Composition du groupe de travail	42
Annexe 2b : Auditions menées dans le cadre de la mission	43
Annexe 3 : Un besoin de solutions de garde d'enfants mal évalué, mais que l'on peut estimer à au moins 150 000 places.....	45

1. Caractéristiques des demandeurs d'emploi pour lesquels l'absence de solution d'accueil des jeunes enfants peut constituer un frein à l'emploi.....	45
2. Comment sont gardés les enfants de moins de 6 ans des demandeurs d'emploi ?	47
3. Freins à la reprise d'un emploi ou au maintien dans l'emploi liés au mode d'accueil	49
Annexe 4 : Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la recherche d'emploi résultant de problèmes de garde d'enfants	51
Annexe 4a : Estimation au niveau national	51
Annexe 4b : Différences entre départements.....	55
Annexe 5 : La détection anticipée du frein au retour à l'emploi lié à la garde d'enfants dans le cadre de la mise en place du Pack de démarrage Pôle emploi	58
Annexe 6 : Evolution du cadre normatif des modes d'accueil en faveur de l'accueil des enfants de parents en recherche d'insertion professionnelle menée en application de l'article 50 de la loi dite ESSOC	60
1. Modes d'accueil et emploi dans le projet d'ordonnance	60
2. Dispositions spécifiques en faveur de l'accueil occasionnel et/ou en lien avec la facilitation de l'insertion professionnelle des parents d'enfants de moins de trois ans ...	61
Annexe 7 : Des dispositifs d'intermédiation et de mise en relation à consolider et à mieux coordonner.....	64
1. MaCigogne.fr.....	64
2. Monenfant.fr	66
Annexe 8 : Une offre de places d'accueil très différente selon les territoires	68
1. De grandes inégalités entre types de territoires.....	68
1.1 Des crèches plutôt au centre des métropoles et des grandes agglomérations, des assistantes maternelles plutôt dans le périurbain.....	68
1.2 Les crèches se concentrent dans les communes riches.....	69
1.3 Les plus aisés disposent de l'offre la plus abondante, les plus pauvres restent à l'écart.....	70
2. Une visualisation au travers d'une analyse cartographique	70
Annexe 9 : Des dispositifs d'accueil à mieux adapter aux besoins ponctuels ou atypiques	72
1. L'offre d'accueil collectif du jeune enfant	72
1.1 Des freins qui demeurent, au sein des EAJE généralistes, à la réponse au besoin d'accueil des personnes engagées dans un parcours d'insertion.....	72
La garantie de place pour les enfants à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle	72
Taux d'occupation et recours à l'accueil occasionnel et d'urgence dans les EAJE	73
Le dispositif règlementaire relatif à l'accueil en surnombre.....	75
Halte-garderie, un déclin sur longue période des places réservées à l'accueil occasionnel	75
Le dispositif règlementaire relatif à l'accueil en horaires atypiques en EAJE	76
1.2. Les crèches Avip : un développement à conforter.....	76

2. L'offre d'accueil individuel du jeune enfant	78
2.1 La contribution de l'accueil individuel à l'accueil occasionnel ou d'urgence	78
Les assistantes maternelles salariées du parent employeur (dont en MAM)	78
La garde à domicile	80
Les crèches familiales	80
2.2 La contribution de l'accueil individuel à l'accueil sur horaires atypiques	81
3. Une offre périscolaire qui ne couvre pas toutes les familles et n'est pas conçue pour répondre à des besoins ponctuels.....	83
Annexe 10 : Des dispositifs de solvabilisation de la demande à adapter.....	85
1. L'AGEPI	85
2. Le complément mode de garde (CMG).....	86
3. Au-delà de l'AGEPI et du CMG	87
Annexe 11 : Présentation du volet « accueil occasionnel » du plan de formation Ambition 600.000	89

Introduction

Dans le cadre de la mobilisation nationale pour l'emploi et la transition écologique et numérique lancée par le Premier ministre conformément aux orientations fixées par le Président de la République à l'issue du grand débat national, la levée des freins au retour à l'emploi liés à la garde d'enfant fait l'objet d'une attention particulière. A cet effet, par lettre de mission en date du 6 septembre 2019, les ministres Agnès Buzyn, Muriel Pénicaud et Christelle Dubos ont confié à Michel Villac, Président du haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), la présidence d'un groupe de travail destiné à d'apporter des réponses concrètes à des situations auxquelles les outils publics d'intervention existants ne répondent aujourd'hui qu'imparfaitement (cf. annexe 1). Ce groupe de travail associe des représentants des organismes publics et administrations concernés, des collectivités territoriales et d'associations représentatives des usagers (la composition du groupe de travail figure en annexe 2a) et a mené des auditions (cf. annexe 2b).

La lettre de mission précisait quatre thèmes devant faire plus précisément l'objet d'une attention du groupe de travail :

- l'opportunité d'élargir les critères d'attribution et le champ des bénéficiaires de l'aide à la garde d'enfants pour parent isolé (AGEPI) proposée par Pôle emploi, afin de garantir un niveau de recours adapté aux besoins ;
- les conditions permettant de s'assurer que les parents en recherche d'emploi et en reprise d'activité puissent accéder de manière facilitée à une place d'accueil pour leurs jeunes enfants et le rôle que pourrait jouer, à ce titre, le réseau des crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip), mais aussi les applications mises en place par la Cnaf et Pôle emploi pour recenser les places disponibles ;
- les mesures à mettre en œuvre pour faciliter le retour à l'emploi des parents en situation de monoparentalité, notamment lorsque leurs enfants ont plus de six ans, les aides financières publiques diminuant passé cet âge, avec des subventions des collectivités territoriales et des Caisses d'allocations familiales (Caf) au titre de leur action sociale, assurant notamment une solvabilisation des accueils de loisirs et un financement via les dispositifs de droit commun sociaux et fiscaux en faveur des services à la personne ;
- les solutions d'accueil en horaires atypiques auxquelles les parents peuvent déjà avoir recours et les conditions de développement de cette offre d'accueil, en tenant compte des surcoûts potentiels de la prise en compte de cette spécificité pour les structures d'accueil, notamment en établissements, et en expertisant également les solutions les plus favorables au bien-être et au développement de l'enfant.

Le groupe de travail a tenu plusieurs réunions plénières et a procédé des auditions et visites sur site dans la mesure où les délais octroyés le permettaient.

I- La question posée

La question posée est celle des difficultés dans la recherche et la reprise d'un nouvel emploi auxquelles se heurtent potentiellement les parents de jeunes enfants, liées au fait qu'ils doivent trouver des solutions d'accueil pour ceux-ci pendant la période de recherche d'emploi (accueil occasionnel pour des rendez-vous) et celle de reprise d'un emploi ou d'une formation (accueil plus pérenne, du moins en cas d'accès à un emploi durable ou à une formation longue). En effet, si différents dispositifs ont déjà été mis en place pour faciliter l'accès des demandeurs d'emploi à un mode d'accueil formel, ils ne se révèlent pas toujours adaptés aux situations d'urgence qui peuvent être induites par un retour rapide à l'emploi ou une entrée en formation, la reprise d'une activité en horaires atypiques ou nécessitant de trouver une solution d'accueil pour des enfants de plus de six ans.

1. Préciser la demande

Partant de cette attente générale, le groupe de travail a d'abord cherché à préciser la demande exprimée par les ministres de manière analytique autour de trois axes principaux.

1.1 Le public-cible

Le public actuellement ciblé par les dispositifs de recherche de places d'accueil pour les jeunes enfants pour les personnes en insertion n'est pas toujours clairement défini. S'agissant du seul public relevant de l'accompagnement global, il ne représente que 70 000 personnes fin 2018 et parmi eux, le frein « garde d'enfant » ne concerne que 35 % de ce public².

Les freins à la reprise d'un emploi liés à la présence d'un ou plusieurs jeunes enfants concernent néanmoins un public plus large, que l'on peut estimer *a minima* à 150 000 personnes (cf. annexes 3 et 4). L'adoption d'une approche large permet par ailleurs d'atteindre une « masse critique » pour faire fonctionner le dispositif à mettre en place, et professionnaliser davantage la gestion de ce type d'accueil.

Nous retiendrons en conséquence comme public cible l'ensemble des demandeurs d'emploi avec un frein identifié à la garde d'enfant. Cette identification est d'ailleurs prévue lors du premier entretien mené par le conseiller Pôle emploi dans le cadre du « Pack de démarrage » qui sera mis en place en 2020 pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (cf. annexe 5).

Certaines catégories de ce public pourront néanmoins faire l'objet d'une attention particulière, au titre de leur fragilité (les parents isolés ou jeunes avec enfant suivis par une mission locale). De même devra être prise en compte la situation de parents isolés qui, du fait de leurs charges d'enfant, renoncent au moins temporairement à chercher un emploi.

Par ailleurs, certains des chômeurs ciblés peuvent ne pas être connus comme tels (et être ainsi catégorisés comme inactifs). Les EAJE, notamment ceux à forte vocation d'insertion - comme les structures ouvertes par l'Institut d'Education et des Pratiques Citoyennes (IEPC), peuvent alors contribuer à réorienter vers le service public de l'emploi des chômeurs ne s'en étant pas encore rapprochés notamment par méconnaissance du système administratif

Enfin, une plus grande réactivité des modes d'accueil face aux besoins des personnes peut aussi contribuer au maintien dans l'emploi (familles subitement désorganisées par une séparation, par le décès ou la maladie d'un aidant familial, etc.).

1.2 Les types de besoins

On peut distinguer trois types de besoins :

- une demande **occasionnelle** : se rendre à un rendez-vous lié à la recherche d'emploi, quel qu'en soit le motif (entretien avec Pôle emploi, entretien de recrutement, entretien préparatoire à une formation, etc.) ;
 - celle-ci peut présenter un caractère d'urgence
- une demande pour une **courte durée** (maximum 3 mois) : pour suivre une formation par exemple,...
- une demande plus **durable** au moment du recrutement ;
 - celle-ci peut inclure des besoins d'amplitude horaire spécifique en cas d'horaires atypiques ou décalés.

Toutefois, les familles ne doivent pas être enfermées dans cette classification, compte tenu de l'évolutivité de leurs situations mais aussi parce que, même à situation inchangée, une pérennisation progressive de la réponse aux besoins doit être possible et est même

²[http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES 47 accompagnement global des DE.PDF](http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES_47_accompagnement_global_des_DE.PDF)

souhaitable en termes de socialisation et de développement socio-émotionnel de l'enfant³. Ainsi, un accueil relativement ponctuel peut donner lieu dans un deuxième temps à un accueil plus durable ou plus récurrent. Les structures incitent d'ailleurs à cette continuité entre différents types d'accueil. La satisfaction des demandes d'accueil occasionnel est ainsi une porte d'entrée permettant d'accueillir des familles défavorisées, peu représentées en moyenne dans les établissements d'accueil du jeune enfant.

1.3 Des besoins dépendant de l'âge des enfants

En pratique, les types de besoins et de solutions à proposer dépendent fortement de l'âge des enfants, avec trois niveaux de réponse distinguant :

- les tout petits (< 3 ans) ;
- ceux ayant l'âge de l'école maternelle (3 à 6 ans) ;
- ceux scolarisés à l'école primaire (6 à 10 ans).
 - ⇒ le groupe de travail a mis **un accent principal sur les tout petits** pour lesquels il faut pouvoir proposer des solutions d'accueil globales, les besoins pour les enfants scolarisés (en maternelle ou en primaire) se concentrant sur les temps non couverts par l'école et les temps péri et extrascolaires.

2. Cinq axes de propositions

Pour répondre à ces besoins, la réflexion du groupe de travail s'est organisée autour de cinq axes :

2.1 La gouvernance à mettre en place

L'état actuel de développement des différentes initiatives ou expériences-pilotes conduites sur ce thème, et qui seront présentées dans la suite du rapport, montre que la plupart d'entre elles ne concernent à l'heure actuelle qu'un nombre limité de territoires, et que toute décision concernant leur extension doit prévoir, outre un suivi national, les modalités de leur mise en place et de leur suivi territoire par territoire.

La mission propose de s'appuyer à cet effet sur les schémas départementaux de services aux familles (SDSF), qui doivent être mis en place dans l'ensemble des départements. Les SDSF devraient explicitement prévoir l'organisation adaptée pour répondre à ce besoin d'accueil des enfants, en identifiant le niveau territorial pertinent et les responsables de la mise en œuvre, et en associant de manière adéquate le Service public de l'emploi (SPE). Les conventions territoriales globales (CTG), qui se mettent en place progressivement au niveau des communes ou des intercommunalités sous impulsion des Caf comme déclinaisons opérationnelles des SDSF, pourront représenter un appui pertinent pour cette organisation.

Le HCFEA a fait des préconisations en ce sens dans le rapport sur l'accueil du jeune enfant de 2018⁴.

Cela peut se traduire par la préconisation suivante :

⇒ **Adjoindre systématiquement au SDSF un volet spécifique au sujet de l'accès à la garde d'enfants des parents en recherche et en reprise d'emploi, et rendre Pôle emploi (et le cas échéant d'autres acteurs du SPE) signataire de ce volet. Aujourd'hui la circulaire de la direction**

³ La FEHAP a par exemple indiqué que « l'accueil occasionnel est intéressant pour l'enfant car il lui permet de se socialiser et de préparer la séparation à venir. Il lui permet aussi de s'éveiller et de se développer par le biais d'activités ludiques artistiques et culturelles ».

⁴ Il recommandait notamment de « Donner par voie légale et/ou réglementaire une existence aux SDSF et un cadre plus précis (périmètre, objectifs, pilotage, contenu, acteurs, mise en œuvre et suivi) dans un souci d'équité de traitement sur l'ensemble des territoires et de réduction des inégalités territoriales ».

générale de la cohésion sociale (DGCS) du 22 janvier 2015 sur les SDSF ne mentionne pas du tout Pôle emploi, même dans le « 2^e cercle » des services associés au SDSF.

Les propositions de la DGCS pour l'application de l'article 50 de la loi pour un État au service d'une société de confiance dite ESSOC (cf. annexe 6) prévoient, par ailleurs, un pilotage des SDSF renforcé (obligation légale, plan d'action systématiquement appuyé sur un diagnostic de l'offre et des besoins) et dont le suivi serait confié à des Comités Départementaux des Services aux Familles (CDSF). Ces comités seraient appelés notamment à jouer un rôle dans le suivi des actions menées en matière d'accès facilité à des solutions d'accueil pour les personnes en situation d'insertion professionnelle. **Il est proposé de soutenir cette évolution.**

Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat crée un « service public de l'insertion » associant conseils départementaux, Caf et Pôle emploi avec, au sein des services de l'Etat, des « directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi » (par regroupement des unités départementales des DIRECCTE et des DDCS).

⇒ **Les nouvelles directions départementales de l'insertion auraient vocation, sous l'autorité du préfet, à porter cette thématique de l'accès à la garde d'enfant des personnes en recherche et en reprise d'emploi et à animer le partenariat avec la Caf et Pôle emploi.**

2.2 Une information adaptée en direction du public concerné

Une des difficultés principales auxquelles sont confrontés les demandeurs d'emplois ayant de jeunes enfants est l'absence de connaissance de l'offre, ou des options possibles, notamment pour des demandes ponctuelles ; les informations disponibles auprès des Caf (site www.monenfant.fr) sont plutôt adaptées à la recherche de solutions durables (avoir des listes d'adresses), celles disponibles sur la plateforme de Pôle emploi (www.macigogne.fr), mieux adaptées en principe aux demandes ponctuelles, ne couvrent à l'heure actuelle qu'une faible partie des structures (cf. annexe 7).

Les travaux en cours avec les principaux éditeurs de logiciels de gestion des EAJE pour renseigner directement les plateformes www.monenfant.fr et www.macigogne.fr doivent être poursuivis et menés à bien.

La cible est de parvenir à une information exhaustive et actualisée sur les places disponibles dans les EAJE et chez les assistantes maternelles. S'agissant des EAJE, il s'agit plus précisément de rendre accessible une information sur les places ponctuellement disponibles, du fait par exemple de l'absence d'enfants habituellement accueillis. Pour les assistantes maternelles, il s'agira plutôt de rendre accessible une information sur leur places/créneaux disponibles ponctuellement ou dans la durée, mais avec une mise à jour qui ne sera pas de type hebdomadaire, sauf si l'assistant maternel le souhaite.

L'article 49 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 en pose les bases en créant, à compter du 1^{er} juillet 2020, une obligation de communication des disponibilités d'accueil sur le site de la Cnaf www.monenfant.fr, pour les EAJE et les assistantes maternelles et en faisant de l'acceptation de la publication de leur identité et de leurs coordonnées une des conditions de l'agrément.

- ⇒ **Des travaux sont d'ores et déjà engagés dans ce sens ; toutefois, afin de garantir une mise en œuvre effective de cette obligation, une mobilisation complémentaire est nécessaire :**
- **au niveau national pour assurer l'adaptation d'ici l'échéance du 1^{er} juillet 2020 des principaux logiciels de gestion utilisés par les EAJE, afin qu'ils transmettent automatiquement les disponibilités ;**
 - **au niveau départemental, dans le cadre de l'animation du SDSF, pour veiller à l'appropriation de leurs nouvelles obligations par les EAJE et les assistantes maternelles ; pour ces dernières, le rôle de pivot des RAM pour leur expliquer l'intérêt de la démarche et les accompagner dans sa mise en œuvre sera essentiel.**

L'objectif doit être qu'au terme de cette évolution l'information disponible sur le site de la Cnaf (www.monenfant.fr) et sur celui de Pôle emploi (www.macigogne.fr), soit identique et alimentée en parallèle pour les EAJE.

- ⇒ **Mener une réflexion sur le rapprochement de mon-enfant.fr et MaCigogne.fr avec l'éventuel appui de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP).**

Rappelons par ailleurs que dans certains cas particuliers (intérim), aucun des outils Cnaf ou Pôle emploi actuels ne répond aux contraintes de délai très raccourcis, d'où notamment l'existence d'une offre de service spécifique mise en place, dans le cadre du Fonds d'action social des travailleurs intérimaires (FASTT), par les partenaires sociaux du travail temporaire « pour faciliter la vie quotidienne et professionnelle ». Cette offre via un prestataire veille par ailleurs à « produire des documents clairs, lisibles, simples et faciles d'accès ». Il lui est demandé de présenter la ou les solutions disponibles proposées, mais aussi « leurs coûts et modalités de mise en œuvre » et « les aides financières de droit commun mobilisables » (y compris « avantages fiscaux applicables aux services à la personne »).

Cela vient rappeler qu'en amont de l'accès à l'information sur les disponibilités, il convient d'accompagner les familles pour qu'elles puissent s'approprier l'information sur l'ensemble des solutions d'accueil envisageables mais aussi les aides associées. Il est à noter qu'aujourd'hui, le site www.macigogne.fr se limite à l'accueil collectif, et s'agissant de la garde à domicile les familles doivent se tourner vers d'autres types de services qui sont souvent proposés par des sites privés.

- ⇒ **Prévoir que le site www.monenfant.fr qui présente les différentes modalités d'accueil soit complété par l'information du possible octroi d'aides nationales spécifiques (AGEPI,...) ainsi que de droits connexes et aides par les collectivités (mais sans en donner les détails qui, par définition, ne sont pas homogènes sur le territoire). Les travailleurs sociaux ou Pôle emploi doivent être en mesure d'orienter les familles vers ce site.**
- ⇒ **Prévoir que le site www.monenfant.fr soit le site de référence et que les différents sites publics traitant des modes d'accueil et des prestations familiales en espèces qui leur sont liées renvoient vers la page ad-hoc de ce site.**

Les droits et aides octroyés par les collectivités incluent notamment les aides à l'entrée en formation proposées par les régions. Si certaines, tout en pouvant partiellement financer la garde d'enfants, ne sont pas spécifiques à ce besoin, d'autres sont dédiées à la solvabilisation de la garde. C'est notamment le cas :

- en région Grand Est, avec le fonds régional d'incitation à la formation (FRIF) qui permet, pour les formations de plus de 40 heures mensuelles, une prise en charge des frais de garde des 3-12 ans sous conditions de ressources, à hauteur de 80 euros par

enfant et par mois, ou 100 euros pour les familles monoparentales et les bénéficiaires de l'allocation de soutien familial ;

- en région Hauts de France, où il s'agit cette fois de solvabiliser les frais de garde d'enfants de moins de 3 ans non scolarisés (20 euros par mois, et 30 euros dans le cas des familles monoparentales) pour les familles dont les revenus nets hors primes et 13^{ème} mois ne dépassent pas un certain plafond, et dès lors que la garde est d'au moins 20h par semaine, et intervient dans la région ou un département limitrophe de celle-ci⁵.

2.3 Faire appel à toute la variété des options et pouvoir mobiliser l'ensemble des types de mode d'accueil (collectif et individuel)

En raison de leur caractère souvent plus structurant, les EAJE sont souvent privilégiés dans la recherche de solutions adaptées. En pratique pourtant, l'offre de places d'accueil est très variable selon les territoires. Les EAJE sont le plus souvent concentrés dans les grandes agglomérations. Les assistantes maternelles, qui sont le mode d'accueil le plus utilisé après la garde par les parents eux-mêmes, sont, dans beaucoup d'autres territoires, la seule offre de proximité disponible (cf. annexe 8). Par ailleurs, les expériences menées au niveau local montrent l'importance d'une réflexion sur l'articulation des différents modes d'accueil (cf. annexe 9). Enfin, si les parents identifient souvent les EAJE comme une offre de qualité, ils reconnaissent aux assistantes maternelles une beaucoup plus grande souplesse et adaptabilité pour répondre aux contraintes particulières.

⇒ **L'organisation à envisager dans le cadre des SDSF doit prévoir explicitement de mobiliser l'ensemble des types d'offre d'accueil (individuel et collectif) pour répondre aux besoins des demandeurs d'emplois.**

⇒ **Cela suppose de s'appuyer sur des réseaux constitués d'EAJE volontaires (même si tous les EAJE doivent avoir vocation à apporter des réponses à des besoins d'accueil occasionnel), ainsi que sur les relais d'assistantes maternelles (RAM), qui auraient vocation à couvrir l'ensemble des territoires départementaux et intégrer cette mission, et éventuellement sur des maisons d'assistantes maternelles (MAM) volontaires et identifiées.**

⇒ **La garde à domicile pourrait également être sollicitée, en particulier en cas d'horaires atypiques, au moins à titre transitoire et ponctuel, en prévoyant un financement complémentaire pour solvabiliser la demande. En effet, les surcoûts associés seraient récupérés si ces accueils permettent un retour durable à l'emploi.**

2.4 Identifier des interlocuteurs référents et travailler en réseau

Pouvoir connaître sur le papier (ou par Internet) l'offre éventuellement disponible auprès de telle ou telle structure n'est en général pas suffisant. Bien que les conseillers Pôle emploi, ou les travailleurs sociaux, aient parmi leurs missions d'identifier les freins à la reprise d'emploi liés à la garde d'enfants et d'orienter le demandeur d'emploi vers les solutions disponibles les plus adaptées à sa situation, il n'est pas dans leurs missions de conduire jusqu'au bout le fait de trouver une solution d'accueil, éventuellement de courte durée, pour répondre aux besoins spécifiques de chaque demandeur d'emploi particulier. Le risque est qu'alors, malgré la bonne volonté générale, la demande se perde et reste sans réponse. Pour éviter cet écueil, il est

⁵ Cette prise en compte des effets de périmètre administratif mérite d'être notée, ceux-ci pouvant effectivement compliquer la donne dans certaines zones (sur le même thème, cf. aussi référence dans ce rapport au possible développement de logiques intercommunales au niveau des EAJE publics).

nécessaire s'appuyer sur des interlocuteurs référents, qui accompagnent les parents, connaissent les structures / assistantes maternelles susceptibles de répondre à la demande, aident à la mise en relation et au suivi pour arriver à une réponse adaptée. Il faudra identifier ces référents et prévoir, le cas échéant, un financement à cet effet. Par exemple, dans l'expérimentation en cours pour le développement de crèches Avip dans le Var, une exigence importante est d'identifier un interlocuteur référent (en l'occurrence financé par la Caf), qui veille à articuler les différentes disponibilités temporaires pour construire une réponse adaptée à la demande.

Il faut probablement distinguer deux niveaux d'intervention :

- des référents locaux sur le terrain au sein de RAM, d'EAJE, de CCAS ou d'autres structures, qui seraient directement en relation avec les parents demandeurs et assureraient la fonction décrite ci-dessus ;
- une cellule d'animation de ce réseau au niveau départemental associant la Caf, les services du département et Pôle emploi.

L'important est que l'information circule de la manière la plus fluide entre ces différents acteurs.

⇒ **Au niveau des territoires d'intervention identifiés dans le SDSF, il faudrait selon l'importance des besoins disposer d'un ou de plusieurs interlocuteurs référents assurant plus directement la relation entre les parents et l'offre d'accueil potentielle (EAJE et offre individuelle).**

⇒ **Le (ou les) RAM seraient amenés à jouer ce rôle d'interface prioritaire en ce qui concerne l'accueil individuel, mais aussi *a priori* dans les contacts avec les EAJE du secteur. Ils pourraient être renommés en Relais Petite Enfance, comme le prévoit le projet d'ordonnance porté par la DGCS dans le cadre de l'article 50 de la loi ESSOC, et voir leur rôle pleinement reconnu dans la loi.**

⇒ **En ce qui concerne l'accueil collectif, un certain nombre d'acteurs peuvent se voir attribuer ce rôle, en fonction du contexte local (coordonnateur petite enfance au sein d'une commune, coordonnateur institué au niveau de la convention territoriale globale d'une intercommunalité, mais aussi RAM).**

⇒ **Pôle emploi devrait avoir au niveau du département un animateur désigné sur la thématique de la levée des freins liés à l'accueil d'un jeune enfant pour les personnes en parcours d'insertion. La mise en place, au sein de certaines directions départementales de Pôle emploi (par exemple à Paris), de référents Avip semble bien fonctionner et pourrait en être une préfiguration. Cet animateur aurait une double fonction : interne pour assurer la mobilisation des conseillers sur cet objectif et externe en lien avec les partenaires départementaux.**

Cela suppose que soient assurés dans chaque département des contacts réguliers et une mise en réseau, autour de ces interlocuteurs référents, des partenaires utiles dans le champ de l'insertion et de la petite enfance. Le réseau pourrait se matérialiser par la réunion de commissions régulières réunissant l'ensemble des « prescripteurs » potentiels côté insertion (travailleurs sociaux du département, Pôle emploi, Missions locales, PLI, association d'insertion, etc.) ainsi que certains acteurs de la petite enfance (coordonnateurs petite enfance des communes, Caf, RAM, etc.).

Cela suppose en particulier une association de Pôle emploi, aujourd'hui irrégulièrement présent dans les SDSF (cf. supra).

Les conventions territoriales globales (CTG), qui ont vocation à être élaborées entre les Caf et les collectivités territoriales pour décliner la mise en œuvre du SDSF, pourraient fournir un cadre adéquat à cette animation et mise en réseau.

Du point de vue des demandeurs d'emploi

Pour un demandeur d'emploi concerné, après avoir rencontré le conseiller de Pôle emploi qui le suit, et identifié avec lui la nécessité de trouver une solution d'accueil pour un ou plusieurs enfants, quelles seraient les étapes ?

- le conseiller commencerait par lui donner une information générale sur les types d'accueil pouvant être sollicités, sur leur coût relatif et les aides auxquelles il peut avoir droit (notamment Caf et AGEPI) ; il l'informera aussi sur les lieux auprès desquels il pourra trouver de l'information, notamment le RAM et les sites www.monenfant.fr et www.maciqogne.fr ;
- il lui donnera ensuite les coordonnées du (ou des) référent(s) existant dans sa zone de résidence, et après discussion avec le demandeur d'emploi l'adressera à l'un d'entre eux ;
- le référent choisi aura vocation à accompagner le demandeur d'emploi durant tout le processus, pouvant aller du début de la recherche d'emploi jusqu'à la prise d'un emploi pérenne ; cela peut concerner en particulier :
 - o des conseils en matière d'aide à la parentalité (éventuellement une mise en relation avec un lieu d'accueil enfants parent – LAEP),
 - o la mise en relation et l'accompagnement auprès d'un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou d'une assistante maternelle selon le choix qui aura été retenu, et la discussion avec eux pour trouver une solution adaptée, à court terme et si possible dans la durée,
 - o la mise en relation avec les services publics concernés (Caf, commune,...) intervenant en matière de petite enfance, notamment pour la constitution des dossiers pour demander une place d'accueil pérenne auprès d'un EAJE, ou pour demander le bénéfice d'une prestation familiale,
- il tiendra au courant le conseiller de Pôle emploi sur l'avancée des démarches, et en particulier sur le fait d'avoir trouvé, ou non, une solution d'accueil.

2.5 La question de la solvabilisation

Pouvoir assurer l'accessibilité financière des solutions proposées (pour les personnes et pour les structures) nécessite de disposer de modalités de financements ad-hoc. Ce thème n'a pas été exploré dans le détail par le groupe de travail (cf. toutefois l'annexe 10). Parmi les points à examiner :

Une première piste concerne l'aide temporaire mise en place par Pôle emploi pour les parents isolés (AGEPI) afin d'aider ces derniers à assurer les premières dépenses en complément le cas échéant des aides de droit commun (CMG, crédit d'impôt...). Pôle emploi prépare une adaptation des conditions d'attribution de cette aide et de son montant de manière à ce qu'elle réponde mieux aux besoins des personnes concernées. Ce cadre rénové de l'AGEPI n'a pas encore été validé à ce stade par le conseil d'administration de Pôle emploi et les financements restent encore à consolider.

Il est proposé de soutenir la proposition de Pôle emploi d'élargir les conditions pour pouvoir bénéficier de l'AGEPI, en soulignant que :

1) le principe d'une aide supplémentaire à durée limitée, sous forme d'AGEPI pour un parent isolé reprenant un emploi, compte tenu des coûts d'adaptation à cette nouvelle situation paraît utile ;

2) les conditions de cumul avec les aides publiques pour l'accueil d'un jeune enfant (PSU, CMG) doivent néanmoins être examinées ;

3) de même l'uniformité des montants envisagée entre les 3-6 ans et les 6-10 ans peut être discutée compte tenu de l'existence d'aides différentes à ces âges.

⇒ **De façon plus pérenne, la question du reste à charge pour les familles recourant à l'accueil individuel (assistantes maternelles ou garde à domicile) devra être posée, au vu de sa non-convergence avec le reste à charge en accueil collectif (voir ci-après) ; il y a là un enjeu d'équité alors même que les termes de l'arbitrage entre accueil collectif et individuel sont très différents selon le lieu de résidence du ménage ;**

⇒ **l'objectif plus général devra être de rapprocher le reste à charge de l'accueil individuel de celui de l'accueil collectif en adaptant les modalités de calcul du CMG pour prendre en compte de manière plus fine la durée de recours et les ressources des familles.**

⇒ **Pour les enfants plus grands, une réflexion doit être conduite sur l'opportunité de créer une aide financière supplémentaire pour l'accueil péri et extrascolaire. Une première piste est déjà intégrée dans les propositions d'un cadre rénové de l'AGEPI proposant un forfait de 100 euros par mois et par enfant entre 3 et 10 ans, pendant les trois premiers mois suivant le retour à l'emploi (en lien avec la loi de scolarisation dès 3 ans).**

⇒ **Pour les EAJE, il convient d'objectiver les surcoûts liés à la réservation de places pour répondre aux besoins ponctuels de garde d'enfant des demandeurs d'emploi et de voir comment, le cas échéant, les financer ; à ces égards les diverses expérimentations en cours devraient être éclairantes.**

⇒ **Enfin, une réflexion est à conduire sur l'articulation entre les diverses aides financières attribuées par l'Etat (fiscales ou sociales), Pôle emploi, la branche famille et les collectivités territoriales, de manière à en améliorer la lisibilité et la compréhension par les potentiels bénéficiaires.**

Les types de structures mobilisables

- les établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE)
 - les crèches et multi-accueils y compris micro-crèches / tout petits ;
 - publiques, privées ;
 - les haltes-garderies / tout petits ;
- l'accueil individuel / tout petits, préscolaire, éventuellement primaire :
 - assistantes maternelles ;
 - garde à domicile ;
 - maisons d'assistantes maternelles (MAM) ;
 - crèches familiales ;
- d'autres structures pouvant offrir de l'accueil occasionnel / tout petits, enfants en maternelle, éventuellement en primaire :
 - baby-clubs ;
 - centres sociaux ;
 - éventuellement maisons de service,...
- autour de l'école / maternelle, primaire :
 - accueil périscolaire ;
 - CLSH ;
- et la famille, voire les amis ou voisins / tous âges... avec parfois aussi, pour les familles, la tentation du recours à la garde informelle (non déclarée) rémunérée, surtout en cas de moyens modestes et de besoins atypiques.

3. Evaluer et quantifier le besoin

Une des difficultés auxquelles a été confrontée la mission est qu'au-delà d'une intuition réaliste et de portée générale (elle ne concerne pas que les demandeurs d'emploi) - le parent d'un jeune enfant ne peut assumer durablement une activité professionnelle s'il n'a pas de solution pour accueillir son enfant pendant ses heures de travail (et de trajet) - on ne dispose pas d'estimation quantifiée du besoin⁶. La mission a néanmoins essayé d'approcher cette estimation à partir de deux sources : l'enquête Modes de garde fournit un ordre de grandeur de 150 000 personnes *a minima* si l'on se limite aux enfants de moins de trois ans (cf. annexe 3) ; les données de Pôle emploi donnent un résultat très proche (158 000 personnes, cf. annexe 4a).

Les solutions à mettre en place doivent s'appuyer sur une évaluation territorialisée du besoin : à combien de demandes faudra-t-il répondre ?

⇒ **Mettre en place une exploitation territorialisée (par exemple par bassin d'emploi) des entretiens de Pôle emploi identifiant un besoin de solution d'accueil de jeunes enfants (et si possible le type de besoin).**

Les solutions à envisager au niveau local devront s'appuyer sur cette estimation préalable du besoin.

Si l'ensemble des structures et professionnels (accueil collectif comme individuel) doivent avoir vocation à apporter des réponses à ces besoins, on pourra s'appuyer en particulier sur des structures et des professionnels volontaires pour y répondre, et formées en priorité à la spécificité de ce type de demande.

⁶ Rappelons que le HCFEA avait chiffré à 230 000 le nombre de places d'accueil à créer d'ici 2022 si l'on voulait répondre aux besoins des parents liés à l'exercice de leur activité professionnelle. cf. « L'accueil des enfants de moins de trois ans », rapport du conseil de la famille et du conseil de l'enfance et de l'adolescence, HCFEA, avril 2018.

⇒ **Il pourra s'avérer plus efficace de s'appuyer en priorité sur un réseau de structures volontaires et sensibilisées (y compris en accueil individuel).**

L'évaluation des besoins, et l'identification de la réponse à organiser au niveau local doit prendre en compte les disparités de l'offre disponible en fonction des territoires (accueil collectif / accueil individuel).

4. S'inspirer d'expériences-pilotes lancées au niveau local

Un certain nombre d'expérimentations ou d'initiatives locales dans le champ de la mission sont en cours de mise en œuvre. Elles ont été analysées et seront présentées au fil du texte. Elles sont riches d'enseignements.

Expérimentation Avip dans le département du Var : l'expérimentation porte sur un ensemble de mesures concernant les crèches Avip afin de donner une nouvelle impulsion au dispositif : structuration au niveau du département et mise en place d'une fonction de coordination entre les différents acteurs locaux ; élargissement des critères (nombre d'heures minimales d'accueil, nombre de places réservées Avip, public cible) ; modélisation du fonctionnement en réseau ; soutien financier complémentaire.

Expérimentation Avip dans le département de la Somme : l'expérimentation porte sur un élargissement de la démarche Avip aux assistantes maternelles avec financement incitatif pour celles qui entrent dans le dispositif et un accompagnement du RAM pour les démarches de parent employeur.

L'expérimentation par la Cnaf d'un algorithme d'affectation des places en crèche (sur des territoires encore à déterminer) permettant de maximiser à la fois le taux d'occupation des structures et l'accueil de certains profils spécifiques comme les personnes en insertion, dans une logique de quotas, souples, de places. L'algorithme permet ainsi l'affectation optimisée des places entre places réservées et places non réservées de façon à ce que les publics prioritaires soient bien destinataires du quota de places qui leur est réservé tout en ne laissant pas ces places vides s'il n'y a pas assez de personnes ayant les caractéristiques requises et dans le respect des propriétés d'égalité de traitement, de non manipulabilité et de justice (absence de jalousie justifiée). L'algorithme permet à chaque territoire d'avoir ses propres critères et respecte les vœux exprimés par les familles.

Projet expérimental « Les crèches s'insèrent » dans le Cantal, en direction des familles fragiles, proposé par le centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), la préfecture et la Caf : le projet propose un accompagnement individuel de 3 mois des demandeurs d'emploi dans leur recherche de mode d'accueil et accompagne les professionnels à accueillir ces enfants.

Le dispositif Mamhique (Mode d'Accueil Mutualisé en Horaires atypIQUES) est un dispositif initialement imaginé par la Mutualité française des Côtes-d'Armor qui vise à répondre, en lien avec les employeurs, aux besoins de garde des couples bi-actifs en horaires atypiques (ou pour le parent en horaires atypiques si la famille est monoparentale). Le projet est monté par le gestionnaire mutualiste en fonction des besoins et critères de l'employeur et celui-ci participe au financement de l'accueil pour ses salariés. L'employeur est réservataire de places d'accueil individuel (garde à domicile ou assistante maternelle) en horaires atypiques (tôt le matin, tard le soir, nuit, week-end et jours fériés) auprès du gestionnaire mutualiste et lié par une convention avec ce dernier et la famille. Le gestionnaire assure la fonction de constitution, animation du réseau de professionnels et de mise en lien parents/professionnels. Le mode d'accueil est cofinancé par la famille et l'employeur via un financement CESU. Les professionnels adhérents au dispositif voient leurs rémunérations majorées pour les créneaux d'horaires atypiques.

Le dispositif associatif de garde GEPETTO (Garde d'Enfant Pour l'Equilibre du Temps professionnel, du Temps familial et son Organisation) intervient 7 jours sur 7, de jour comme

de nuit au domicile des parents, pour des enfants entre 0 et 13 ans. La famille paie selon ses revenus. Les interventions sont effectuées par des professionnels de l'enfance (éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, titulaires du CAP Petite enfance) et se font en complémentarité de l'offre d'accueil déjà existante sur le territoire. Certaines villes participent au financement de ce service, afin d'accompagner les familles les plus fragiles.

La Maison d'assistantes maternelles d'Evron en Mayenne est implantée à proximité d'abattoirs qui pratiquent les horaires en 3/8. La MAM travaille en horaires atypiques et accueille les enfants de 5 heures à 21 heures.

La ville de Strasbourg a signé une convention avec un prestataire de garde à domicile pour l'accueil sur horaires atypiques. Un accueil dit « Coup de Pouce » est assuré par un prestataire agréé mandaté par la ville de Strasbourg, à domicile, pour les enfants de parents travaillant en horaires atypiques : 6h-8h30 et 18h-22h, en complément d'un autre mode d'accueil. La ville a aussi développé un accueil combiné au domicile d'un assistant maternel et en établissement collectif - l'enfant est pris en charge par l'assistant maternel employé par l'établissement multi-accueils et est reçu, en complément, en accueil collectif une ou plusieurs demi-journées par semaine.

La ville de Bègles a mis en place une convention entre la ville et le service d'aide à domicile (SAD) pour la garde à domicile sur des horaires atypiques. Pour ce faire, le personnel du SAD, qui intervient surtout auprès de personnes âgées, a reçu une formation à la petite enfance, l'animatrice en charge du RAM ayant créé avec la responsable du SAD un protocole d'accueil dans les familles.

Le service Parendom à Rennes propose de la garde à domicile en horaires atypiques, en complément d'autres modes d'accueil, deux multi-accueils, interentreprises et intercommunal, qui proposent des horaires élargis ou atypiques. L'association travaille à la fois avec la ville de Rennes, la Caf, le département d'Ille-et-Vilaine, les collectivités et les entreprises réservataires, les associations et acteurs locaux de la Petite enfance.

Le service « **SOS garde d'enfants** » est un service développé par le **FASTT**, association paritaire, créée par les partenaires sociaux de la branche professionnelle du travail temporaire, qui fournit, dans l'urgence et sans condition d'ancienneté, des solutions d'accueil des enfants (à domicile ou en crèche sur certains départements) aux travailleurs intérimaires pour lesquels l'absence d'un mode d'accueil est un frein à l'emploi. Les délais de solutionnement ambitionnés sont de 1h (EAJE) à 2h (garde à domicile). Le service est ouvert pour tous les enfants, partout en France et à n'importe quel moment (journée, soir et week-end) ; il offre la possibilité de recourir à une garde à domicile au tarif de 1 euro de l'heure jusqu'à 80h par an ; il se combine avec la possibilité d'accéder à un accueil dans les crèches partenaires (800 crèches partenaires) jusqu'à 400 heures par an pour un coût entre 0,19 et 2,91 € de l'heure.

Le dispositif « Arc en Ciel » de la ville de Nancy assure un relais de garde à domicile intervenant en complémentarité des autres modes d'accueil existant pour les parents en démarche d'insertion (reprise d'un emploi ou d'une formation) et à horaires décalés et/ou rencontrant un cumul de difficultés sociales. Des étudiants des filières sanitaires et sociales, embauchés par le Centre Communal d'Action Sociale, se rendent au domicile de parents et assurent le relais jusqu'à l'ouverture ou après la fermeture des modes d'accueil habituels (crèches, halte-garderie, assistante maternelle, école). Le dispositif est ouvert pour des enfants âgés de 3 mois à 10 ans. Le service fonctionne de 5h à 8h30 et de 18h à minuit. Le dispositif est coordonné par une éducatrice de jeunes enfants en collaboration avec le responsable du dispositif. Une astreinte téléphonique est assurée par l'équipe d'encadrement sur les horaires d'intervention des vacataires. Autrefois, les étudiants du dispositif Arc-en-Ciel étaient en très grande majorité issus de la filière sanitaire et sociale et notamment de l'IRTS. Cependant, depuis 2014 le recrutement s'est élargi à d'autres cursus de formation, de préférence en lien avec l'enfant et la famille. Les tarifs sont alignés sur ceux des crèches PSU. La majorité des familles accueillies sont monoparentales et la majorité des contrats est de 1 mois à 6 mois, répondant à des besoins liés à des contrats courts de travail. Le dispositif

bénéficie à une quarantaine de familles tous les ans. Il ne permet pas en l'état actuel de répondre à des besoins de garde de courte durée de type accompagnement de trajet scolaire.

La commune de Nice a mis en place une « Solution petite enfance » qui permet à des familles en horaires atypiques de faire garder leur enfant en dehors des heures d'ouverture des structures classiques. Pour le même prix qu'un accueil en structure municipale, un professionnel de la petite enfance vient s'occuper de l'enfant au domicile des parents. Ce dispositif, géré par une association et représentant un coût financier non négligeable pour la commune, permet aujourd'hui à une cinquantaine de familles, de bénéficier d'une solution de garde à moindre coût pour leur enfant, et ainsi de préserver leur emploi.

A Tours, l'association CISPEO a mis en place un service dit « Bout'chou Service », financé par la Caf et la commune, qui s'adresse aux familles monoparentales, allocataires des minima sociaux et fréquentant une structure d'accueil qui sont en activité professionnelle en horaires décalés par rapport aux modes d'accueil existants. Le service intervient dans la plupart des communes de l'agglomération tourangelle du lundi au vendredi de 4h00 à 8h30 et de 17h30 à minuit ainsi que le samedi toute la journée. Le tarif pour les familles est aligné sur celui des crèches PSU.

La communauté de communes de **Haute Cornouaille (Finistère)**, avec divers soutiens financiers (dont la Caf et le FSE) a mis en place, par convention avec divers prestataires, un service de garde d'enfants à domicile sur des horaires atypiques, 7 jours sur 7, de 4h à 8h, puis de 18h30 à 23h, appelé « **Loustic services** ». Des professionnels interviennent au domicile des parents, tôt le matin ou tard le soir, en complément des lieux d'accueil habituels de journée, à savoir les multi-accueils, l'école ou l'accueil de loisirs, et organisent le lien entre les modes d'accueil, pour emmener et aller chercher l'enfant après la crèche. Le service vise l'accompagnement des enfants âgés de 2 mois et demi à 12 ans, avec un tarif garantissant une accessibilité large.

⇒ **Il est proposé d'organiser (via la Cnaf et les Caf) un suivi systématique de ces initiatives, et d'identifier celles jugées particulièrement intéressantes pouvant faire l'objet d'expérimentations dans d'autres sites en prélude à une généralisation éventuelle.**

II. L'offre d'accueil : mieux mobiliser les marges et les outils disponibles

La question posée au groupe de travail n'est pas nouvelle, et de nombreuses initiatives ont été prises pour essayer de mieux répondre aux besoins d'accueil des jeunes enfants de demandeurs d'emploi en recherche active, que ce soit au moment de la recherche d'emploi (et de l'éventuelle formation préalable), ou de la reprise d'emploi. Aussi remarquables soient-elles, ces initiatives reposent en général sur une forte mobilisation des initiateurs au niveau local, ce qui pose la question de la faisabilité de leur extension à d'autres contextes locaux. De ce fait, la principale question est peut-être moins d'imaginer de nouveaux dispositifs (même si cela ne doit pas être exclu *a priori*), que d'examiner les conditions pouvant conduire à ce que des expériences prometteuses puissent se généraliser. Dans ces conditions, la question est alors à la fois d'identifier et de mieux mobiliser les marges disponibles dans l'offre d'accueil existante, et notamment dans l'accueil individuel, de consolider les dispositifs ayant fait leurs preuves et d'identifier des initiatives potentiellement prometteuses.

1. Il existe des marges mobilisables dans l'offre d'accueil pour les tout petits

Le premier constat est que l'offre de places disponibles, tant en EAJE que dans l'accueil individuel, n'est pas utilisée à 100 %. Si l'on ne peut faire l'hypothèse que toutes les capacités inutilisées sont facilement disponibles, c'est un indice qu'il existe des marges potentielles de disponibilités, variables d'une structure à l'autre, qui pourraient être mobilisées à condition d'avoir une organisation locale adaptée. Ainsi :

1.1 Pour les crèches

Le taux moyen d'occupation des places agréées est de 63 % (montant des actes réalisées / capacité théorique⁷). Certes il s'agit de taux moyens et certains établissements sont nettement au-dessus de ce chiffre ; de plus, ces marges ne sont pas toujours faciles à mobiliser pour répondre à des demandes précises : les plages horaires disponibles le sont principalement à des heures auxquelles la demande est faible, et peuvent ne pas correspondre aux besoins exprimés par les demandeurs d'emploi ; il est aussi probable que, dans le but d'optimiser la présence des personnels, ceux-ci sont moins nombreux aux heures de faible affluence et que, de ce fait, la capacité d'accueil maximale de l'établissement n'est pas mobilisable à ces heures-là. On constate ainsi que pour tous les types d'EAJE, le taux d'occupation baisse avec l'amplitude horaire d'ouverture au-delà de 10h par jour. La baisse vis-à-vis de ce pic est de l'ordre de 20 points de pourcentage de taux d'occupation pour les multi-accueils ouvrant 14h ou plus ; elle est encore plus prononcée pour les crèches collectives. La marge reste néanmoins importante avec un taux d'occupation moyen s'élevant à 68 % pour les seules structures ouvrant 10h par jour, ce qui laisse penser qu'il existe des possibilités à mieux mobiliser.

Or la possibilité pour les structures de faire de l'accueil occasionnel est aujourd'hui inégalement utilisée. Les professionnels y sont parfois réticents, y voyant un élément potentiellement perturbateur de la qualité d'accueil et de leur organisation. Les gestionnaires craignent une baisse de leur taux d'occupation, et donc des recettes. L'accueil pérenne est ainsi plutôt privilégié alors que la possibilité d'accueil occasionnel a été ouverte depuis 2000, avec les structures dites « multi-accueil », en complément des haltes garderies dont l'offre a tendance à décliner. Certaines structures (notamment privées) proposent ce type d'accueil en pratiquant une forme de « surbooking » prenant en compte un taux de vacance moyen, leur permettant, tout en respectant les taux d'encadrement exigés par la réglementation, de faire de l'accueil occasionnel sur les plages laissées vacantes par les contrats pérennes et d'optimiser ainsi leur potentiel d'accueil et les financements. Ces pratiques de gestion de planning sont à expertiser de manière à en apprécier les conditions de reprise éventuelle à une échelle plus large. En tout état de cause, le développement de possibilités d'accueil occasionnel nécessite une formation adaptée (sur le sens de cet accueil et les bonnes pratiques) des professionnels qui en seront plus spécialement chargés.

De plus, l'identification de places disponibles pour de l'accueil occasionnel se heurte au fait que les familles ne sont pas incitées à prévenir de l'absence prévisionnelle de leur enfant, en particulier si les heures leur sont de toute façon facturées, alors que la réception en amont de l'information libérerait une place. L'enjeu est significatif : en moyenne, près de 10 % des heures facturées ne sont pas réalisées, avec un écart type entre établissements à cet égard s'élevant à plus de 5 %, ce qui suggère des marges de convergence non négligeables.

⇒ **Un levier de responsabilisation pourrait être d'imposer aux EAJE la non facturation des heures aux parents lorsque leur prévenance aura permis de réallouer effectivement le créneau à une autre famille.**

⁷ La capacité théorique (en heures) d'un EAJE est le produit du nombre de places agréées par le nombre de jours d'ouverture dans l'année et par le nombre d'heures journalières d'ouverture.

La Caf de Paris expérimente et met à disposition des EAJE un outil permettant aux familles de déclarer à l'avance les absences de leurs enfants et au gestionnaire de les proposer en accueil occasionnel.

L'appli Mesdoudous de la Caf de Paris :

Mesdoudous est une application développée par la Caf de Paris et mise à disposition des gestionnaires d'EAJE pour développer l'accueil occasionnel au sein de leurs structures. L'outil permet aux familles d'enfants accueillis en contrat régulier de déclarer à l'avance les absences prévisionnelles de leurs enfants. Ces disponibilités d'accueil sont ensuite communiquées aux parents ayant une fréquentation occasionnelle de la structure ou inscrits sur liste d'attente (c'est-à-dire connus des structures mais n'ayant pas d'accueil régulier pour leur enfant), qui peuvent alors réserver un créneau d'accueil. L'outil est en expérimentation depuis fin mai 2019.

Une plus grande mutualisation des réponses aux besoins pourrait également être favorisée par le **développement de logiques intercommunales au niveau des crèches ayant tendance à réserver leurs places aux résidents de la commune**⁸, ce qui autoriserait, au moins pour l'accueil occasionnel, l'accueil de parents résidant « de l'autre côté de la rue » (qui fait la limite communale) ou qui travaillent à proximité de l'EAJE.

⇒ **Il serait utile de faire le bilan du dispositif Mesdoudous et d'en étudier l'éventuelle généralisation sur la prochaine période de contractualisation entre l'Etat et la Cnaf (COG), ou de prévoir une aide financière aux structures visant à leur permettre d'acquérir un logiciel de gestion, planning et réservation facilitant la gestion de l'accueil occasionnel (financement Caf / Pôle emploi si on estime que l'accueil occasionnel doit être en priorité mobilisé pour les familles en insertion).**

1.2 Pour les assistantes maternelles

On observe un écart important entre l'offre théorique (nombre total de places agréées) et son utilisation effective (nombre de professionnels en exercice, soit en emploi direct par des particuliers employeurs, soit salariés d'une personne morale) - le taux d'emploi étant de l'ordre de 70 %⁹.

Là aussi la disponibilité théorique n'est pas toujours mobilisable ; en effet, toutes les assistantes maternelles ne souhaitent pas accueillir le nombre maximal d'enfants pour lequel elles ont été agréées, certaines même, pourtant agréées, n'étant pas en exercice ; par ailleurs, le jeu de l'offre et de la demande locale fait que certains territoires sont sous-dotés, alors que d'autres ont une offre excédentaire ; *a contrario*, la relative souplesse de l'offre d'accueil des assistantes maternelles fait que celle-ci peut, pour des personnels volontaires, être plus adaptable aux besoins que l'offre en établissements.

1.3 L'accueil en surnombre

Enfin, les textes prévoient des possibilités (encadrées dans des limites étroites) d'accueil en surnombre, tant en accueil collectif qu'individuel. Cependant, si cette option fait partie de la palette des options utilisables, elle est susceptible de se heurter à des réticences fortes des PMI mais aussi des personnels des structures d'accueil collectif, notamment publiques¹⁰, dans les deux cas au nom du respect de la qualité de l'accueil. S'agissant des assistantes

⁸ Cela concerne notamment des crèches publiques mais aussi plus largement un certain nombre de crèches à gestion privée bénéficiant de financements communaux et introduisant le critère communal dans les conditions d'éligibilité.

⁹ Source : HCFEA, « L'accueil des jeunes enfants », avril 2018.

¹⁰ Quels que soient les types d'EAJE considérés, la comparaison des taux d'occupation par mode de gestion établit en effet des taux d'occupation systématiquement inférieurs pour les structures à gestion publique que les EAJE à but lucratif ou associatifs.

maternelles, la possibilité d'accueil en surnombre est soumise à des conditions très restrictives.

1.4 Des points de tension potentiels dans certains départements

Si la situation moyenne des départements est bien celle décrite ci-dessus, l'analyse département par département des besoins identifiés à cette étape, et leur mise en relation avec les potentialités de l'offre peut révéler des points de tension dans certains départements (cf. annexe 4b).

Deux types de difficultés potentielles au plan local peuvent en effet être identifiées :

- la première tient à l'importance de la demande potentielle à satisfaire, qui peut nécessiter la mobilisation de moyens significatifs pour la prendre en charge :
 - o six départements ressortent de ce point de vue, avec plus de 4 000 demandeurs d'emploi ayant signalé un problème de garde d'enfants (Nord, Réunion, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Rhône, Pas de Calais) ;
- la seconde tient à l'importance relative du besoin potentiel identifié (même s'il s'agit plutôt dans un premier temps d'accueil occasionnel) par rapport à l'offre d'accueil disponible¹¹ :
 - o quatre départements ressortent particulièrement en la matière (Creuse, Corse du Sud, Réunion, Haute Corse), et une dizaine d'autres méritent eux aussi une certaine attention ; la faiblesse relative de l'offre d'accueil, en particulier de l'offre d'accueil individuel, apparaît dans la plupart des cas comme un des facteurs explicatifs.

⇒ **Cela amène à penser que si, globalement, la solution préconisée de mieux mobiliser les marges disponibles peut être suffisante dans une majorité de départements, il reste dans un certain nombre de départements un effort important à engager pour développer l'offre, notamment en places d'accueil individuel pour ceux ayant la situation la plus tendue.**

2. Mieux connaître les marges disponibles

Ce constat sur l'existence de marges potentiellement disponibles nécessite, si l'on veut pouvoir les mobiliser, de mieux les connaître, de façon actualisée et détaillée. Pour un besoin d'accueil occasionnel, on aura besoin de connaître *a minima* les disponibilités par demi-journée ; pour un accueil plus durable, mais que l'on peut un peu mieux anticiper, on aura besoin soit de places réservées (type crèches Avip), soit d'une connaissance des disponibilités à moyen terme. Cela se décline autour d'un ensemble de dispositions dont certaines sont d'ores et déjà engagées.

La première étape est que les établissements d'accueil et les assistantes maternelles agréées fournissent de manière actualisée l'information sur leurs places et leurs disponibilités ; à cet effet, l'article 49 du PLFSS pour 2020 prévoit d'obliger les EAJE et assistantes maternelles à fournir cette information, selon une périodicité adaptée à chaque mode d'accueil (cf. *supra*).

Pour l'accueil collectif, cela se traduira par l'évolution des outils www.monenfant.fr (accueil durable géré par la Cnaf) et www.maciogogne.fr (accueil occasionnel géré par Pôle emploi) pour connaître la disponibilité par demi-journées de chaque structure et la mettre à disposition du public.

¹¹ La comparaison ne doit être prise ici qu'à titre indicatif, d'une part parce qu'il ne s'agit pas au départ, en général, d'une demande d'offre à temps plein, et d'autre part parce que le besoin de garde peut concerner des enfants ayant plus de trois ans alors que l'offre de places est celle d'accueil de 0-3 ans ; on peut considérer néanmoins, qu'en tant que révélateur de tensions potentielles, cet indicateur n'est pas dénué de sens.

La charge de mise à jour en continu de cette information par chaque structure est potentiellement chronophage, et de ce fait le risque est fort que les actualisations ne soient que sporadiques, sapant de fait l'intérêt du dispositif. Pour répondre à cette difficulté, les équipes informatiques qui gèrent le site www.macigogne.fr ont développé un outil sous forme d'interface de programmation applicative (API) qui extraira directement les informations nécessaires des logiciels de gestion des crèches, à condition d'avoir été adaptée à ceux-ci puis implantée. Cet outil alimentera de manière concomitante les sites www.monenfant.fr et www.macigogne.fr.

⇒ **Un bon fonctionnement de cette application nécessite que soient bien réalisées les étapes suivantes :**

- **consolidation du système d'API développé par Pôle emploi pour aboutir à un outil répondant aux besoins des deux plateformes (MaCigogne et mon-enfant) ; cela suppose un pilotage conjoint par la Cnaf et Pôle emploi des développements logiciels (définition des fonctionnalités et informations attendues notamment) et des modalités de leur déploiement par les éditeurs de logiciels ; à ce jour, Pôle emploi s'est basé sur les besoins des utilisateurs et les besoins des éditeurs de progiciel pour construire son API afin de proposer un service facilement mobilisable pour les usagers. Des échanges pour transmettre les informations nécessaires au développement des fonctionnalités sur monenfant.fr sont en cours avec la Cnaf ;**
- **organisation de leur déploiement auprès des éditeurs de logiciels et de leurs clients ;**
- **valorisation auprès du public concerné et des EAJE du dispositif de mise à disposition d'informations sur les disponibilités, et de sa fonctionnalité de réservation de places en accueil occasionnel, puis évaluation de son utilisation.**

Pour l'accueil individuel, chaque assistante maternelle devra fournir sur le site www.monenfant.fr, en application de l'article 49 précité, outre ses coordonnées, les informations concernant ses disponibilités d'accueil à un rythme qui sera déterminé par décret, après concertation avec les professionnels du secteur.

En principe, les conseils départementaux établissent et tiennent à jour la liste, dressée par commune, des assistantes maternelles agréés dans le département, et la mettent à disposition de la mairie pour ce qui concerne chaque commune, et de tout service ou organisation chargé par les pouvoirs publics d'informer les familles sur l'offre d'accueil existant¹² ; toutefois les retours de terrain montrent que cette obligation de transmission est appliquée de manière inégale selon les départements et rendue complexe par le fait que les conseils départementaux doivent obtenir l'accord des assistantes maternelles pour la transmission de leurs coordonnées. A l'heure actuelle, il semble que l'inscription des assistantes maternelles sur le site de la Cnaf souffre, dans certains départements, de l'incomplétude des informations transmises par les services de la PMI.

Même après l'article 49 du PLFSS qui comporte une obligation pour les professionnels de se signaler, et autorise la Cnaf à publier les informations les concernant¹³, une bonne articulation entre les Caf et les services départementaux de la PMI qui gèrent les agréments reste nécessaire.

⇒ **Pour que l'information soit exhaustive et de qualité, il est proposé de mettre en place une téléprocédure nationale unifiée de demande (ou de renouvellement)**

¹² Article L.421-8 du code de l'action sociale et des familles

¹³ Autorisation relative aux professionnels déjà agréés ou aux personnes souhaitant intégrer la profession.

d'agrément pour les assistantes maternelles, permettant à terme la génération automatique d'un répertoire des assistantes maternelles¹⁴.

3. Pour l'accueil collectif, consolider les dispositifs spécifiques existants

En matière d'accueil collectif, il existe déjà un ensemble de dispositions soit destinées directement aux parents en recherche d'emploi, soit ayant une vocation sociale affirmée et pouvant de ce fait être utilisées au bénéfice de ce public. Les principales orientations à conduire en la matière visent à évaluer les dispositifs existants (leurs conditions de mise en œuvre, leurs acquis et leurs limites) ainsi qu'à mettre en place des procédures de généralisation si les résultats en paraissent positifs d'une part, et à conduire les expérimentations plus spécifiques d'autre part (crèches Avip, dispositif www.maciqogne.fr), pour en faire le bilan et préparer les conditions d'une généralisation éventuelle.

3.1 Les crèches Avip

Les crèches Avip sont un dispositif dédié aux demandeurs d'emploi, s'appuyant sur le principe d'une réservation de places ; le dispositif est encore en croissance lente, seule une petite minorité de départements disposant de crèches Avip ; le dispositif a été utilisé notamment pour des initiatives conduites dans le cadre de la politique de la ville ; l'objectif serait d'étendre le dispositif, éventuellement aménagé, à l'ensemble du territoire. Cela suppose :

- d'analyser les raisons des limites actuelles au déploiement ;
- de faire le bilan des expériences spécifiques de déploiement conduites et de leurs conditions de succès (politique de la ville, appel d'offres sur le département du Var...);
- d'identifier les mesures à mettre en œuvre pour l'extension (si possible) à l'ensemble du territoire.

⇒ **Dès aujourd'hui, on peut identifier les pistes de réflexion suivantes :**

- **La mise en place d'une fonction de référent dédié ;**
 - **dans le Var, ce référent Avip a été intégré dans les structures à la suite d'une concertation entre les différents acteurs locaux ; les conditions de répliquabilité et de généralisation de ce modèle dans les autres départements sont encore à l'étude ;**
- **un financement adéquat des places Avip;**
- **une simplification du dispositif (y compris documents présideant à la contractualisation avec les familles) et des critères de labellisation ;**
- **une doctrine encore à bâtir en matière d'évaluation (quels objectifs cibles et quelles modalités de mesure ?) ;**
- **l'organisation d'un circuit partenarial pour l'utilisation de ces places ;**
- **le passage d'une logique en places à une logique en heures, ou en demi-journées.**

¹⁴ Une telle téléprocédure ne remettrait pas en cause la compétence actuelle du conseil départemental en matière de délivrance, de renouvellement, de retrait et de suspension d'agrément, mais en passant par un outil unique par lequel transiteraient la demande d'agrément et le visa du conseil départemental.

3.2 Les places réservées pour les personnes engagées dans un parcours d'insertion (article L.214-7 du CASF)

Par ailleurs, les dispositions des articles L. 214-7, D. 214-7 et D. 214-8 du CASF prévoient une obligation de garantir des places pour les enfants non scolarisés à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (une place sur 20 pour les établissements offrant au moins 20 places) ; la manière dont cette obligation est respectée n'est pas documentée, et ce point n'est l'objet d'aucun suivi.

- ⇒ **Cela suppose a minima :**
 - de faire une étude sur le respect de ces dispositions par les EAJE et la manière dont celui-ci est contrôlé par les autorités de tutelle ;
 - de voir comment articuler ceci avec des dispositions type crèches Avip relatives à la seule insertion professionnelle.

- ⇒ **Ce dispositif pourrait en outre être redéfini selon les axes suivants :**
 - a) **Définir la garantie en heures d'accueil plutôt qu'en places, ce qui en facilitera l'utilisation pour un accueil occasionnel. Une fois l'obligation définie en heures, élargir le champ aux structures de moins de 20 places avec un nombre d'heures minimum à définir.**
 - b) **Associer à ce dispositif réglementaire la mise en place partenariale d'un circuit d'orientation des familles vers les heures d'accueil garanties à des profils comme le leur.**

Il faudrait aussi à terme s'interroger sur la cohérence entre le respect de l'obligation L. 214-7, qui impose de garder un volant d'heures d'accueil disponibles (les possibilités réglementaires d'accueil en surnombre ne permettant pas de répondre à un besoin de plus de quelques jours, puisqu'il ne faut pas dépasser la capacité d'accueil en moyenne hebdomadaire), et le système de la PSU, qui pénalise la structure qui n'assure pas un remplissage maximal.

3.3 L'accueil occasionnel

La logique de places réservées qui est celle des places ouvertes dans le cadre de l'article L 214-7 du CASF et/ou des places Avip, doit être complétée par la mobilisation effective des places d'accueil occasionnel rendues disponibles (prévues par le décret du 7 juin 2010). Cette modalité d'accueil est souple (l'établissement d'un contrat avec les familles n'est pas alors obligatoire) et adaptée aux besoins très ponctuels qui peuvent être ceux des premières étapes des démarches d'insertion. La proportion d'accueil occasionnel auquel il est recouru est décidée par les structures et fonction de leur projet d'accueil. S'il est anticipé, l'accueil occasionnel peut ainsi servir de variable d'ajustement aux absences prévisionnelles des enfants accueillis avec des contrats permanents. Cela peut être un bon moyen d'ajustement qui ne passe pas par le surnombre. Cela est beaucoup pratiqué par les structures privées par exemple.

Si l'accueil occasionnel doit rester à la main des structures en fonction de leur projet d'accueil, il pourrait être intéressant de réaffirmer la nécessité d'un axe dédié à l'accueil des familles en insertion dans les projets d'établissements. Il regrouperait à la fois la nécessité de mieux mobiliser les disponibilités pour l'accueil occasionnel des publics en insertion ainsi que le dispositif de garantie de place du CASF. Cela suppose néanmoins que soient mises en place les dispositions nécessaires à assurer l'occupation des places et un dispositif partenarial en conséquence (cf. supra). La Caf peut également conseiller les structures quant à la répartition entre accueil occasionnel et accueil pérenne en fonction des éléments du diagnostic territorial, d'autant qu'un bon équilibre est un garant de la santé financière des structures.

⇒ **Prévoir un axe dédié à l'accueil des familles en insertion dans les projets d'établissements, regroupant le dispositif de garantie de place et la nécessité de mieux mobiliser les disponibilités pour l'accueil occasionnel des publics en insertion.**

L'accueil en micro-crèches et crèches familiales ayant opté pour un financement par la Paje (et donc non bénéficiaires de la PSU, mais du CMG structure) est soumis, comme la garde à domicile par l'intermédiaire d'un prestataire¹⁵, à l'obligation de 16h minimum mensuelles d'accueil pour que la famille puisse bénéficier de la prestation CMG, ce qui contraint les possibilités d'accueil occasionnel très ponctuel ou d'urgence.

⇒ **Dans le cadre d'une réforme du CMG visant à calibrer la prestation sur une base horaire (et non un forfait), la règle de 16h minimum mensuelles pourrait être interrogée.**

3.4 L'expérimentation www.macigogne.fr

Pour répondre aux besoins d'accueil occasionnel, le site www.macigogne.fr prévoit de renseigner, pour chaque EAJE, les disponibilités de places par demi-journées, et de permettre aux demandeurs d'emploi identifiés par Pôle emploi de demander à disposer d'une de ces disponibilités pour des besoins liés à la recherche d'emploi (demandes à faire au moins trois jours à l'avance) ; l'établissement consulté doit répondre s'il accepte ou non la demande, et dans quelles conditions.

Ce dispositif n'est aujourd'hui renseigné que par un nombre très limité d'établissements et ne permet de répondre qu'à un nombre très réduit de besoins de la part des demandeurs d'emploi. Pour dépasser cette limite, Pôle emploi a engagé, comme indiqué ci-dessus, une élaboration d'API permettant un renseignement en temps réel, par les établissements volontaires (pour le moment) de leurs disponibilités. En parallèle, une expérimentation d'utilisation coordonnée de cet outil a été engagée dans le département de la Vendée, afin d'en améliorer les modalités d'utilisation.

⇒ **Outre le travail à mener conjointement avec la Cnaf pour conduire en parallèle l'évolution des sites www.monenfant.fr et www.macigogne.fr déjà évoquée, cela suppose d'analyser, à la lumière de l'expérimentation en cours, les apports et limites de l'outil mis en place, en particulier en termes de réservation de places, et d'adapter en conséquence ses conditions d'utilisation.**

3.5 Le bonus « mixité sociale »

Afin de favoriser le déploiement de places d'EAJE dans des territoires et à destination de publics en fragilité sociale, la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Cnaf a instauré un bonus « mixité » pour les financements de places répondant à certaines conditions.

⇒ **Conduire une étude pour évaluer si le bonus « mixité » a contribué à développer des solutions orientées vers les demandeurs d'emploi les plus fragiles.**

3.6 L'accueil en surnombre

Au-delà des marges éventuellement disponibles dans tel ou tel établissement, la réglementation prévoit des possibilités d'accueil en surnombre pouvant être mobilisées de façon exceptionnelle en cas de besoin. Les conditions posées par la réglementation sont contraignantes et complexes et les personnels ainsi que certaines PMI sont réticents à cette utilisation au nom du respect de la qualité de l'accueil. Or, cela est un moyen, dans les

¹⁵ En revanche, l'accueil par un assistant maternel ou une garde à domicile en relation directe avec le parent n'est pas soumis à ce minimum de 16h.

établissements avec un bon taux d'occupation, de répondre aux besoins d'accueil occasionnel.

Le dispositif pourrait faire l'objet d'aménagements sans supprimer les garanties existantes.

En premier lieu, il serait souhaitable que l'administration centrale mette fin aux divergences d'interprétation quant au mode de calcul des surnombres (audition DGCS, Cnaf, FFEC). C'est en effet au ministère qu'il appartient d'arbitrer la lecture à faire du CSP (art. R. 2324-27), les éventuels impératifs d'encadrement des jeunes enfants étant les mêmes pour tous les enfants et donc sur tout le territoire.

⇒ **Aux yeux de la mission, un mode de calcul basé sur les créneaux horaires, et non les nombres d'enfants, serait plus cohérent avec la démarche de promotion de l'accueil occasionnel portée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années.**

Les implications en termes d'offre d'accueil sont notoires, comme l'ont montré des analyses déjà communiquées.

⇒ **Il conviendrait par ailleurs de simplifier le dispositif en retenant un niveau de surnombre de 15 % pour tous les établissements (conformément au projet d'ordonnance proposé au titre de l'article 50 de la loi ESSOC)¹⁶.**

3.7 L'accès à une place pérenne lors de la reprise d'emploi

Lorsque le chômeur accède à un emploi durable, il sort en principe des procédures destinées à l'accueil occasionnel pour entrer dans la file des demandeurs de places d'accueil gérée en général par les communes. Celles-ci ont adopté à cet effet une procédure s'appuyant sur des critères identifiés dans le cadre des commissions d'attribution. L'enjeu est, pour assurer la plus grande continuité au bénéfice de l'enfant, de faire en sorte que celui-ci puisse être accueilli de manière pérenne dans un environnement qu'il connaît déjà. C'est une des fonctions déjà évoquées du référent local d'accompagner au mieux cette transition avec les structures. Cela suppose, dans toute la mesure du possible, que les critères de priorité adoptés au niveau local facilitent cette possibilité.

⇒ **Il conviendrait d'intégrer parmi les critères de priorité définis au niveau local le fait d'être un demandeur d'emploi reprenant un emploi (ou entrant en formation longue), notamment pour ceux en parcours d'insertion, et le fait que l'enfant soit déjà familiarisé avec la structure.**

3.8 Adapter la période d'adaptation à l'accueil occasionnel

La pratique de la « période d'adaptation » (ou familiarisation), consistant à augmenter progressivement les temps d'accueil de l'enfant dans la structure et à accepter, le cas échéant, pendant une certaine durée, la présence auprès de lui d'un des parents, est très répandue dans les EAJE et reconnue comme un facteur essentiel de qualité. L'objectif en est de permettre au mieux, pour l'enfant, l'adaptation à ce nouvel environnement et la séparation durant la journée d'avec ses parents. Pensée pour un accueil pérenne, cette pratique doit être adaptée à l'accueil occasionnel ; pour faciliter cette transition, même si elle est au début de courte durée, il est souhaitable que cet accueil soit le plus anticipé possible par rapport à la survenue du besoin :

¹⁶ Initialement, la règle de surnombre prévue par le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux EAJE prévoyait une règle de surnombre de 10 % quelle que soit la taille de l'établissement. C'est le « décret Morano » de 2010 qui a prévu la modulation du surnombre en fonction de la taille.

⇒ **Prévoir un processus de mise en relation du demandeur d'emploi avec un mode d'accueil susceptible d'accueillir son enfant de manière très précoce par rapport à la survenue effective du besoin.**

3.9 Favoriser un développement de haltes garderies

Conçues au départ pour répondre aux besoins d'accueil occasionnel, les haltes garderies ont eu tendance à décliner, à partir de 2000, date à laquelle la possibilité a été ouverte de pratiquer le multi-accueil. Les règles de financement de la PSU à l'heure sont probablement moins adaptées à ce type d'établissement ou d'offre de places en multi-accueil effectif pour qui l'activité est moins régulière et prévisible et qui courent de ce fait un risque plus important de sous-occupation.

⇒ **Pour mieux répondre aux besoins occasionnels, il apparaît nécessaire de redévelopper une offre en termes de haltes garderies (ou de multi-accueil effectif) ; pour cela, il conviendrait de réexaminer les conditions de financement de ces places, qui ont beaucoup décliné en volume ces dernières années.**

3.10 L'accueil en horaires atypiques

Si les EAJE ne sont pas un levier pertinent de réponse aux besoins d'accueil sur des horaires très atypiques (et notamment spécifiques, de type 20h-6h), des aménagements pourraient être utiles pour réduire le coût de l'élargissement des horaires pour les structures. Le projet d'ordonnance proposé dans le cadre de l'article 50 de la loi ESSOC, envisage d'introduire une dérogation aux articles fixant les taux d'encadrement, pour autoriser la présence d'un seul professionnel pour 3 enfants, aux heures d'ouverture matinale et de fermeture tardive. **Il est proposé de soutenir cette initiative.**

Les CTG, actuellement en phase de développement progressif sur les territoires, et qui se situent au niveau communal ou intercommunal, seront par ailleurs un niveau pertinent pour optimiser l'ouverture d'une offre en horaires élargis par certains EAJE, et son utilisation.

4. Pour l'accueil individuel, identifier un réseau de professionnel(le)s pouvant répondre rapidement à la demande (pour les tout-petits, mais aussi les plus grands en dehors de l'école)

Les assistantes maternelles représentent le premier mode d'accueil formel, après la garde par la famille elle-même. Comme cela a été souligné ci-dessus, l'accueil individuel auprès d'une assistante maternelle présente des capacités d'adaptation, et de proximité dans de nombreux cas. Ce type d'accueil est donc susceptible de mieux répondre que l'accueil collectif à une demande occasionnelle, ou ayant des contraintes particulières.

De même, la garde à domicile qui est assurée au domicile de l'enfant peut apparaître comme la meilleure réponse aux besoins dans un certain nombre de situations (horaires très atypiques par exemple), à condition de mieux linéariser les restes à charge en fonction de la durée de recours et des ressources des familles (comme déjà indiqué, l'éventuel coût pour les pouvoirs publics doit être mis en balance avec les éventuels retours à l'emploi ainsi permis).

Pour cette raison, il est nécessaire de donner toute sa place à l'accueil individuel dans la réponse apportée. A cet effet, il faut prendre en compte les considérations suivantes.

4.1 Confier aux RAM un rôle pivot d'organisation de l'offre et de réponse à la demande

Les relais assistantes maternelles (RAM) ont vocation à accompagner les assistantes maternelles dans l'exercice de leur profession, et à pouvoir servir d'intermédiaire entre celles-ci et les parents. Pour cela, il est proposé de s'appuyer sur les RAM, qui ont vocation à jouer un rôle de pivot pour organiser cette offre et les modalités de réponse à la demande. Cela peut passer par les initiatives suivantes :

S'appuyer sur un réseau d'assistantes maternelles volontaires

Plutôt que de chercher à solliciter l'ensemble des assistantes maternelles de leur ressort territorial, l'idée est plutôt d'identifier un noyau d'assistantes maternelles volontaires pour accueillir de manière occasionnelle ou plus pérenne des enfants de personnes en recherche et/ou reprise d'emploi, et éventuellement de réserver des places à cet effet.

⇒ **Le premier travail du RAM sera d'identifier ce réseau d'assistantes maternelles, et d'organiser leur mise en relation avec les parents demandeurs, orientés par les services de Pôle emploi.**

Une expérience sur ce thème est conduite actuellement dans le département de la Somme, les assistantes maternelles volontaires réservant une place d'accueil pour répondre aux besoins de demandeurs d'emploi en recherche ou en reprise d'emploi, moyennant un financement complémentaire de la Caf destiné à indemniser en partie les périodes durant lesquelles la place n'est pas utilisée.

⇒ **Il faudra tirer un bilan de l'expérimentation de la Somme, et prévoir un niveau de rémunération adapté pour les assistantes maternelles entrant dans le dispositif (c'est-à-dire suffisamment attractif, mais aussi responsabilisant), financé par la Caf.**

S'assurer de la couverture de l'ensemble du territoire par des RAM

L'option envisagée ci-dessus ne peut prendre tout son sens que si l'ensemble du territoire est couvert par des RAM (par exemple au niveau des bassins d'emploi ou des bassins de vie). On est loin aujourd'hui de cette situation, même si l'un des objectifs de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Cnaf est bien d'augmenter très fortement le taux de couverture du territoire par des RAM.

De manière plus précise, les orientations à mettre en place concernant le développement des RAM et leur implication dans cette nouvelle mission devraient être les suivantes :

- ⇒ **Organiser un suivi du développement territorial des RAM et de leur couverture du territoire incluant un dialogue avec les collectivités dans le cadre des comités départementaux des services aux familles ;**
- ⇒ **Confier aux RAM la mission d'accompagner les assistantes maternelles dans le renseignement de leurs disponibilités ;**
- ⇒ **Adapter si nécessaire la réglementation relative aux RAM pour identifier clairement cette mission.**

4.2 Une sollicitation spécifique des MAM

Pour sortir du risque d'isolement professionnel dans lequel peuvent se retrouver des assistantes maternelles travaillant seules chez elles, de nouvelles formes d'organisation, plus collectives, les MAM, se sont développées depuis 2010. Elles permettent à quatre assistantes maternelles (au plus) d'accueillir des enfants dans un même lieu avec des possibilités (encadrées) de remplacement entre elles. Outre le fonctionnement plus collectif que permet ce mode d'organisation, il offre aussi aux enfants accueillis des possibilités plus larges de socialisation, une MAM pouvant accueillir jusqu'à 16 enfants. Ce mode d'organisation peut permettre un fonctionnement plus souple, et ainsi plus susceptible de répondre à des besoins occasionnels ou à des horaires atypiques.

Pour cette raison, il sera intéressant d'expérimenter des solutions permettant de solliciter spécifiquement les MAM, susceptibles d'avoir plus de souplesse pour s'adapter à ce type de demande.

⇒ **Cela suppose de voir en quoi la réglementation spécifique des MAM pourrait être adaptée sur ce point.**

4.3 Les possibilités d'accueil en surnombre

Pour pouvoir répondre à des besoins urgents, notamment en termes d'accueil occasionnel, la réglementation prévoit la possibilité d'un agrément pour des places en surnombre, pour les assistantes maternelles exerçant de manière individuelle ou pour celles exerçant dans le cadre d'une MAM ; l'expérience montre que les modalités d'application de cette possibilité sont très variables d'un département à l'autre, certains services de PMI en ayant une lecture très restrictive.

Pour répondre à cette difficulté, il peut être nécessaire d'adapter les règles relatives à l'accueil en surnombre par les assistantes maternelles ou les MAM :

⇒ **Une option pourrait être la possibilité d'octroyer, en plus du nombre de places normalement agréées, une place dédiée à l'accueil d'urgence, avec des conditions de durée limitée pour l'utilisation de cette place¹⁷.**

4.4 Solliciter les assistantes maternelles en sous-activité

Au-delà de cette règle d'accueil en surnombre, il faut favoriser l'utilisation des disponibilités la plus proche possible de l'agrément, et ce notamment en facilitant l'occupation de places libres par de l'accueil occasionnel. Or, dans l'exercice de son activité, et notamment au travers des procédures d'indemnisation-chômage, Pôle emploi peut avoir connaissance d'un côté des besoins d'accueil liés à la reprise d'emploi, et de l'autre du souhait d'assistantes maternelles en sous-activité d'accueillir des enfants supplémentaires. Pôle emploi est ainsi en mesure de faciliter le rapprochement entre une offre sous-employée et des besoins d'accueil non couverts. On peut ainsi imaginer des propositions ciblées d'accueil occasionnel aux assistantes maternelles volontaires. Ce dispositif pourrait dans un premier temps être testé dans le cadre d'une expérimentation locale.

⇒ **Identifier les zones d'emploi pour lesquelles une expérimentation de rapprochement entre des assistantes maternelles en sous-activité (non choisie) et des demandeurs d'emploi ayant un besoin d'accueil occasionnel pour leurs enfants pourrait être engagée par Pôle emploi.**

4.5 La réponse aux besoins liés à des horaires atypiques

Pour répondre aux besoins de parents exerçant avec des horaires atypiques, l'offre d'accueil individuel apparaît aujourd'hui mieux adaptée que l'accueil collectif, à condition que l'agrément ait été accordé en conséquence¹⁸.

⇒ **Cela suppose que soit prévue au niveau local l'organisation à mettre en place, a priori à l'initiative des RAM, identifiant des assistantes maternelles volontaires pour répondre à ce type de demande, disposant de l'agrément adéquat (le cas échéant en sollicitant une évolution de celui-ci) ;**

⇒ **L'information donnée aux familles (notamment sur les sites dédiés) doit mentionner l'existence d'un agrément permettant de répondre à certains horaires atypiques.**

De même, pour les enfants d'âge scolaire (plutôt 3 à 6 ans), et en dehors des temps organisés

¹⁷ C'est d'ailleurs déjà le cas s'agissant de l'offre de service mise en place par les partenaires sociaux du travail temporaire, puisque les conseils départementaux concernés permettent à titre dérogatoire aux assistantes maternelles d'accueillir dans ce cadre un enfant supplémentaire (au-delà de leur agrément).

¹⁸ « L'agrément de l'assistant maternel précise le nombre et l'âge des mineurs qu'il est autorisé à accueillir simultanément ainsi que les horaires de l'accueil. » article L.421-4 du code de l'action sociale et des familles.

par l'école (scolaire et périscolaire), l'accueil classique par des assistantes maternelles paraît la solution la plus souple, l'agrément pouvant dans ce cas aller jusqu'à six enfants.

Néanmoins, dans les cas où les contraintes horaires des parents les conduisent à un début d'activité très tôt le matin, ou une fin d'activité très tard le soir, il est très préférable pour le bien-être de l'enfant que celui-ci puisse être gardé à son domicile par une personne qui vienne y prendre le relais du parent. Compte tenu du coût plus élevé de la garde à domicile, il est nécessaire que cela puisse être accompagné par une prise en charge de ces coûts supplémentaires, dans le cadre d'une organisation adaptée. En général, les populations concernées sont très réduites¹⁹.

Plusieurs expériences dans ce sens ont été identifiées par le groupe de travail :

- certaines à l'initiative de communes ou d'agglomérations (par exemple Nancy) qui ont organisé un tel service en s'appuyant sur des étudiants en travail social ou dans des formations médico-sociales payés au Smic ;
- d'autres dans le cas de bassins d'emploi ayant une forte part d'horaires atypiques qui mobilisent aussi la participation des entreprises concernées.

⇒ **La proposition est de faire un recensement de ce type d'initiatives, et de leurs différentes modalités, de manière à identifier ce qui pourrait être reproductible, en fonction de l'importance de la demande locale.**

4.6 Rechercher des tiers pouvant jouer un rôle de mandataire

Pour des demandeurs d'emploi eux-mêmes en difficulté d'insertion professionnelle, la nécessité de se positionner en tant qu'employeur d'une assistante maternelle peut être une importante difficulté complémentaire. Même si au travers de Pajemploi+ les démarches tendent à être simplifiées pour les familles, celles-ci peuvent rester complexes et constituer un obstacle majeur. De plus, la procédure d'inscription est assez lourde, nécessitant des allers-retours entre différents systèmes (Caf, Pajemploi) qui apparaissent disproportionnés pour un accueil occasionnel. Il en va même des coûts d'entrée à l'éventuelle utilisation d'outils privés de facilitation de la relation entre assistant(s) maternel(le) et leur employeur (tels que top-assmat.com). Ainsi les partenaires sociaux du travail temporaire évoquent une « fonction d'interface avec la complexité ».

Cela peut conduire à rechercher les modalités permettant à la famille d'être déchargée de ces tâches administratives, en payant directement ce qu'elle doit (après déduction des aides publiques) auprès d'un tiers assurant les démarches pour elle :

⇒ **Les solutions via une offre mandataire pourraient être une réponse à ce problème (limitée à cette étape à l'accueil occasionnel de courte durée), la question étant de savoir quelle structure ayant une personnalité juridique pourrait assurer cette mission (commune, CCAS, associations, etc.), avec le possible recours à des appels d'offres ; des expérimentations pourraient être conduites dans ce sens dans le cadre de la loi ESSOC.**

4.7 Relancer les crèches familiales

Pour répondre à cette problématique de simplification des démarches pour les parents, les crèches familiales représentent une alternative intéressante à l'accueil individuel, et peuvent de plus mettre en place des possibilités de mutualisation des disponibilités de places ; elles connaissent néanmoins des difficultés depuis plusieurs années en raison de coûts de fonctionnement un peu plus élevés liés à la nécessité de pouvoir remplacer en interne des assistantes maternelles indisponibles ; une évaluation réalisée à la demande de la DGCS note

¹⁹ Et il ne s'agit pas, par ce type de dispositif, d'inciter au développement du travail en horaires décalés pour les parents de jeunes enfants mais simplement de répondre aux besoins existants auxquels sont confrontées les familles.

de plus que les modalités de calcul de la dotation PSU les désavantageraient²⁰ ;

⇒ **Suivant les préconisations de ce rapport, ainsi que celui du HCFEA (2018), il conviendrait de réexaminer les conditions de financement des crèches familiales, de manière à relancer l'offre correspondante.**

4.8 Aller vers un rapprochement des restes à charge avec l'accueil collectif

La question de la solvabilisation du recours aux assistantes maternelles pour les familles en parcours d'insertion devra également être étudiée. Le reste-à-charge correspondant à ce mode d'accueil demeure en effet élevé dans les cas de garde à temps plein, en comparaison d'un accueil en EAJE ; la comparaison devra cependant être documentée pour les durées plus courtes.

Les écarts de reste à charge, selon le mode d'accueil auquel il est recouru, sont documentés dans le PQE Famille du PLFSS en fonction de différentes configurations familiales et niveau de revenus des familles pour une garde à temps plein (36 heures par semaines) d'un enfant. Pour une famille monoparentale à un Smic, le taux d'effort en 2019 est de 10 % pour une assistante maternelle et de 4 % pour un EAJE. Cela se traduit par un différentiel de coût mensuel non négligeable selon que le parent recourt à un EAJE ou à une assistante maternelle.

Le PQE famille ne permet pas, en revanche, d'estimer le reste à charge pour les familles monoparentales ou bi parentales en parcours d'insertion avec recours à un mode d'accueil sur des temps partiels ou occasionnels. Il pourrait utilement être complété en ce sens afin d'amorcer une réflexion sur une meilleure modulation de la solvabilisation du recours à une assistante maternelle en fonction de la durée de recours et des ressources de la famille²¹.

Taux d'effort et coût mensuel d'un accueil à temps complet (36 heures par semaine) d'un enfant selon le mode d'accueil et le niveau de revenu du foyer

		Parent isolé	Couple biactif			
		1 Smic	1 Smic	2 Smic	4 Smic	6 Smic
EAJE	Taux d'effort (en %)	4	4	9	24	27
	Reste à charge (en euros)	62,12	62,12	139,77	372,72	419,31
Assistante maternelle	Taux d'effort (en %)	10	13	26	36	36
	Reste à charge (en euros)	118,6	154,18	308,36	426,96	426,96

Source : PQE Famille du PLFSS 2020

⇒ **Le HCFEA a fait des propositions en ce sens dans son rapport de 2018 sur l'accueil du jeune enfant²². Ces propositions peuvent être reprises, au moins**

²⁰ Cekoia Conseil, DGCS, « Etude sur les causes des difficultés des services d'accueil familiaux dits « crèches familiales » », novembre 2017.

²¹ Le caractère forfaitaire du CMG a pour conséquence des effets de seuil de la solvabilisation en fonction du nombre d'heures auquel il est recouru et du revenu des familles.

²² 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.

celles concernant les familles vulnérables.

5. Les besoins de financement spécifiques

Les pistes retenues, selon leur nature et leur degré d'ambition, peuvent induire ou nécessiter au moins dans un premier temps des financements additionnels par les pouvoirs publics, même si leur réussite impliquerait par la suite un « retour sur investissement » lié aux hausses d'employabilité et aux reprises d'emploi, selon une logique d'investissement social.

Cette observation peut donc conduire à préconiser, selon une logique vertueuse de structuration des incitations des gestionnaires publics, la sollicitation des budgets des entités déjà financièrement intéressées à la réussite du retour à l'emploi. Il s'agit en l'occurrence de Pôle emploi dans le cas des chômeurs indemnisés (sous réserve d'un dimensionnement budgétaire adapté aux aides à faire évoluer ou à mettre en place), et des départements dans le cas des chômeurs bénéficiaires du RSA, sans préjudice évidemment de la participation d'autres acteurs selon les configurations que peuvent prendre les partenariats locaux, notamment les communes dans le cadre des initiatives Avip, mais il ne s'agit là que d'un exemple.

III. La gouvernance et l'animation du dispositif : une fonction essentielle

Comme on l'a rappelé ci-dessus, si des initiatives encourageantes existent dans de nombreux territoires, la généralisation des plus prometteuses pour une meilleure réponse aux parents de jeunes enfants en recherche ou en reprise d'emploi nécessite une organisation et une animation adaptées.

1. Une nécessité d'animation et de coordination sous l'autorité des Comités Départementaux des Services aux Familles (CDSF)

Au-delà de la nécessaire impulsion nationale, une telle action nécessite d'être coordonnée au niveau départemental :

- Connaître, de façon améliorée, les disponibilités ne suffit pas, sans la mise en place d'un réseau d'acteurs coordonnés, avec un dispositif d'animation et de suivi ;

⇒ **le comité départemental des services aux familles apparaît comme le lieu adapté pour cette fonction, qui peut se décliner au niveau des instances des CTG ;**

⇒ **au-delà des partenaires habituels (Etat, conseil départemental, Caf), le comité doit aussi associer l'ensemble des acteurs concernés à leur élaboration (communes et EPCI, structures et professionnels de l'accueil²³) ; pour les programmes en direction des chômeurs et personnes en recherche d'emploi, Pôle emploi doit être associé de manière active aux travaux.**

- Les schémas départementaux des services aux familles doivent identifier les mesures prises pour organiser la réponse par rapport au besoin spécifique des demandeurs d'emploi ayant de jeunes enfants ;

⇒ **adapter en conséquence les textes concernant les SDSF.**

- Cela doit se traduire notamment par la mise en place d'une cellule d'animation chargée de :

²³ Il est important d'associer des représentants des structures et professionnels de l'accueil à cette démarche, de manière à en assurer l'efficacité, cette condition n'étant pas remplie à l'heure actuelle pour l'élaboration de tous les schémas départementaux.

- ⇒ définir le maillage territorial en fonction de l'analyse des besoins et des caractéristiques du département ;
- ⇒ organiser un réseau de d'interlocuteurs, du côté des EAJE (par exemple le coordonnateur petite enfance au niveau d'une commune, ou le RAM) et de l'accueil individuel (*a priori* les RAM renommés « relais petite enfance »), sur chaque territoire identifié, auprès de qui les demandeurs d'emploi, ou les travailleurs sociaux qui les suivent, s'adresseront pour trouver des réponses aux demandes individuelles ;
- ⇒ rendre compte annuellement auprès de la CDSF du travail accompli, des difficultés rencontrées, en proposant d'éventuelles mesures d'adaptation.
- ⇒ s'appuyer à l'échelle locale sur le développement des Conventions territoriales globales (CTG) pour obtenir une déclinaison efficiente ; un axe dédié à cette thématique au sein des CTG permettrait d'impulser une dynamique partenariale et territoriale et la définition d'un projet de territoire visant à répondre à ces besoins.

2. S'appuyer sur un réseau de correspondants dédiés

La fonction des correspondants (EAJE, accueil individuel) sur un territoire serait :

- ⇒ d'accompagner dans la durée les parents demandeurs d'emploi dans leur recherche de solutions pour l'accueil de leur enfant
- ⇒ d'être principalement responsable de trouver une solution aux demandes individuelles, en liaison avec les structures ou assistantes maternelles du secteur territorial ;
- ⇒ de veiller dans toute la mesure du possible à pouvoir proposer une continuité d'accueil aux demandeurs, notamment lors du passage de demandes occasionnelles à des demandes plus durables.

IV. Développer la formation des professionnels et la communication auprès du public et des acteurs

1. Informer le public et les acteurs

Les acteurs du champ de l'insertion professionnelle doivent être sensibilisés aux enjeux d'accueil du jeune enfant de leurs publics. Ces acteurs ne sont pas toujours très au fait de la diversité des modes d'accueil possibles pour les familles qu'ils accompagnent et doivent être en mesure de renseigner les familles en ce sens ainsi que sur les aides financières qui peuvent les aider à surmonter un frein périphérique à l'emploi.

Inversement les acteurs du champ petite enfance et les travailleurs sociaux doivent être en mesure de renseigner les familles sur les aides connexes à leur disposition dans le cadre de leur parcours d'insertion vers l'emploi.

En parallèle, l'information auprès du public sur les dispositifs et les aides disponibles doit être développée, et c'est notamment un des objectifs des évolutions en cours des sites www.monenfant.fr et www.macigogne.fr.

2. Former les professionnels

L'accueil occasionnel et d'urgence est encore inégalement utilisé par les structures. Il se heurte à un certain nombre de freins dans les pratiques traditionnelles des professionnels. Il peut modifier les méthodes et la charge de travail des équipes. Or, il est une modalité souple de réponse aux besoins de place d'accueil des personnes en parcours d'insertion.

Les équipes de direction des structures doivent être spécifiquement formées à l'accueil occasionnel dans leurs formations de gestion de l'EAJE ou d'optimisation de l'accueil. Elles doivent l'être aussi, de même que l'ensemble des professionnels EAJE et des professionnels de l'accueil individuel, au sens que représente un accueil occasionnel pour les familles en insertion qui ne fréquentent pas régulièrement les structures, à la pertinence et à l'intérêt d'une prise en charge globale des enfants et des parents, voire à l'enjeu que représente la mixité des établissements.

A ces différents égards, un kit de l'accueil occasionnel en cours de rédaction par la Cnaf devrait constituer un point d'appui utile en matière de doctrine et bonnes pratiques.

⇒ **Le plan de formation continue, d'ici 2022, de l'ensemble des professionnels de la petite enfance, dit « Ambition 600 000 » (cf. annexe 11), porté par le Ministère des solidarités et de la santé dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, devra prendre en compte ces enjeux de formation des professionnels d'accueil du jeune enfant.**

Par ailleurs, les conseils régionaux peuvent contribuer à l'organisation et au financement de telles actions de formation.

V. Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation

Au cours de leur travail, les auteurs de ce rapport se sont heurtés à un ensemble de difficultés récurrentes, liées au manque d'information sur les besoins réels, et sur les résultats des expérimentations engagées, au-delà du fait que beaucoup d'initiatives, si elles apparaissent prometteuses, ne concernent aujourd'hui qu'un public limité. Si l'ambition est bien de mettre en œuvre des mesures efficaces pour répondre au frein à la reprise d'emploi que représente l'absence de mode d'accueil d'un jeune enfant à charge, il apparaît indispensable de mettre en place, dès le lancement des principales initiatives, des dispositifs de suivi et d'évaluation qui permettent d'en apprécier la mise en œuvre, et les effets (cf. encadré ci-dessous).

Les dispositifs de suivi et évaluation

Sans être exhaustifs à cette étape, ceux-ci devraient concerner notamment :

1. **la connaissance détaillée des besoins, au niveau de chaque territoire d'intervention** ; on a fait ci-dessus des propositions en ce sens (Chapitre I-3) ;
2. **le suivi du déploiement par territoire des orientations arrêtées**, et par exemple :
 - élaboration d'un SDSF ayant un volet dédié aux orientations à mettre en œuvre en direction des personnes en recherche et reprise d'emploi, et participation des différents partenaires prévus à son élaboration ;
 - existence d'un dispositif de pilotage et de suivi de ce SDSF fournissant un bilan régulier (au moins annuel) des réalisations ;
 - couverture du territoire par des RAM, et intégration par ceux-ci des missions proposées dans ce rapport ;
 - existence d'une offre identifiée (Avip ou autres) de places en EAJE et/ou auprès d'assistantes maternelles et nombre de places concernées ;
 - taux d'utilisation de ces places ;
 - identification d'autres initiatives innovantes ;
 - ...
3. **le suivi des bénéficiaires de ces dispositifs**, et par exemple :
 - nombre de personnes ayant bénéficié de places d'accueil (par type de besoin – occasionnel ou pérenne - et par type de place - EAJE ou accueil individuel) ;
 - part des bénéficiaires par rapport aux besoins exprimés ;
 - résultats comparés en termes de reprise d'emploi entre des personnes ayant bénéficié du dispositif et celles n'ayant pu en bénéficier.
 - ...

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DU TRAVAIL
SECRETARIAT D'ETAT AUPRÈS DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Les Ministres
La Secrétaire d'Etat

Paris, le

- 6 SEP. 2019

Nos Réf : AB/MP/CD – D19-019682

La Ministre des Solidarités et de la Santé

La Ministre du Travail

La Secrétaire d'Etat auprès de la
Ministère des Solidarités et de la Santé

à

Monsieur Michel VILLAC
Président du haut conseil de la famille,
de l'enfance et de l'âge

Objet : Mission de pilotage d'un groupe de travail sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et les nouveaux embauchés

La levée des freins au retour à l'emploi liés à la garde d'enfant constitue l'un des chantiers ouverts dans le cadre de la mobilisation nationale pour l'emploi et la transition écologique et numérique initiée le 6 mai par le Premier ministre, conformément aux orientations fixées par le Président de la République le 25 avril dernier à l'issue du grand débat national.

L'objectif de cette mobilisation est d'apporter des réponses concrètes à des situations auxquelles les outils publics d'intervention existants ne répondent aujourd'hui qu'imparfaitement. Le point d'étape organisé le 12 juillet par le Premier ministre, en présence des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des acteurs associatifs et des ministres concernés, a permis d'identifier des initiatives territoriales innovantes à valoriser et les problématiques pour lesquelles un portage national s'avère nécessaire afin de proposer des solutions adaptées aux difficultés relevées.

Partant de ces premiers constats, deux groupes de travail vont être lancés au niveau national, dont l'un se consacrera plus spécifiquement à l'adaptation des modes d'accueil des enfants dont les parents se trouvent en recherche ou en reprise d'emploi. En effet, si différents dispositifs ont déjà été mis en place pour faciliter l'accès des demandeurs d'emploi à un mode de garde formel, ils ne se révèlent pas toujours adaptés aux situations d'urgence qui peuvent être induites par un retour rapide à l'emploi ou une entrée en formation, de reprise d'une activité en horaires atypiques ou nécessitant de trouver une solution de garde pour des enfants de plus de six ans.

127 RUE DE GRENELLE – 75350 PARIS SP 07
14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS SP 07
TÉLÉPHONE : 01 40 56 60 00

.../...

Nous souhaitons que vous animiez ce groupe de travail et en coordonniez la réflexion. Vous composerez ainsi un groupe d'experts dans les meilleurs délais. Il réunira des représentants de Pôle emploi, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), des départements et des communes et tout autre acteur, notamment associatif, qu'il vous semblera utile de mobiliser.

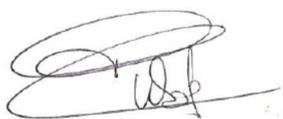
Vous vous attacherez plus particulièrement à expertiser les points suivants :

- L'opportunité d'élargir les critères d'attribution et le champ des bénéficiaires de l'aide à la garde d'enfants pour parent isolé (AGEPI) proposée par Pôle emploi, afin de garantir un niveau de recours adapté aux besoins ;
- Les conditions permettant de s'assurer que les parents en recherche d'emploi et en reprise d'activité puissent accéder de manière facilitée à une place d'accueil pour leurs jeunes enfants et le rôle que pourrait jouer, à ce titre, le réseau des crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP), mais aussi les applications mises en place par la CNAF et Pôle Emploi pour recenser les places disponibles ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour faciliter le retour à l'emploi des parents en situation de monoparentalité, notamment lorsque leurs enfants ont plus de six ans, les aides financières publiques diminuant passé cet âge, avec une couverture par l'action sociale de la branche famille au titre des accueils de loisirs et un financement via les dispositifs de droit commun sociaux et fiscaux en faveur des services à la personne ;
- Les solutions d'accueil en horaires atypiques auxquelles les parents peuvent déjà avoir recours et les conditions de développement de cette offre d'accueil, en tenant compte des surcoûts potentiels de la prise en compte de cette spécificité pour les structures d'accueil, notamment en établissements, et en expertisant également les solutions le plus favorable au bien-être et au développement de l'enfant.

Vous veillerez enfin à ce que les solutions proposées s'inscrivent en cohérence avec les autres initiatives portées par le Gouvernement dans le domaine de la petite enfance, dans le cadre notamment des orientations fixées par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la CNAF pour la période 2018-2022 et des travaux de simplification du cadre normatif applicable aux différents modes d'accueil actuellement en cours, en application des dispositions de l'article 50 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. Vous pourrez regarder certains exemples étrangers.

Vous serez appuyé, pour la réalisation de cette mission, par France Stratégie, et par les services du ministère des solidarités et de la santé et du ministère du travail, et plus particulièrement ceux de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, de la direction générale de la cohésion sociale et de la direction de la sécurité sociale.

Nous souhaitons que vos conclusions puissent nous être remises avant la fin de l'année 2019, avec une transmission de premiers axes de travail d'ici fin octobre.



Christelle DUBOS



Muriel PENICAUD



Agnès BUZYN

Annexe 2 : Composition du groupe de travail et auditions menées

Annexe 2a : Composition du groupe de travail

NOM	INSTITUTION
Caroline Lefebvre	Direction de la sécurité sociale (DSS)
Fatène Oussaïef	Direction de la sécurité sociale (DSS)
Emmanuelle Nauze-Fichet	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
Guillemette Buisson	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)
Marie Ruault	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)
Jean-François Meira	Direction Générale de la cohésion sociale (DGCS)
Pierre Yves Manchon	Direction Générale de la cohésion sociale (DGCS)
Pauline Domingo	Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
Bernard Tapie	Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
Firmine Duro	Pôle emploi
Paul D'Oliveira da Costa	Pôle emploi
Stephanie Musega	Pôle emploi
Nelly Jacquemot	Association des maires de France (AMF)
Philippine Tanière-Gillard	Association des maires de France (AMF)
Jean-Michel Rapinat	Association des départements de France (ADF)
Fanny Giussani	Association des régions de France (ARF)
Yvon Serieyx	Union nationale des associations familiales (UNAF)
Cathy Ngangue	Fédération syndicale des familles monoparentales
Aurélie Mercier	Secours catholique Caritas France
Eric Briat	Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET)

Annexe 2b : Auditions menées dans le cadre de la mission

Pôle emploi

Firmine Duro, Directrice des Partenariats et de la territorialisation

Stéphanie Musega, Directrice adjointe des Partenariats et de la territorialisation

Paul D'Oliveira da Costa, Expert métier MaCigogne.fr

Pôle emploi Ile-de-France : Catherine Adnot-Mallet, Directrice régionale adjointe en charge de la Stratégie et des Relations extérieures

Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

Pauline Domingo, Directrice du département enfance, jeunesse et parentalité, Direction des politiques familiales et sociales

Amandine Buonomano, Chargée de mission

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Pierre-Yves Manchon, Chef du Bureau des Familles et de la Parentalité

Lydie Gouteffarde, chargée de mission

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Denis Le Bayon, Sous-directeur accès aux soins, prestations familiales et des accidents du travail

Nina Vassiliev, Cheffe du bureau des prestations familiales et aides au logement

Caroline Lefebvre, adjointe à la cheffe de bureau des prestations familiales et aides au logement

Fatène Oussaief, Chargée de mission

Association des maires de France (AMF)

Elisabeth Laithier, Adjointe au maire de Nancy et co-présidente du groupe de travail « Petite enfance » de l'AMF

Philippine Tanriere-Gillard, Conseillère technique Santé, Action Sociale, Petite Enfance

Syndicat National des Médecins de Protection Maternelle et Infantile

Pierre Suesser, Médecin de PMI, responsable de circonscription en Seine Saint Denis, co-président du Syndicat National des Médecins de Protection Maternelle et Infantile

Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (Ufnafamm)

Sandra Onyszko, Directrice de la communication

Fédération française des entreprises de crèche (FFEC)

Elsa Hervy, déléguée générale de la FFEC

Thérèse Majnoni d'Intignano, dirigeante fondatrice des Paradis de Jules et Juliette

Marion Weissberg, Chargée de mission auprès de la Direction Générale de BABILOU

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

Alexandra Siarri, Adjointe au maire de Bordeaux, vice-présidente de l'UNCCAS

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées et Ville de Pau

Pauline Dubois, Direction Autonomie, santé, solidarités, petite enfance

Autres

Bruno Coquet, économiste, Chercheur affilié à l'OFCE, spécialiste de l'assurance chômage

John Houldsworth, Inspecteur des finances, au titre de la mission IGAS/IGF sur les freins financiers à la formation

Cédric Puydebois, Inspecteur général des affaires sociales, au titre de la mission « Tour de France des solutions »

Visites sur le terrain

- Département du Var : présentation de l'expérimentation des crèches Avip
- Département de Paris : visite et présentation de la crèche IEPC A petit pas

Annexe 3 : Un besoin de solutions de garde d'enfants mal évalué, mais que l'on peut estimer à au moins 150 000 places.

En France métropolitaine, en 2018, 555 800 personnes à la recherche d'un emploi²⁴ vivent avec un enfant de moins de 10 ans²⁵, d'après l'enquête Emploi. Ce chiffre est un majorant du nombre de demandeurs d'emploi pour lesquels l'absence de solution d'accueil de l'enfant peut freiner le retour à l'emploi. En effet, certains de ces demandeurs d'emploi ont une solution d'accueil et d'autres pourraient en trouver une si nécessaire (grands-parents, conjoint, assistante maternelle, halte-garderie, crèche collective).

On peut essayer d'affiner cette estimation en utilisant l'enquête de la Drees sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants (2013). Si l'on se limite aux parents d'enfants de moins de trois ans, celle-ci nous indique que 360 000 sont chômeurs, dont 200 000 (110 000 mères, 90 000 pères) n'ont aucun recours à un mode d'accueil en dehors de la famille. Parmi ces derniers, on peut considérer qu'environ 150 000 ont une contrainte très forte de trouver une solution d'accueil pour leur enfant en cas de retour à l'emploi (105 000 femmes, 45 000 hommes), soit parce qu'ils n'ont pas de conjoint, soit parce que celui-ci est lui-même en emploi ou en recherche un.

Il faut noter qu'à l'inverse, l'absence de solution de garde d'enfant peut conduire certaines personnes à renoncer à chercher un emploi. Ces personnes découragées et éloignées de l'emploi, classées parmi les inactifs, ne font pas partie de la population considérée ici.

De plus, les incertitudes quantitatives autour du besoin de garde ne doivent pas masquer la grande hétérogénéité qualitative des besoins.

L'organisation de l'accueil a certes été initialement centrée autour des besoins d'accueils « réguliers », c'est-à-dire prévisibles et récurrents (à temps plein ou partiel, la notion de régularité ne renvoyant pas à la durée mais à la récurrence du besoin), associés à une contractualisation dans le cas de l'accueil collectif, avec des modifications certes possibles dès lors qu'elles restent ponctuelles.

Mais les politiques d'accueil du jeune enfant ont été au fil du temps confrontées à d'autres besoins :

- récurrents mais non prévisibles (cas des parents aux emplois du temps tournants) ;
- prévisibles mais non récurrents (dits « occasionnels »), avec un enfant déjà connu de la structure (ou du professionnel) ;
- enfin, des besoins dits « exceptionnels » ou « d'urgence », avec un enfant inconnu de la structure (ou du professionnel) du fait du caractère inopiné du besoin, qui n'est ni prévisible ni récurrent. Ces besoins sont assez étroitement associés aux situations de retour à l'emploi (formation courte, entretien d'embauche, mission d'intérim de courte durée).

1. Caractéristiques des demandeurs d'emploi pour lesquels l'absence de solution d'accueil des jeunes enfants peut constituer un frein à l'emploi

L'impact de l'absence de solution d'accueil varie selon l'âge des enfants, en particulier du benjamin. Quand l'enfant a moins de 3 ans et n'est pas scolarisé, l'absence de solution d'accueil constitue un frein majeur à une démarche d'insertion professionnelle. Quand l'enfant a 3 ans ou plus, elle peut constituer un frein si l'emploi trouvé ou la formation ou l'entretien

²⁴ Définition du chômage au sens du BIT.

²⁵ Il s'agit de la personne de référence du ménage et de son conjoint éventuel.

commencent avant l'heure de début de l'école (ou de l'accueil périscolaire) ou se terminent après la fin de l'école (ou de l'accueil périscolaire). C'est le cas en particulier si les horaires de travail sont atypiques. Elle peut aussi freiner le retour à l'emploi si l'accès à l'accueil périscolaire et aux centres aérés est déterminé en début d'année et ne s'ajuste pas aux changements de situation des parents.

En partie pour cette raison, le nombre de demandeurs d'emploi tend à diminuer avec l'âge des enfants, du moins pour les couples. Pour 208 700 demandeurs d'emploi, le plus jeune enfant a moins de 3 ans, dont pour 66 100 moins de 1 an. Pour 190 300 il a entre 3 et 6 ans, et pour 156 700 il a entre 6 et 10 ans (figure 1).

1. Nombre de demandeurs d'emploi selon le type de ménage et l'âge du benjamin

	Plus jeune enfant âgé de...				De moins de 10 ans	Répartition (en %)
	Moins de 1 an	De 1 à moins de 3 ans	De 3 à moins de 6 ans	De 6 à moins de 10 ans		
Famille monoparentale	...	16 755	36 718	45 118	102 638	18,5
Couple	57 794	118 519	145 061	105 761	427 135	76,8
un seul membre actif	19 284	32 055	28 756	16 092	96 187	17,3
deux membres actifs	38 509	86 464	116 305	89 670	330 948	59,5
Autre type de ménage	...	7 330	8 570	...	26 059	4,7
Ensemble	66 145	142 604	190 349	156 735	555 833	100,0

... : moins de 50 observations.

Champ : femmes et hommes au chômage sans emploi à la recherche d'emploi, d'au moins 18 ans vivant avec un enfant de moins de 10 ans, personne de référence du ménage ou conjoint, France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Emploi 2018.

Les parents isolés sont globalement surreprésentés parmi les demandeurs d'emploi avec des enfants de moins de 10 ans. Parmi les 555 800 personnes à la recherche d'un emploi vivant avec un enfant de moins de 10 ans, 102 600 sont à la tête d'une famille monoparentale (soit 18 %) contre 427 100 qui vivent en couple²⁶. Cette surreprésentation est marquée parmi les parents d'enfants de 1 à 10 ans. Par exemple, parmi les parents d'enfants de 6 à 10 ans, les parents isolés représentent 29 % des demandeurs d'emploi (mais 14 % des parents).

Cette surreprésentation ne s'observe cependant pas quand l'enfant a moins de 1 an. Les parents isolés de tout-petits ne sont pas en situation de rechercher un emploi : ils sont soit inactifs (57 % d'entre eux), soit en emploi (ou en congé maternité). Pour ceux qui ne travaillent pas, l'absence de solution d'accueil ou d'autres raisons conduisent en effet à un retrait du marché du travail.

Cette situation vis-à-vis de l'emploi contribue à la surexposition des familles monoparentales au risque de pauvreté : en 2016, près de 35 % des personnes vivant dans une famille monoparentale étaient pauvres, soit une proportion 2,5 fois plus élevée que dans l'ensemble de la population²⁷. L'effort financier consenti par ces familles pour recourir à des modes d'accueil payants, qu'ils soient individuels ou collectifs, peut donc s'avérer important au regard de leurs ressources.

Les parents isolés, qui rencontrent plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail, sont par ailleurs dans 85 % des cas des mères. Or, si le taux d'emploi des mères sans conjoint se rapproche de celui des mères en couple passé les 3 ans de l'enfant (75 % contre 80 %), leur taux de chômage reste nettement supérieur (de 13 % à 16 % contre 6 % à 11 % en fonction de leur nombre d'enfants)²⁸, notamment du fait de la difficulté, voire l'impossibilité, de répartir

²⁶ En moyenne sur l'ensemble de la population, les personnes à la tête d'une famille monoparentale représentent 9 % des personnes vivant avec des enfants de moins de 10 ans.

²⁷ Insee, France, Portrait social, Fiche « Pauvreté », Insee Références, édition 2018.

²⁸ Insee, Couples et familles, Insee Références, édition 2015.

les tâches parentales, au quotidien ou en cas d'imprévu. De plus, en comparaison des mères vivant en couple y compris au sein de couples biactifs, les mères seules ont en outre plus souvent des horaires alternants ou changeants (32 % contre 21 %)²⁹ ce qui complique également l'accès à une solution de garde des enfants.

70 % des femmes vivant avec un enfant de moins de 10 ans sont en emploi, 7 % sont au chômage et 22 % inactives. L'inactivité diminue avec l'âge du benjamin : elle passe de 35 % quand celui-ci a moins de 1 an à 15 % quand il a entre 6 et 10 ans. Le taux d'emploi à l'inverse progresse avec l'âge du benjamin, alors que le taux de chômage, lui, varie peu. Pour les hommes, le statut d'activité ne varie pas en fonction de l'âge du plus jeune des enfants.

Au total, 341 000 femmes avec un enfant de moins de 10 ans sont au chômage contre 214 800 hommes dans la même situation (figure 2). Les femmes représentent donc 6 demandeurs d'emploi avec un enfant de moins de 10 ans sur 10. La surreprésentation des femmes croît avec l'âge du benjamin, passant de 51 % quand celui-ci a moins de 1 an à 66 % quand il a entre 6 et 10 ans.

2. Nombre de demandeurs d'emploi selon le sexe et selon l'âge du benjamin

	Plus jeune enfant âgé de...				De moins de 10 ans	Répartition (en %)
	Moins de 1 an	De 1 à moins de 3 ans	De 3 à moins de 6 ans	De 6 à moins de 10 ans		
Femmes	33 748	82 829	120 326	104 129	341 032	100,0
Hommes	32 397	59 775	70 022	52 606	214 801	100,0
Ensemble	66 145	142 604	190 349	156 735	555 833	100,0

Champ : femmes et hommes au chômage sans emploi à la recherche d'emploi, d'au moins 18 ans vivant avec un enfant de moins de 10 ans, personne de référence du ménage ou conjoint, France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Emploi 2018.

2. Comment sont gardés les enfants de moins de 6 ans des demandeurs d'emploi ?

L'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees dresse un panorama complet des solutions d'accueil adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard notamment de leurs contraintes professionnelles. Comme les problématiques ne sont pas les mêmes, l'analyse distingue les enfants de moins de 3 ans et ceux de 3 à 6 ans qui sont scolarisés.

En 2013, d'après l'enquête Modes de garde, 200 000 mères et 160 000 pères d'enfants de moins de 3 ans sont au chômage³⁰, soit 10 % de ces mères et 8 % de ces pères. Parmi ces 360 000 parents, 56 % (200 000) n'ont jamais recours en semaine³¹ à un mode d'accueil formel : crèche, assistante maternelle, école, garde à domicile pour leurs enfants de moins de 3 ans, alors que 44 % (160 000) recourent au moins une partie de la semaine à un mode d'accueil formel (figure 3).

²⁹ Drees, Les mères seules confient plus souvent leurs enfants de moins de 3 ans aux crèches et aux grands-parents, Etudes & Résultats n°960, mai 2016.

³⁰ Dans l'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013, le statut de chômeur est un statut déclaratif qui ne correspond pas au chômage au sens du BIT mesuré par l'enquête Emploi. Les parents d'enfants de moins de 3 ans au chômage interrogés dans l'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants déclarent presque tous être à la recherche d'un emploi. Cette différence de définition explique l'écart avec les chiffres de la figure 1.

³¹ Du lundi au vendredi entre 8h et 19h.

3. Répartition des parents au chômage selon qu'ils ont ou non recours dans la semaine à un mode d'accueil formel pour leurs enfants de moins de 3 ans.

	Parents d'enfants de moins de 3 ans au chômage					
	mères		pères		ensemble	
Enfants accueillis au moins une partie de la semaine en crèche, par une assistante maternelle, à l'école ou par une garde à domicile	90 000	46%	70 000	42%	160 000	44%
Enfants jamais accueillis en semaine en crèche, par une assistante maternelle, à l'école ou par une garde à domicile	110 000	54%	90 000	58%	200 000	56%
Ensemble	200 000	100%	160 000	100%	360 000	100%

Champ : Mères et pères d'enfants de moins de 3 ans au chômage, France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013.

Quand ils ont recours à au moins un mode d'accueil formel en semaine, pour 25 % d'entre eux, leurs enfants de moins de 3 ans y vont entre 8h15 (3^e quartile) et 11h (maximum) par jour, et pour 50 % entre 6h (médiane) et 11h par jour. À l'inverse, pour 25 % d'entre eux, leurs enfants y vont moins de 2h30 (1^{er} quartile) par jour.

Le fait d'avoir un enfant de moins de 3 ans et de ne pas recourir à un mode d'accueil formel risque de gêner davantage les femmes que les hommes dans leur retour à l'emploi. En effet, parmi les 90 000 pères d'enfants de moins de 3 ans, au chômage et n'ayant pas recours à un mode d'accueil formel en semaine, 51 % vivent en couple avec un conjoint au foyer. Ils ne sont donc pas concernés par de potentiels problèmes de garde d'enfants. La situation est très différente pour les femmes : seules 4 % des 110 000 mères d'enfants de moins de 3 ans, au chômage et n'ayant pas recours à un mode d'accueil formel en semaine vivent avec un conjoint au foyer. Par ailleurs, un tiers de ces 110 000 mères vivent en famille monoparentale.

Les enfants âgés de 3 à 6 ans sont presque tous scolarisés (97 %). Pour ces enfants, c'est donc davantage pour les périodes en dehors de l'école, et notamment le mercredi, que la question du recours aux modes d'accueil formel se pose. D'après l'enquête Modes de garde, en 2013, 200 000 mères et 150 000 pères ayant un enfant âgé entre 3 et 6 ans sont au chômage, soit 9 % de ces mères et 6 % de ces pères³².

À nouveau, la situation des mères et des pères est très différente, puisque trois pères au chômage sur dix d'enfants âgés de 3 à 6 ans sont en couple avec une femme au foyer et qu'à l'inverse trois mères au chômage sur dix n'ont pas de conjoint (figure 4).

³² Parmi eux, 40 000 mères et 60 000 pères ont aussi un enfant âgé de moins de 3 ans.

4. Situation par rapport à l'emploi des conjoints des parents au chômage

	Situation du conjoint						ensemble	
	pas de conjoint	conjoint en emploi	conjoint au chômage	conjoint au foyer	autres situations			
Mères	29%	56%	13%	1%	1%	100 %	200 000	
Pères	5%	45%	17%	31%	2%	100 %	150 000	

Champ : Mères et pères d'enfants âgés de 3 à 6 ans au chômage, France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013.

Pour les 50 000 pères au chômage en couple avec une femme au foyer, leur conjoint prend le plus souvent en charge la garde de leurs enfants de moins de 6 ans en journée en semaine quand ils ne sont pas accueillis par un mode d'accueil formel. Parmi les 100 000 autres pères, 60 000 n'ont pas recours à un mode d'accueil formel³³ le mercredi pour leurs enfants âgés de 3 à 6 ans. Seulement 10 % ont un mode d'accueil formel qui couvre la journée du mercredi. Le reste de la semaine, leurs enfants âgés de 3 à 6 ans passent dans 25 % des cas plus de 8h30 par jour dans un mode d'accueil formel et dans 50 % des cas plus de 7h30.

Pour les 200 000 mères d'enfants âgés de 3 à 6 ans au chômage, 120 000 n'ont pas recours à un mode d'accueil formel le mercredi pour leurs enfants âgés de 3 à 6 ans. Seulement 10 % ont un mode d'accueil formel qui couvre la journée du mercredi. Le reste de la semaine, leurs enfants âgés de 3 à 6 ans passent dans 25 % des cas plus de 8h par jour dans un mode d'accueil formel et dans 50 % des cas plus de 7h.

3. Freins à la reprise d'un emploi ou au maintien dans l'emploi liés au mode d'accueil

Ont été posées aux mères des questions relatives aux raisons de la cessation d'emploi, quand l'arrêt de l'activité a été voulu, ou de la non-reprise d'une activité, quand la perte de l'emploi fait suite à un licenciement³⁴.

Pour un tiers des mères d'enfants de moins de 6 ans au chômage, les problèmes de garde des enfants expliquent la non reprise d'une activité : 17 % déclarent qu'elles n'ont pas trouvé de mode d'accueil qui convenait, et 15 % que les horaires de travail n'étaient pas compatibles avec les modes d'accueil (figure 5). Par ailleurs, 24 % ont décidé de ne pas conserver leur emploi ou de ne pas reprendre un emploi parce qu'il était plus intéressant financièrement de garder elles-mêmes leurs enfants. Seules 41 % ont fait ce choix parce qu'elles souhaitent consacrer davantage de temps à leurs enfants. La présence ou non d'enfants de moins de 3 ans n'influence pas significativement ces proportions.

³³ Y compris garderie, étude, centre de loisir...

³⁴ En fait au parent qui a répondu à l'enquête, qui est la mère dans 75 % des couples.

5. Raisons de la non-reprise d'une activité ou de l'arrêt de l'activité des mères au chômage

	mères d'enfants de moins de 6 ans au chômage
souhait de consacrer davantage de temps à ses enfants	41%
plus intéressant financièrement de garder soi-même ses enfants	24%
pas trouvé un mode de garde qui convenait	17%
horaires de travail pas compatibles avec les modes d'accueil	15%

Champ : Mères d'enfants de moins de 6 ans au chômage, France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013.

Annexe 4 : Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la recherche d'emploi résultant de problèmes de garde d'enfants

Annexe 4a : Estimation au niveau national

Direction des Statistiques, des
études et de l'évaluation

Département marché du travail



25 octobre 2019

Dans le cadre de leurs entretiens avec leurs conseillers, les demandeurs d'emploi peuvent signaler des freins périphériques à leur recherche d'emploi. Les freins qui peuvent être signalés sont les suivants :

- Contraintes familiales
- Capacités d'insertion et de communication
- Difficultés administratives ou juridiques
- Difficultés de logement
- Difficultés financières
- Etat de santé
- Moyen de transport

Par ailleurs, dans le cadre du script d'inscription, les demandeurs d'emploi signalent combien d'enfants ils ont à leur charge. En croisant ces deux informations, il est possible de donner une estimation majorante du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la recherche d'emploi résultant de problèmes de garde d'enfants.

Cette note présente ainsi un état des lieux de la volumétrie des individus avec freins périphériques avec un focus sur les freins liés à des contraintes familiales et plus spécifiquement liés à la garde d'enfants.

Un demandeur d'emploi sur six signale un frein périphérique.

Fin juin 2019, on dénombre 6,4 millions de demandeurs d'emploi sur les listes de Pôle emploi. Parmi eux, 1,07 million ont signalé un frein périphérique à la recherche d'emploi dans le cadre de leurs entretiens avec leurs conseillers.

Ils sont surreprésentés en catégorie A (69 %) au regard du poids de cette catégorie dans l'ensemble de la DEFM (54 %) (cf. tableau 1).

Tableau 1. Répartition par catégorie des individus ayant un frein périphérique à la recherche d'emploi

	Répartition par catégorie des individus avec freins périphériques dans la DEFM	Ensemble des demandeurs d'emploi
A	69%	54%
B	9%	12%
C	13%	24%
D	4%	4%
E	4%	6%

Source : STMT et SISF. Champ : France entière, DEFM en juin 2019.

Sur les 17 % de demandeurs d'emploi avec au moins un frein périphérique, 59 % n'ont qu'un frein, 23 % indiquent deux types de freins, 11 % trois freins et près de 8 % ont plus de trois freins (cf. tableau 2).

Tableau 2. Nombre de freins par individu et par catégorie

	Au moins un frein	1 frein	2 freins	3 freins	Plus de trois freins
A	22%	57%	23%	11,0%	8,3%
B	14%	62%	22%	9%	6,4%
C	9%	65%	21%	8%	5,7%
D	17%	61%	22%	10%	7,8%
E	11%	56%	23%	12%	9,8%
Répartition sur le total	17%	59%	23%	11%	7,8%
Nombre d'individus avec freins sur le total	1 074 814	633 702	243 824	112 989	84 299

Source : STMT et SISP. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein à la recherche d'emploi.

Note de lecture : 22% des demandeurs d'emploi en catégorie A ont au moins un frein, et parmi eux 57% n'ont qu'un frein.

Près de 221 000 demandeurs d'emploi signalent un frein lié à des contraintes familiales...

En juin 2019, 221 000 demandeurs d'emploi signalent avoir un frein dans leur recherche d'emploi découlant de contraintes familiales. Plus des deux tiers sont en catégorie A, proportion identique à celle de la population ayant au moins un frein. Dans un grand nombre de cas, ils cumulent d'autres freins (62 % des cas, cf. tableau3).

Tableau 3. Nombre d'individus ayant signalé un frein découlant de contraintes familiales et déclinaison par catégorie et nombre de freins

	Nb	%	1 frein	2 freins	3 freins	Plus de trois freins
A	153 668	70%	37%	26%	17%	20%
B	22 448	10%	41%	26%	16%	17%
C	27 651	13%	45%	24%	15%	16%
D	8 065	4%	36%	25%	17%	22%
E	8 911	4%	36%	24%	17%	22%
Répartition sur le total	220 743	100%	38%	26%	17%	19%

Source : STMT et SISP. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein à la recherche d'emploi découlant de contraintes familiales.

Note de lecture : 153 668 demandeurs d'emploi ayant un frein résultant de contraintes familiales sont en catégorie A, soit 70% du total des demandeurs d'emploi ayant ce frein. Parmi ces 153 668 individus, 37% n'ont qu'un frein.

...dont près de deux tiers pourraient être des freins liés à la garde d'enfants

Sur les 221 000 personnes ayant un frein lié à des contraintes familiales, on identifie que 69 % d'entre eux ont au moins un enfant à charge au moment de leur inscription (cf. tableau 4). Ainsi, on estime qu'au maximum 158 000 demandeurs d'emploi en juin 2019 pourraient avoir un frein dans leur recherche d'emploi qui découlerait de problèmes de garde d'enfants.

Tableau 4. Répartition des demandeurs d'emploi ayant un frein de contraintes familiales par nombre d'enfants à charge

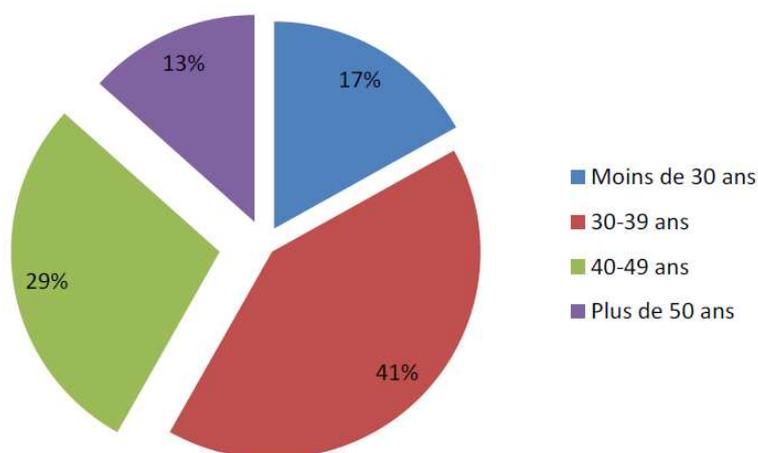
Pas d'enfants	31%
1 enfant	27%
2 enfants	24%
3 enfants	14%
Plus de trois enfants	5%

Source : STMT et SISP. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein de contrainte familiale.

Cette hypothèse est en effet soutenue par l'analyse des caractéristiques des personnes. Ces individus sont en premier lieu composés de demandeurs d'emploi dans la trentaine (41 %) puis d'individus dans la quarantaine (29 %) (cf. graphique 1).

Plus de 80 % de ces individus sont des femmes.

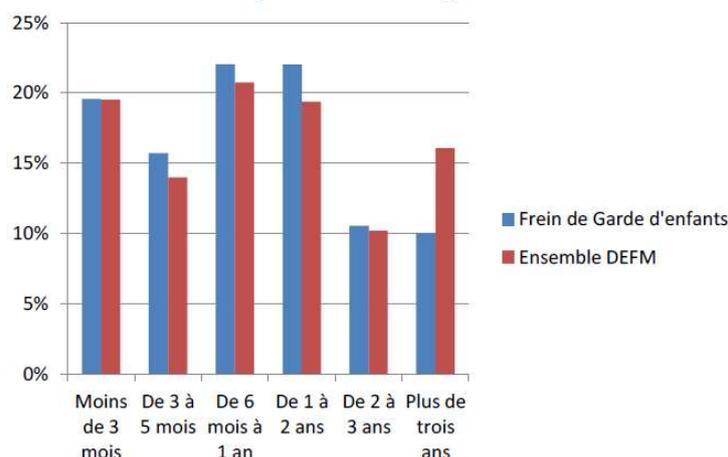
Graphique 1. Répartition par tranche d'âge des DE ayant un frein pouvant résulter de problèmes de garde d'enfants



Source : STMT et SISF. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein supposé lié à la garde d'enfants.

L'ancienneté au chômage des individus avec ce frein est légèrement moins élevée que celle que l'on observe dans l'ensemble de la DEFM (cf. graphique 2).

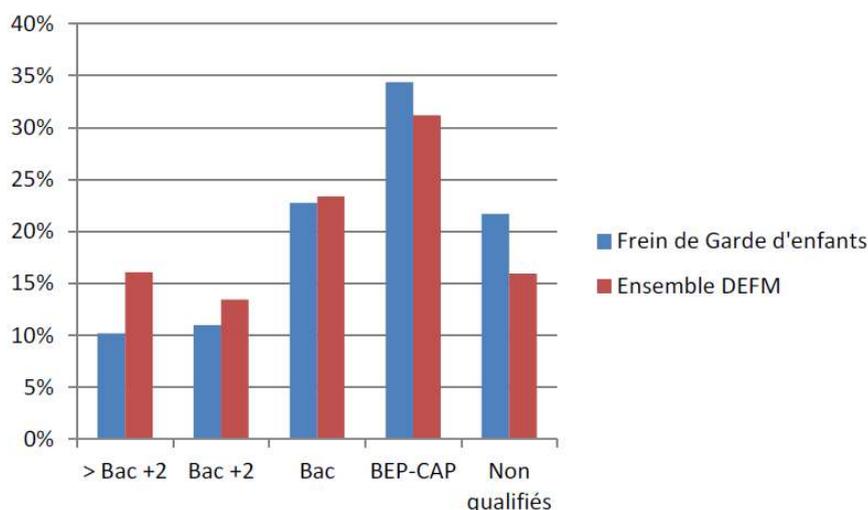
Graphique 2. Répartition par tranche d'ancienneté des DE ayant un frein pouvant résulter de problèmes de garde d'enfants



Source : STMT et SISF. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein supposé lié à la garde d'enfants.

Le niveau de scolarité des individus pour lesquels on estime un frein lié à la garde d'enfant est moindre à celui que l'on observe sur l'ensemble des demandeurs d'emploi. La part des non qualifiés (niveau de scolarité inférieur au Bac) est de 56 % contre 47 % pour l'ensemble de la DEFM (cf. graphique 3).

Graphique 3. Répartition par niveau de scolarité des DE ayant un frein pouvant résulter de problèmes de garde d'enfants



Source : STMT et SISF. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein supposé lié à la garde d'enfants.

Enfin, on observe que les principaux autres freins exprimés sont : les difficultés financières (32 % des demandeurs d'emploi avec un frein estimé de garde d'enfant signalent des difficultés financières) et les moyens de transport (26 %, cf. tableau 5).

Tableau 5. Autres freins signalés

Capacités d'insertion et de communication	16%
Difficultés administratives ou juridiques	15%
Difficultés de logement	13%
Difficultés financières	32%
Etat de santé	18%
Moyen de transport	26%

Source : STMT et SISF. Champ : France entière, DEFM en juin 2019 ayant un frein supposé lié à la garde d'enfants.

Annexe 4b : Différences entre départements

A partir des données ci-dessus, les services de Pôle emploi ont fourni une répartition par départements (hors Mayotte) des 158 000 demandeurs d'emploi qui en juin 2019 pourraient avoir un frein dans leur recherche d'emploi qui découlerait de problèmes de garde d'enfants (tableau 1) (NB : les enfants peuvent avoir plus de trois ans).

Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la garde d'enfants par département									
(Tri selon le nombre de demandeurs d'emploi concernés)									
Département		Nombre de demandeurs d'emploi ayant déclaré un frein relatif à la garde d'enfant	NB de places accueil total	% besoin / nombre places	Département		Nombre de demandeurs d'emploi ayant déclaré un frein relatif à la garde d'enfant	NB de places accueil total	% besoin / nombre places
59	Nord	8 243	58 332	14,1%	71	Saône-et-Loire	1 108	11 614	9,5%
974	La-Réunion	6 346	11 759	54,0%	85	Vendée	1 075	15 763	6,8%
13	Bouches-du-Rhône	6 298	35 279	17,9%	49	Maine-et-Loire	1 058	22 076	4,8%
93	Seine-Saint-Denis	5 026	27 245	18,4%	88	Vosges	1 057	7 146	14,8%
69	Rhône	4 671	45 780	10,2%	72	Sarthe	1 046	14 891	7,0%
62	Pas-de-Calais	4 199	28 164	14,9%	50	Manche	1 036	11 350	9,1%
75	Paris	3 488	54 291	6,4%	11	Aude	1 035	5 037	20,5%
77	Seine-et-Marne	3 472	30 049	11,6%	81	Tarn	1 025	6 401	16,0%
78	Yvelines	3 415	33 509	10,2%	45	Loiret	1 018	14 796	6,9%
91	Essonne	3 367	29 036	11,6%	24	Dordogne	1 013	6 145	16,5%
33	Gironde	3 327	34 395	9,7%	37	Indre-et-Loire	994	14 310	6,9%
31	Haute-Garonne	3 244	28 379	11,4%	47	Lot-et-Garonne	913	5 232	17,4%
38	Isère	3 242	30 767	10,5%	2B	Haute-Corse	897	1 798	49,9%
76	Seine-Maritime	3 181	28 441	11,2%	2A	Corse-du-Sud	894	1 492	59,9%
92	Hauts-de-Seine	3 106	44 885	6,9%	40	Landes	893	7 338	12,2%
06	Alpes-Maritimes	3 036	17 322	17,5%	10	Aube	870	5 598	15,5%
83	Var	2 898	15 830	18,3%	61	Orne	794	5 405	14,7%
95	Val-d'Oise	2 844	24 499	11,6%	26	Drôme	792	10 221	7,7%
67	Bas-Rhin	2 776	23 667	11,7%	79	Deux-Sèvres	689	8 381	8,2%
57	Moselle	2 595	16 915	15,3%	87	Haute-Vienne	672	6 456	10,4%
34	Hérault	2 450	18 493	13,2%	29	Finistère	649	20 934	3,1%
94	Val-de-Marne	2 383	29 844	8,0%	07	Ardèche	648	5 600	11,6%
84	Vaucluse	2 061	8 949	23,0%	03	Allier	644	5 845	11,0%
30	Gard	2 018	9 310	21,7%	86	Vienne	644	8 741	7,4%
14	Calvados	2 009	16 273	12,3%	89	Yonne	635	6 503	9,8%
68	Haut-Rhin	1 992	12 548	15,9%	65	Hautes-Pyrénées	630	3 374	18,7%
44	Loire-Atlantique	1 970	39 244	5,0%	41	Loir-et-Cher	611	6 907	8,8%
01	Ain	1 859	14 470	12,8%	46	Lot	582	2 701	21,5%
60	Oise	1 844	17 007	10,8%	52	Haute-Marne	582	3 492	16,7%
74	Haute-Savoie	1 751	16 394	10,7%	09	Ariège	579	2 311	25,1%
42	Loire	1 687	16 015	10,5%	19	Corrèze	578	3 982	14,5%
66	Pyrénées-Orientales	1 672	6 537	25,6%	04	Alpes-de-Haute-Provence	564	2 339	24,1%
02	Aisne	1 639	10 702	15,3%	16	Charente	562	6 660	8,4%
80	Somme	1 544	11 623	13,3%	39	Jura	555	5 272	10,5%
51	Marne	1 405	11 724	12,0%	12	Aveyron	529	4 977	10,6%
27	Eure	1 342	9 773	13,7%	08	Ardennes	520	4 859	10,7%
971	Guadeloupe	1 316	5 362	24,5%	70	Haute-Saône	519	4 332	12,0%
23	Creuse	1 253	1 661	75,4%	43	Haute-Loire	490	6 006	8,2%
54	Meurthe-et-Moselle	1 228	13 532	9,1%	18	Cher	479	5 839	8,2%
56	Morbihan	1 213	17 223	7,0%	36	Indre	479	4 109	11,7%
73	Savoie	1 203	7 915	15,2%	973	Guyane	469	1 979	23,7%
22	Côtes-d'Armor	1 173	12 803	9,2%	90	Territoire-de-Belfort	445	2 619	17,0%
35	Ille-et-Vilaine	1 168	28 543	4,1%	53	Mayenne	426	8 443	5,0%
82	Tarn-et-Garonne	1 164	4 701	24,8%	55	Meuse	409	3 769	10,9%
17	Charente-Maritime	1 137	11 906	9,5%	15	Cantal	356	2 498	14,2%
64	Pyrénées-Atlantiques	1 129	12 074	9,4%	05	Hautes-Alpes	353	2 473	14,3%
63	Puy-de-Dôme	1 121	13 170	8,5%	32	Gers	319	3 497	9,1%
972	Martinique	1 112	5 835	19,1%	21	Côte-d'Or	313	11 717	2,7%
25	Doubs	1 109	12 784	8,7%	28	Eure-et-Loir	302	9 570	3,2%
					58	Nièvre	263	3 396	7,7%
					48	Lozère	149	1 411	10,6%
Ensemble (hors Mayotte)		157 888	1 362 568	11,6%					

Six départements (Nord, Réunion, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Rhône et Pas-de-Calais) ressortent avec un nombre très important de demandeurs d'emploi ayant indiqué un problème de garde d'un jeune enfant, ce qui peut poser des problèmes spécifiques en termes de possibilité de réponse à la demande.

Pour affiner l'analyse, on a classé les départements en fonction de l'importance relative du nombre de demandeurs d'emploi identifiés ici par rapport au potentiel de places disponibles sur le département. Certes, il ne s'agit principalement dans un premier temps que d'accueil

occasionnel qui ne nécessite pas une place à temps plein, mais cet indicateur peut donner une idée des tensions relatives sur l'offre selon les départements (tableau 2).

Estimation du nombre de demandeurs d'emploi ayant un frein à la garde d'enfants par département											
<i>(tri selon % besoin / nombre de places)</i>											
Département	Nombre de demandeurs d'emploi ayant déclaré un frein relatif à la garde d'enfant	NB de places accueil total	% besoin / nombre places	Nombre de places par type			Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans en places d'accueil				% besoin / Nb enfts moins 3 ans
				Assistantes maternelles	EAJE	Autres	Ensemble	Assistantes maternelles	EAJE	Autres	
Ensemble (hors Mayotte)	157 888	1 362 568	11,6%	787 610	436 127	138 831	60,1%	34,7%	19,2%	6,1%	7,0%
23 Creuse	1 253	1 661	75,4%	1 165	305	191	60,6%	42,5%	11,1%	7,0%	45,7%
2A Corse-du-Sud	894	1 492	59,9%	369	930	193	33,1%	8,2%	20,6%	4,3%	19,8%
974 La-Réunion	6 346	11 759	54,0%	3 094	6254	2411	33,1%	8,7%	17,6%	6,8%	17,9%
2B Haute-Corse	897	1 798	49,9%	704	912	182	35,3%	13,8%	17,9%	3,6%	17,6%
66 Pyrénées-Orientales	1 672	6 537	25,6%	3 284	2493	760	46,3%	23,2%	17,6%	5,4%	11,8%
09 Ariège	579	2 311	25,1%	1 219	938	154	54,0%	28,5%	21,9%	3,6%	13,5%
82 Tarn-et-Garonne	1 164	4 701	24,8%	2 971	1243	487	56,1%	35,5%	14,8%	5,8%	13,9%
971 Guadeloupe	1 316	5 362	24,5%	1 763	2432	1167	44,2%	14,5%	20,0%	9,6%	10,8%
04 Alpes-de-Haute-Provence	564	2 339	24,1%	1 066	1073	200	53,4%	24,3%	24,5%	4,6%	12,9%
973 Guyane	469	1 979	23,7%	521	1220	238	11,1%	2,9%	6,8%	1,3%	2,6%
84 Vaucluse	2 061	8 949	23,0%	4 601	3947	401	47,1%	24,2%	20,8%	2,1%	10,9%
30 Gard	2 018	9 310	21,7%	3 806	4423	1081	39,9%	16,3%	19,0%	4,6%	8,7%
46 Lot	582	2 701	21,5%	1 728	733	240	66,4%	42,5%	18,0%	5,9%	14,3%
11 Aude	1 035	5 037	20,5%	2 758	1632	647	48,3%	26,4%	15,7%	6,2%	9,9%
972 Martinique	1 112	5 835	19,1%	1 241	3127	1467	53,9%	11,5%	28,9%	13,5%	10,3%
65 Hautes-Pyrénées	630	3 374	18,7%	1 952	876	546	59,1%	34,2%	15,3%	9,6%	11,0%
93 Seine-Saint-Denis	5 026	27 245	18,4%	9 595	15401	2249	35,1%	12,3%	19,8%	2,9%	6,5%
83 Var	2 898	15 830	18,3%	7 132	7579	1119	52,1%	23,5%	25,0%	3,7%	9,5%
13 Bouches-du-Rhône	6 298	35 279	17,9%	14 478	17806	2995	50,8%	20,8%	25,6%	4,3%	9,1%
06 Alpes-Maritimes	3 036	17 322	17,5%	7 285	9079	958	52,8%	22,2%	27,7%	2,9%	9,3%
47 Lot-et-Garonne	913	5 232	17,4%	2 986	1680	566	55,7%	31,8%	17,9%	6,0%	9,7%
90 Territoire-de-Belfort	445	2 619	17,0%	1 620	756	243	52,7%	32,6%	15,2%	4,9%	9,0%
52 Haute-Marne	582	3 492	16,7%	2 689	502	301	65,2%	50,2%	9,4%	5,6%	10,9%
24 Dordogne	1 013	6 145	16,5%	4 026	1418	701	61,2%	40,1%	14,1%	7,0%	10,1%
81 Tarn	1 025	6 401	16,0%	3 177	2525	699	57,4%	28,5%	22,6%	6,3%	9,2%
68 Haut-Rhin	1 992	12 548	15,9%	7 242	4661	645	49,4%	28,5%	18,4%	2,5%	7,8%
10 Aube	870	5 598	15,5%	3 939	1174	485	54,5%	38,3%	11,4%	4,7%	8,5%
57 Moselle	2 595	16 915	15,3%	11 643	4200	1072	50,7%	34,9%	12,6%	3,2%	7,8%
02 Aisne	1 639	10 702	15,3%	8 120	1294	1288	57,5%	43,6%	7,0%	6,9%	8,8%
73 Savoie	1 203	7 915	15,2%	4 923	2591	401	57,8%	35,9%	18,9%	2,9%	8,8%
62 Pas-de-Calais	4 199	28 164	14,9%	17 059	5046	6059	52,6%	31,8%	9,4%	11,3%	7,8%
88 Vosges	1 057	7 146	14,8%	5 201	1183	762	68,5%	49,9%	11,3%	7,3%	10,1%
61 Orne	794	5 405	14,7%	3 987	859	559	65,7%	48,4%	10,4%	6,8%	9,6%
19 Corrèze	578	3 982	14,5%	2 311	1160	511	66,1%	38,3%	19,2%	8,5%	9,6%
05 Hautes-Alpes	353	2 473	14,3%	1 225	1076	172	60,5%	30,0%	26,3%	4,2%	8,6%
15 Cantal	356	2 498	14,2%	1 911	361	226	70,5%	53,9%	10,2%	6,4%	10,0%
59 Nord	8 243	58 332	14,1%	32 387	13226	12719	58,5%	32,5%	13,3%	12,8%	8,3%
27 Eure	1 342	9 773	13,7%	6 970	2382	421	45,6%	32,5%	11,1%	6,9%	6,3%
80 Somme	1 544	11 623	13,3%	8 202	2010	1411	61,8%	43,6%	10,7%	7,5%	8,2%
34 Hérault	2 450	18 493	13,2%	9 685	7399	1409	51,3%	26,8%	20,5%	3,9%	6,8%
01 Ain	1 859	14 470	12,8%	10 756	3005	709	61,7%	45,8%	12,8%	3,0%	7,9%
14 Calvados	2 009	16 273	12,3%	12 394	2607	1272	75,1%	57,2%	12,0%	5,9%	9,3%
40 Landes	893	7 338	12,2%	5 437	1447	454	64,9%	48,1%	12,8%	4,0%	7,9%
51 Marne	1 405	11 724	12,0%	6 626	4098	1000	61,0%	34,5%	21,3%	5,2%	7,3%
70 Haute-Saône	519	4 332	12,0%	3 343	675	314	59,0%	45,6%	9,2%	4,3%	7,1%
67 Bas-Rhin	2 776	23 667	11,7%	12 794	9691	1182	64,9%	35,1%	26,6%	3,2%	7,6%
36 Indre	479	4 109	11,7%	3 021	718	370	71,3%	52,4%	12,5%	6,4%	8,3%
95 Val-d'Oise	2 844	24 499	11,6%	13 715	9368	1416	45,6%	25,5%	17,4%	2,6%	5,3%
91 Essonne	3 367	29 036	11,6%	15 788	12104	1144	54,5%	29,6%	22,7%	2,1%	6,3%
07 Ardèche	648	5 600	11,6%	3 119	1455	1026	59,3%	33,0%	15,4%	10,9%	6,9%

Cette seconde lecture donne une vision assez différente des zones en tension : quatorze départements ont un besoin exprimé (nombre de demandeurs concernés) supérieur à 20 % de l'offre d'accueil disponible. Parmi eux, quatre ont un taux égal ou supérieur à la moitié du nombre de places du département : la Creuse (75 %), la Corse du Sud (60 %), la Réunion (54 %) et la Haute Corse (50 %). Les raisons de cette tension apparaissent très différentes selon les départements : le cas de la Creuse interroge, compte tenu de la proportion très élevée d'enfants de moins de trois ans dont un parent est demandeur d'emploi avec un besoin de garde ; pour les trois autres départements cités, on a une combinaison entre un besoin relativement important par rapport à l'ensemble des enfants de moins de trois ans (quoique bien inférieur au cas de la Creuse), avec une offre de place d'accueil très faible (un taux de couverture des enfants de moins de trois ans par des places d'accueil d'un tiers, contre 60 % au niveau national), cette faiblesse étant due pour l'essentiel à la faiblesse du nombre

d'assistantes maternelles. A contrario, les départements dans lesquels la tension sur l'offre apparaît la plus faible combinent en général un besoin en solutions d'accueil plus limité, et une offre au-dessus de la moyenne, notamment en ce qui concerne les assistantes maternelles.

(tri selon % besoin / nombre de places)

Département	Nombre de demandeurs d'emploi ayant déclaré un frein relatif à la garde d'enfant	NB de places accueil total	% besoin / nombre places	Nombre de places par type			Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans en places d'accueil				% besoin / Nb enfts moins 3 ans
				Assistantes maternelles	EAJE	Autres	Ensemble	Assistantes maternelles	EAJE	Autres	
Ensemble (hors Mayotte)	157 888	1 362 568	11,6%	787 610	436 127	138 831	60,1%	34,7%	19,2%	6,1%	7,0%
77 Seine-et-Marne	3 472	30 049	11,6%	20 537	8401	1111	53,8%	36,8%	15,0%	2,0%	6,2%
31 Haute-Garonne	3 244	28 379	11,4%	14 346	12082	1951	60,0%	30,3%	25,5%	4,1%	6,9%
76 Seine-Maritime	3 181	28 441	11,2%	20 863	5983	1595	64,9%	47,6%	13,7%	3,6%	7,3%
03 Allier	644	5 845	11,0%	4 316	1010	519	64,3%	47,4%	11,1%	5,7%	7,1%
55 Meuse	409	3 769	10,9%	2 655	663	451	64,1%	45,1%	11,3%	7,7%	7,0%
60 Oise	1 844	17 007	10,8%	12 429	3412	1166	54,6%	39,9%	11,0%	3,7%	5,9%
08 Ardennes	520	4 859	10,7%	3 177	1044	638	54,6%	35,7%	11,7%	7,2%	5,8%
74 Haute-Savoie	1 751	16 394	10,7%	10 321	5563	510	54,7%	34,4%	18,6%	1,7%	5,8%
12 Aveyron	529	4 977	10,6%	3 151	1044	782	67,1%	42,5%	14,1%	10,5%	7,1%
48 Lozère	149	1 411	10,6%	662	383	366	68,8%	32,3%	18,7%	17,9%	7,3%
38 Isère	3 242	30 767	10,5%	20 482	8846	1439	69,2%	46,1%	19,9%	3,2%	7,3%
42 Loire	1 687	16 015	10,5%	9 675	4267	2073	61,7%	37,2%	16,4%	8,0%	6,5%
39 Jura	555	5 272	10,5%	3 960	869	443	66,8%	50,2%	11,0%	5,6%	7,0%
87 Haute-Vienne	672	6 456	10,4%	4 159	1861	436	60,7%	39,1%	17,5%	4,1%	6,3%
69 Rhône	4 671	45 780	10,2%	24 346	16197	5237	64,0%	34,1%	22,7%	7,3%	6,5%
78 Yvelines	3 415	33 509	10,2%	14 952	15790	2767	61,1%	27,3%	28,8%	5,0%	6,2%
89 Yonne	635	6 503	9,8%	4 716	1338	449	61,5%	44,6%	12,7%	4,2%	6,0%
33 Gironde	3 327	34 395	9,7%	21 776	10759	1860	69,4%	43,9%	21,7%	3,8%	6,7%
17 Charente-Maritime	1 137	11 906	9,5%	9 252	2085	569	71,0%	55,2%	12,4%	3,4%	6,8%
71 Saône-et-Loire	1 108	11 614	9,5%	8 253	2313	1048	71,3%	50,7%	14,2%	6,4%	6,8%
64 Pyrénées-Atlantiques	1 129	12 074	9,4%	7 048	3928	1098	63,3%	37,0%	20,6%	5,8%	5,9%
22 Côtes-d'Armor	1 173	12 803	9,2%	9 293	1829	1681	73,4%	53,3%	10,5%	9,6%	6,7%
50 Manche	1 036	11 350	9,1%	8 802	1421	1127	76,7%	59,5%	9,6%	7,6%	7,0%
32 Gers	319	3 497	9,1%	2 481	679	337	71,4%	50,7%	13,9%	6,9%	6,5%
54 Meurthe-et-Moselle	1 228	13 532	9,1%	8 303	3980	1249	57,3%	35,1%	16,8%	5,3%	5,2%
41 Loir-et-Cher	611	6 907	8,8%	5 396	1086	425	68,6%	53,6%	10,8%	4,2%	6,1%
25 Doubs	1 109	12 784	8,7%	9 103	2830	851	67,7%	48,2%	15,0%	4,5%	5,9%
63 Puy-de-Dôme	1 121	13 170	8,5%	9 213	3283	674	67,1%	46,9%	16,7%	3,4%	5,7%
16 Charente	562	6 680	8,4%	4 425	1614	621	67,6%	44,9%	16,4%	6,3%	5,7%
79 Deux-Sèvres	689	8 381	8,2%	6 672	1224	485	74,0%	58,9%	10,8%	4,3%	6,1%
18 Cher	479	5 839	8,2%	4 616	883	340	66,0%	52,2%	10,0%	3,8%	5,4%
43 Haute-Loire	490	6 006	8,2%	3 689	1002	1315	90,5%	55,6%	15,1%	19,8%	7,4%
94 Val-de-Marne	2 383	29 844	8,0%	10 523	16596	2725	52,6%	18,6%	29,3%	4,8%	4,2%
26 Drôme	792	10 221	7,7%	6 475	2920	826	59,8%	37,9%	17,1%	4,8%	4,6%
58 Nièvre	263	3 396	7,7%	2 376	673	347	65,5%	45,8%	13,0%	6,7%	5,1%
86 Vienne	644	8 741	7,4%	6 618	1649	474	64,9%	49,1%	12,2%	3,5%	4,8%
56 Morbihan	1 213	17 223	7,0%	11 634	2463	3126	77,5%	52,4%	11,1%	14,1%	5,5%
72 Sarthe	1 046	14 891	7,0%	12 237	1555	1099	78,7%	64,7%	8,2%	5,8%	5,5%
37 Indre-et-Loire	994	14 310	6,9%	10 393	3185	732	74,8%	54,3%	16,6%	3,8%	5,2%
92 Hauts-de-Seine	3 106	44 885	6,9%	11 059	25926	7900	68,8%	17,0%	39,7%	12,1%	4,8%
45 Loiret	1 018	14 796	6,9%	10 065	3950	781	61,7%	42,0%	16,5%	3,3%	4,2%
85 Vendée	1 075	15 763	6,8%	12 332	2025	1406	74,6%	58,4%	9,6%	6,7%	5,1%
75 Paris	3 488	54 291	6,4%	4 751	37922	11618	81,8%	7,2%	57,1%	17,5%	5,3%
53 Mayenne	426	8 443	5,0%	6 641	892	910	81,5%	64,1%	8,6%	8,8%	4,1%
44 Loire-Atlantique	1 970	39 244	5,0%	28 156	8218	2870	79,2%	56,8%	16,6%	5,8%	4,0%
49 Maine-et-Loire	1 058	22 076	4,8%	15 906	3992	2178	74,6%	53,7%	13,5%	7,4%	3,6%
35 Ille-et-Vilaine	1 168	28 543	4,1%	19 705	5034	3804	77,2%	53,3%	13,6%	10,3%	3,2%
28 Eure-et-Loir	302	9 570	3,2%	7 278	1802	490	62,7%	47,7%	11,8%	3,2%	2,0%
29 Finistère	649	20 934	3,1%	13 752	3475	3707	78,0%	51,3%	13,0%	13,8%	2,4%
21 Côte-d'Or	313	11 717	2,7%	7 608	3107	1002	72,2%	46,9%	19,2%	6,2%	1,9%
Ensemble (hors Mayotte)	157 888	1 362 568	11,6%	787 610	436 127	138 831	60,1%	34,7%	19,2%	6,1%	7,0%

Annexe 5 : La détection anticipée du frein au retour à l'emploi lié à la garde d'enfants dans le cadre de la mise en place du Pack de démarrage Pôle emploi

Aujourd'hui, tout inscrit à Pôle emploi bénéficie, entre 2 à 4 semaines après l'inscription en ligne, d'un entretien individuel de situation avec un conseiller, dédié au diagnostic.

Les récentes orientations gouvernementales sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi portent l'ambition d'un « pack de démarrage » intensif dans les 4 semaines qui suivent l'inscription à Pôle emploi. En effet, cette ambition vient du constat suivant : plus un demandeur d'emploi reste au chômage, plus ses chances de retrouver un emploi s'amenuisent (une étude montre que la probabilité de retour à l'emploi diminue avec le temps : pendant le premier trimestre, le taux de retour à l'emploi est de 25 % alors que pendant le cinquième trimestre, il chute à 14 %).

Il s'agit donc de permettre aux demandeurs d'emploi lors de ce temps dédié de 2 demi-journées :

- d'identifier, le plus rapidement possible, les obstacles à surmonter dont le frein au retour à l'emploi relatif à la garde d'enfants et les leviers à activer pour y remédier ;
- de proposer au plus tôt les services les plus en adéquation avec leurs besoins.

Le pack de démarrage associera des temps collectifs pour favoriser l'entraide entre les personnes et contribuer à rompre un sentiment d'isolement dont souffrent trop souvent les demandeurs d'emploi. Il se composera également d'un entretien individuel de conclusion approfondi, pour permettre à la personne de mûrir sa réflexion et d'établir, avec un conseiller (conseiller référent à privilégier), son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et d'aborder les freins spécifiques à sa situation dont les freins relatifs à la garde d'enfants font partie, afin de trouver des solutions personnalisées. Ainsi, le « pack » se compose de temps communs à tous et de temps modulaires

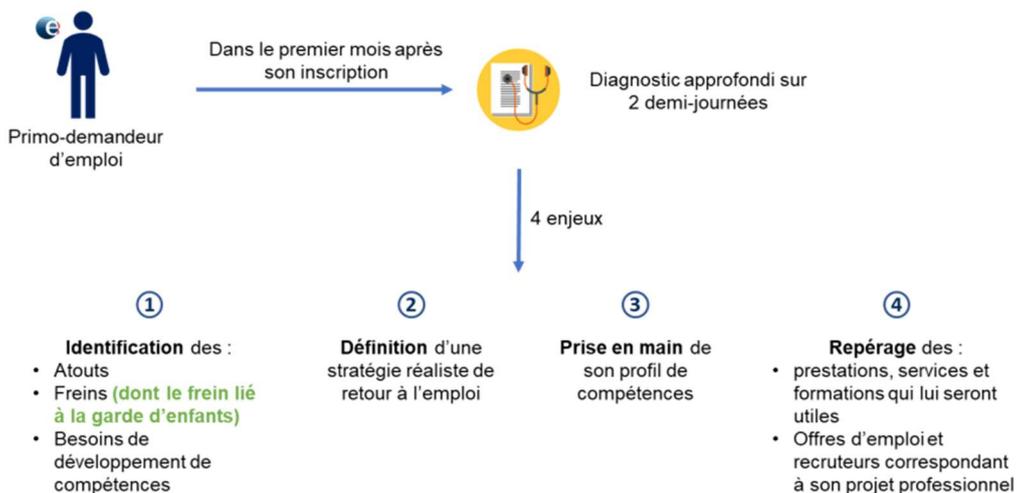
A l'issue de la réalisation de ce « pack de démarrage », le demandeur d'emploi, avec l'appui de son conseiller, aura :

- identifié ses atouts, ses freins (maîtrise du numérique, mobilité, garde d'enfants, handicap, illettrisme...) et ses besoins de développement de compétences correspondant à son projet professionnel ;
- défini sa stratégie réaliste de retour à l'emploi, au regard du marché du travail, et des actions à mener pour atteindre son objectif visé ;
- pris en main son profil de compétences, qu'il sera invité à rendre visible dès que possible pour les recruteurs ;
- repéré, le cas échéant, des offres d'emploi ou des recruteurs à contacter ainsi que les prestations, services ou formations qui lui sont utiles.

Grâce à un diagnostic en profondeur, chaque demandeur d'emploi disposera plus rapidement de toutes les clés pour construire, avec son conseiller, le parcours le plus efficace vers l'emploi.

Objectif

Disposer rapidement de toutes les clés pour construire, avec son conseiller, le parcours le plus efficace vers l'emploi



Annexe 6 : Evolution du cadre normatif des modes d'accueil en faveur de l'accueil des enfants de parents en recherche d'insertion professionnelle menée en application de l'article 50 de la loi dite ESSOC

|



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE



Menée en application de l'article 50 de la loi dite ESSOC, la réforme de simplification du cadre normatif des modes d'accueil du jeune enfant comporte un volet législatif (ordonnance) et un volet réglementaire (décret). Dans son ensemble, la réforme permet de mobiliser les différents modes d'accueil en faveur d'une offre d'accueil plus abondante et plus adaptée pour les enfants de parents en démarche d'accès ou de retour à l'emploi.

1. Modes d'accueil et emploi dans le projet d'ordonnance

Plusieurs dispositions de l'ordonnance sont de nature à contribuer au développement de l'offre d'accueil pour les enfants de parents en démarche d'accès ou de retour à l'emploi.

1. Dans un souci de cohérence entre les modes d'accueil, et afin de lever collectivement des freins à l'emploi, l'ordonnance mobilise l'ensemble des acteurs du secteur pour offrir des solutions d'accueil pour les enfants dont les parents sont engagés dans une démarche de retour ou d'accès à l'emploi. Les dispositions anciennes du code de l'action sociale et des familles (article L214-7) qui ne visent que les établissements d'accueil collectif sont conservées mais complétées par un premier alinéa ainsi rédigé :

« Les différents modes d'accueil du jeune enfant visés à l'article L. 214-1 du présent code veillent à offrir des solutions d'accueil pour les enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de demandeurs d'emploi et de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, y compris s'agissant des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant mentionnée au 3° de l'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux formations et actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées. »

Les dispositions relatives à la garantie de places dans les établissements pour les seules personnes en insertion sociale et professionnelle respectant des conditions de ressources fixées par voie réglementaire, sont conservées. Il demeure cependant possible de modifier les dispositions réglementaires relatives à ces dispositions.

Pour permettre aux assistants maternels de participer à la mobilisation pour l'emploi, l'ordonnance révisé les dispositions du code de l'action sociale et des familles (L421-4) permettant au président du conseil départemental d'autoriser à titre dérogatoire une assistante maternelle à accueillir ponctuellement davantage d'enfants que ne le prévoit son agrément. Il explicite parmi les motifs possibles de cette dérogation l'accueil d'enfants de parents engagés dans une démarche de retour ou d'accès à l'emploi. Il est également prévu de réviser l'encadrement réglementaire de cette disposition afin de faciliter son usage. En particulier il s'agit de permettre qu'une extension soit accordée sur demande en amont de l'expression d'un besoin d'accueil, pour un nombre limitatif d'heures par mois et avec une obligation de communication à la PMI des coordonnées de l'enfant accueilli et des parents.

2. Par ailleurs, l'ordonnance réforme la gouvernance départementale des modes d'accueil du jeune enfant et offre, avec le Comité départemental des services aux familles, une instance pouvant compter dans ses missions (fixées par voie réglementaire) le développement, l'accessibilité et la connaissance d'une offre d'accueil pour les parents engagés dans une démarche d'accès ou de retour à l'emploi. Ce thème constituera un élément obligatoire du Schéma départemental des services aux familles, tant sur son volet diagnostic que dans le plan d'action dont le Comité départemental sera chargé de suivre la mise en œuvre.

2. Dispositions spécifiques en faveur de l'accueil occasionnel et/ou en lien avec la facilitation de l'insertion professionnelle des parents d'enfants de moins de trois ans

Outre les évolutions significatives apportées par l'ordonnance, il est possible de faire évoluer plusieurs textes réglementaires prévoyant des dispositions spécifiquement liées à l'accueil occasionnel d'une part et /ou de nature à favoriser l'évolution de l'offre d'accueil des enfants de parents inscrits dans une démarche d'insertion professionnelle, d'autre part.

Il est ainsi possible de soulever plusieurs questions auxquelles les travaux du groupe de travail pourront apporter des réponses afin de décider le cas échéant de modifications réglementaires :

1. L'organisation du suivi et l'évaluation des actions menées : Quel rôle confier au Comité Départemental des Services aux Familles ? ;
2. Le raisonnement en places garanties : Les dispositions actuelles doivent-elles être remplacées par un système de réservation d'un volant d'heures annuelles ? ;
3. Le périmètre du public ciblé : Faut-il élargir le public cible en modifiant les conditions de ressources ? ;
4. Le périmètre des établissements mobilisés : Faut-il impliquer également les établissements de moins de 20 places ? ;
5. L'accompagnement des dispositions : Comment faire en sorte que les établissements adhèrent et mettent en œuvre les dispositions de l'article L214-7 ?

1. Suivi et évaluation. L'évolution de la gouvernance, confiée aux comités départementaux de services aux familles permet désormais de définir, d'encadrer et de suivre l'évolution de l'offre d'accueil sur les territoires, d'en renforcer le maillage territorial et d'adapter le plan d'action dédié. Il pourrait être précisé l'obligation de traiter dans le schéma départemental des services aux familles (diagnostic et plan d'action) :

- Le développement, l'accessibilité et l'utilisation de l'offre d'accueil pour les enfants de personnes engagées dans une démarche d'accès ou de retour à l'emploi (selon l'article L214-7) ;
- Le développement, l'accessibilité et l'utilisation de l'offre d'accueil en horaires atypiques.

2. Raisonner en termes d'enveloppes d'heures et non de place. Les dispositions actuelles impose de garantir (décret 2006-1753) une possibilité d'accueil d'« un enfant par tranche de vingt places ». Afin d'être plus adapté à la facturation et au financement désormais à l'heure et afin de favoriser l'accueil occasionnel, il pourrait être envisagé d'adapter la formulation pour faciliter sa compréhension et son application. Il s'agirait notamment d'offrir l'accueil à un ou plusieurs enfants selon un volume hebdomadaire total équivalent à celle d'une place selon une amplitude d'ouverture standard d'établissement, soit environ 50 heures par semaine. Bien que les volumes horaires, en réalité, restent inchangés, cette simplification serait de nature à

faciliter l'accueil de plusieurs enfants sur des contrats d'accueil de durées et d'horaires distincts.

Parallèlement, les dispositions réglementaires pourraient être précisées de manière à clarifier comment un établissement peut attester du respect de son obligation.

3. Public cible. Les dispositions actuelles réservent le dispositif au profit des parents répondants aux critères de ressources fixés par voie réglementaire (article D214-7-1). Il pourrait être proposé de supprimer ces critères de ressources afin d'ouvrir le dispositif à tous les enfants de parents demandeurs d'emploi. Le risque serait que les familles les plus nécessiteuses ne seraient plus prioritaires et pourraient être évincées. A l'inverse, la disposition serait de nature à favoriser l'utilisation des places réservées et d'ouvrir le dispositif aux établissements pratiquant une tarification entraînant un reste à charge plus fort, en particulier les micro-crèches.

4. Etablissements mobilisés. Actuellement les dispositions imposent aux établissements de garantir une place par tranche de 20 places. Cela exclut de fait tous les établissements de moins de 20 places. Ceux-ci peuvent contribuer volontairement à l'effort en utilisant notamment leur capacité d'accueil en surnombre mais n'ont pas d'obligation de garantie de places.

Si le seuil de déclenchement de l'obligation de garantie était abaissé à 10 places, la quasi-totalité des établissements seraient mobilisés, y compris les micro-crèches. Cette disposition favoriserait la mixité sociale au sein de tous établissements. Une telle disposition créerait cependant une obligation nouvelle et devrait être proportionnée à la capacité d'accueil de l'établissement pour lequel le gel possible d'une place serait de nature à déstabiliser l'équilibre financier.

Si l'idée en était retenue, il serait opportun :

- De substituer au raisonnement par place un raisonnement par heures ;
- De raisonner par tranche de 10 places ;
- D'ouvrir le public cible à l'ensemble des demandeurs d'emploi, sans condition de ressources ;
- De fixer pour chaque catégorie d'établissement un volume d'heures d'accueil d'enfants de demandeurs d'emploi, sans condition de ressources ;

Par exemple :

- Micro-crèche (jusqu'à 12 places) : 5 heures / semaine
- Petite crèche (13 à 25 places) : 10 heures / semaine
- Crèche (25 à 39 places) : 50 heures / semaine
- Grande crèche (40 à 59 places) : 100 heures / semaine
- Très grande crèche (60 places et plus) : 150 heures / semaine

5. Accompagner les établissements dans la mise en œuvre. L'article L214.7 du CASF et le décret 2006-1753 prévoient les modalités selon lesquelles les projets des établissements d'accueil du jeune enfant (R2324-29 du code de la santé publique-CSP) et les règlements de fonctionnement (R2324-30 du CSP) garantissent des places pour l'accueil d'enfants de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, ou bénéficiant d'un congé parental. Il peut être envisagé de :

- Sensibiliser les établissements et leurs gestionnaires sur la question des critères d'attribution de places, dans le sillage du rapport de Mme Laithier et afin de favoriser

la transparence et de prévenir la discrimination selon la situation professionnelle des parents.

- Accompagner les établissements dans la rédaction de leurs projets d'établissement et règlements de fonctionnement de façon à préciser que les modes d'accueil du jeune enfant s'adressent à tous les parents ayant à leur charge au moins un enfant de moins de trois ans, sans condition d'activité. Le projet social pourrait préciser les décisions retenues quant aux modalités envisagées pour faciliter l'accueil de tous les publics, notamment les conditions d'accompagnement des parents, par exemple dans le cadre du label AVIP, proposé par la CNAF ou d'autres dispositifs existants.
- Les rapports d'activité transmis par les gestionnaires à la Caf pourraient renseigner du volume d'heures d'accueil hebdomadaires contractualisées ou réalisées, du nombre de contrats ainsi que du nombre d'enfants et de parents bénéficiaires.

Ces différentes propositions seraient de nature à favoriser le développement d'une offre d'accueil réservée aux parents en recherche d'insertion professionnelle, mais également potentiellement à tous ceux dont un accueil occasionnel favoriserait l'insertion sociale des enfants.

Le cas des micro-crèches doit être étudié avec attention. S'il peut être souhaitable que ces établissements (au nombre de 780, soit 6 % du nombre d'EAJE selon l'observatoire national de la petite enfance rapport 2017) puissent participer à la mobilisation pour l'emploi et que certains y participent déjà en offrant des solutions d'accueil occasionnel, il est à noter qu'il s'agirait d'une obligation réglementaire nouvelle et que la plus grande liberté tarifaire permise par le financement optionnel via le CMG entraîne un reste à charge plus élevé et peut constituer un frein à l'accès à ces établissements pour les demandeurs d'emploi aux ressources les moins élevées.

La part des nouveaux EAJE qui pourraient être soumis à l'obligation d'un volume réservé à l'accueil du public visé (les EAJE de 11 à 19 places) correspond à 34 % des EAJE (au nombre de 4070). Leur profil est très majoritairement en lien avec les acteurs de droit privé (associatif ou parental) qui consacrent déjà, dans les faits, une ouverture effective aux publics en recherche d'insertion.

Enfin, l'évolution du projet social des établissements d'accueil du jeune enfant, dans le contexte de la mise en œuvre du plan « Ambition 600 000 » auprès des différents professionnels petite enfance, permettra une réflexion plus approfondie, plus qualitative pour les équipes de professionnels, dont les bénéfices serviront à tous les enfants et leurs familles.

Annexe 7 : Des dispositifs d'intermédiation et de mise en relation à consolider et à mieux coordonner

1. MaCigogne.fr

1. *MaCigogne.fr : un dispositif pensé pour lever le frein à la garde d'enfant des demandeurs d'emploi*

Cette application, lancée en juin 2017, a été développée par Pôle emploi en partenariat avec la Cnaf (fourniture du fichier EAJE 2017). Elle est destinée aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (toutes catégories, 1 à 6), dès lors que leur inscription est active (ce qui peut demeurer le cas même en cas de suspension des droits).

Il s'agit en effet d'une plateforme de mise en relation des demandeurs d'emploi (sans distinction d'accompagnement) avec les structures d'accueil conventionnées PSU, qui vise à leur apporter de nouvelles solutions lorsqu'ils rencontrent des difficultés pour faire garder leur(s) enfant(s). Le dispositif vise donc à faciliter leurs démarches de recherche d'emploi en leur permettant de trouver rapidement un moyen d'accueillir leur(s) enfant(s) de 0 à 3 ans en cas d'entretien d'embauche, de rendez-vous Pôle emploi, d'un stage de formation ou de toute autre démarche en lien avec l'insertion.

Il avait été envisagé d'ouvrir le service aux bénéficiaires RSA en 2018. Pôle emploi est aujourd'hui en attente que la Cnaf soit en mesure de lui fournir un système de connexion similaire à Pôle emploi connect afin que les bénéficiaires n'aient pas besoin de créer un compte supplémentaire.

2. *Des axes d'amélioration sont à l'étude afin de répondre aux limites identifiées sur le service*

A ce jour, après 2 ans et demi d'utilisation, 3 732 demandeurs d'emploi se sont inscrits sur la plateforme et 542 demandes ont abouti. Au regard du taux de refus constaté, un audit ergonomique du site et une enquête ont été réalisés par Pôle emploi début 2019 afin de prendre des actions correctives.

Initialement MaCigogne visait à lever le frein à la garde d'enfant remonté par certains demandeurs d'emploi. Pour répondre à cet objectif, le choix avait été fait à l'ouverture du service de :

- se concentrer sur les besoins ponctuels afin de permettre aux demandeurs d'emploi de réaliser toute action nécessaire à leur réinsertion (ex. entretien, rendez-vous Pôle emploi) ;
- de privilégier le recours aux EAJE conventionnés PSU soit un mode d'accueil au maillage territorial fort et connu (via la Cnaf) dont le coût de reste à charge du parent était raisonnable.

Au regard de ce positionnement, le service proposé a dû intégrer certaines contraintes inhérentes aux réalités opérationnelles et culturelles des professionnels de la petite enfance.

a. Une solution amenée à évoluer pour mieux répondre aux besoins d'accueil d'urgence et de longue durée

Ainsi, la première limite du service au regard de l'utilisateur demandeur d'emploi réside dans le fait qu'une demande d'accueil doit être réalisée au plus tard 72 heures à l'avance et ne permet pas d'apporter une réponse à certains besoins « urgents » (suite à une proposition d'intérim par exemple) ou de longue durée (en cas de reprise d'emploi durable).

Cette règle de gestion vise notamment à permettre la cohabitation d'une offre ponctuelle et d'une offre pérenne au sein d'un même EAJE. En effet, il s'agit de ne pas fragiliser le projet pédagogique (au service de l'enfant) de l'établissement en garantissant aux structures d'accueil une visibilité sur les besoins ponctuels afin de leur permettre de s'organiser et de préparer l'accueil de l'enfant dans de bonnes conditions. C'est également la raison pour laquelle les périodes d'accueil proposées aujourd'hui ne peuvent être inférieures à une demi-

journée même pour un besoin d'une heure. Au regard de la situation de demandeurs d'emploi des parents concernés, on peut toutefois envisager que cette demi-journée puisse être mise à profit dans le cadre de leur projet d'insertion professionnelle.

Au regard de l'expérimentation actuellement en cours en Vendée, une piste est à l'étude concernant la possibilité de supprimer la limite maximale des 3 jours d'accueil afin d'étendre les situations couvertes notamment dans le cadre de la formation. Enfin, si Pôle emploi s'est d'abord positionné sur le créneau de l'accueil occasionnel mais non inopiné, il n'est pas exclu d'enrichir l'offre de service à l'avenir au regard d'évolutions techniques en cours de développement (API) et des retours d'expériences utilisateurs (demandeurs d'emploi et crèches).

b. Une API est en cours de développement pour automatiser la remontée des disponibilités

Une deuxième limite concerne le recensement et l'affichage en temps réel des places disponibles, incomplet au regard de l'offre en accueil collectif existante : bien que toutes les structures financées par la PSU aient été préenregistrées (même si la transmission par la Cnaf d'un fichier consolidé en temps réel améliorerait fortement la qualité de l'actualisation), nombreuses sont celles qui n'ont pas activé leur compte.

En pratique, les profils actifs sur MaCigogne aujourd'hui sont principalement des crèches privées (réseau Attitude et Maisons bleues par exemple à Paris) avec quelques structures associatives et publiques, toutes conventionnées PSU. S'agissant en particulier des crèches publiques, le contexte est parfois plutôt celui d'une quasi-concurrence des outils et applications. Ainsi en va-t-il sur Paris, avec l'application « mesdoudous » développée par la Ville uniquement sur le périmètre des crèches municipales, pour les personnes en liste d'attente pour une place pérenne, à qui il est proposé de déposer leur enfant sur des créneaux ponctuels. Ainsi, moins de 10 % des EAJE adhèrent au dispositif MaCigogne à ce stade (1 125 structures sur 12 000), dont un grand nombre ne renseignent pas effectivement leurs disponibilités.

L'expérimentation menée en Vendée a mis en évidence que le plein appui des acteurs locaux (agglomérations, Conseils généraux, communes) était un élément déterminant. En effet les crèches publiques sont pour l'instant relativement réticentes à rentrer dans le dispositif, par souci du bien-être de l'enfant (période d'adaptation), avec une culture professionnelle moins favorable à l'accueil occasionnel. Il en découle le besoin d'une communication synchronisée menée par Pôle emploi (vis-à-vis des demandeurs d'emploi), mais aussi par les Caf et la Cnaf pour convaincre les structures d'afficher leurs disponibilités, en insistant sur le fait que MaCigogne est un service de mise en relation et que la décision de réserver la place pour l'enfant du demandeur d'emploi reste prise par la crèche après échange avec le parent.

Au-delà des questions de coordination et d'animation, l'amélioration du recours à l'outil et de sa pertinence (en termes de qualité et actualisation de l'information) passe toutefois dans un premier temps par des progrès informatiques. Est ainsi prévu le déploiement d'une interface de programmation applicative (API) en décembre 2019. Celle-ci a vocation à permettre une mise en ligne automatique sur Macigogne.fr des disponibilités de places en EAJE, grâce à une récupération automatique à partir des outils internes de gestion des établissements, ce qui devrait nettement améliorer le renseignement des disponibilités, leur fiabilité mais aussi l'adhésion des structures au dispositif, et donc *in fine* la fréquence de connexion des demandeurs d'emploi au site internet (d'autant plus que l'API créée par Pôle emploi a vocation à être mise à disposition gracieuse des éditeurs - en contrepartie de l'acceptation des CGU – mais aussi de la Cnaf, pour qui Pôle emploi développe un accès privilégié dans le but d'alimenter le service monenfant.fr).

Les travaux liés à l'API ont d'ores et déjà été initiés avec un réseau de crèches (Les Petits Chaperons Rouges) ayant un système d'information internalisé pour le réseau mais aussi, dans le cadre de l'expérimentation vendéenne, avec l'agglomération de la Roche-sur-Yon qui travaille avec Arpège (logiciel de gestion retenu par environ 70 % des EAJE, notamment

publics). D'autres contacts sont en cours. Pôle emploi maintient la date de livraison de l'API pour décembre 2019 malgré un décalage des tests avec Arpège par rapport aux délais initialement envisagés.

Le travail de Pôle emploi sur l'API est appuyé par la FFEC et la Cnaf pour la mise en relation avec les éditeurs. Se pose toutefois la question de l'articulation de ces avancées avec celles, prévisibles, de monenfant.fr suite à l'article 49 du PLFSS 2020 qui pose l'obligation, pour les professionnels et structures d'accueil de la petite enfance, de déclarer au fil de l'eau leurs disponibilités d'accueil sur cet autre site plus généraliste d'information aux familles. Ainsi, il a été convenu de mettre en place un accès aux données de disponibilité des crèches sur monenfant.fr via MaCigogne.fr. Des échanges techniques entre la DSI Pôle emploi, la DSI de la Cnaf et les éditeurs de logiciels des crèches sont en cours sur ce sujet.

c. Des pistes sont à l'étude pour alléger le processus de mise en relation

Une troisième limite évoquée réside dans la nécessité pour le demandeur d'emploi de fournir un justificatif des démarches entraînant le besoin de garde. L'expérimentation actuellement en cours en Vendée a montré que cette condition à la demande de réservation pouvait, en plus d'alourdir les tâches des conseillers Pôle emploi, décourager les structures d'accueil en leur laissant penser qu'il s'agissait d'une mission supplémentaire à leur charge. Il est donc envisagé d'assouplir cette obligation de justification afin d'éviter d'alourdir le processus pour le demandeur d'emploi et pour les conseillers Pôle emploi. Cela pourrait également permettre de prendre en charge un plus grand nombre de situations liées à la reprise d'emploi (ex. rendez-vous Cap emploi, mission locale...).

3. Les questions en cours de discussion

La question de l'articulation de l'accueil ponctuel avec la gouvernance de l'accueil « standard » se pose d'autant plus que l'attribution pérenne des places d'accueil continue à relever de la compétence des collectivités territoriales et des commissions d'attribution. Cette articulation devra donc être pensée : il serait en effet dommageable qu'au moment effectif de la reprise d'un emploi les solutions temporaires trouvées au moment de la recherche ne puissent être poursuivies.

Enfin, l'accueil individuel est aujourd'hui hors champ du dispositif MaCigogne. Or, si la Cnaf avec monenfant.fr devrait rapidement progresser sur le front de l'information sur l'accueil individuel, Pôle emploi dispose aujourd'hui d'informations de première main sur les situations de sous-activité des assistantes maternelles. La question devra cependant être approfondie avant toute évolution de MaCigogne.fr sur ce point, au regard de la nécessité de multiplier les contrats de particuliers employeurs en cas de sollicitation d'une assistante maternelle dans ce cadre, et de la tendance des assistantes maternelles à privilégier des contrats de trois mois minimum.

2. Monenfant.fr

L'outil www.mon-enfant.fr a été créé en 2009 et progressivement enrichi de nouvelles fonctionnalités. Il a vocation à améliorer la rencontre entre l'offre d'accueil du jeune enfant et les besoins des parents.

Le service qu'il offre actuellement est un recensement de l'offre théorique : existence et géolocalisation des structures et professionnels existants, nombre de places théoriques des structures et données d'agrément des assistantes maternelles, projet pédagogique des structures, spécificités éventuelles. Le recensement étant obligatoire pour les EAJE³⁵, le service est effectif pour 100 % des EAJE. S'agissant des assistantes maternelles, si le service était jusque-là facultatif et dépendant de la transmission par chaque département de données

³⁵ Le référencement sur Monenfant.fr est en effet obligatoire pour les EAJE bénéficiant d'un financement PSU ainsi que pour les micro-crèches PAJE

d'agrément à la Caf³⁶, l'article 49 du PLFSS 2020 le rend obligatoire pour ces professionnelles. Un projet de base unique des agréments est en outre à l'étude par l'ACOSS, le Centre Pajemploi, la Cnaf et la DSS.

En revanche, le site www.mon-enfant.fr ne recense pas les services de garde à domicile. Il n'est pas, non plus, en capacité de permettre aux familles de faire une demande de place d'accueil (même si elles peuvent faire une demande d'information à une structure) selon des fonctionnalités de mise en relation type sites Airbnb ou Doctolib.

Les évolutions fonctionnelles du site devraient permettre d'afficher d'ici juin 2020 les places d'accueil disponibles en accueil occasionnel en EAJE (places libérées temporairement par des enfants en vacances ou malades, etc.) tout en bénéficiant des effets de l'article 49 du PLFSS quant au recensement plus complet des assistantes maternelles. Pour l'instant, le renseignement des places vacantes reste facultatif tant pour la structure que pour l'assistante maternelle et nécessite un renseignement manuel. La mise en œuvre de cette évolution devrait s'appuyer sur l'API développée par Pôle emploi dans le cadre du déploiement de Ma Cigogne. Elle est conditionnée aux résultats des travaux menés par la Cnaf avec les éditeurs de logiciel et à l'adhésion des collectivités.

Comme l'ont relevé les Directeurs généraux de la Cnaf et de Pôle emploi dans leur note du 22 mai 2019 à l'attention des directeurs de cabinet des ministres des solidarités et de la santé et du travail, « la question de la coexistence des deux outils (www.mon-enfant.fr et www.macigogne.fr) pourra se poser à terme ». Le Directeur général de la Cnaf soulignait déjà quelques jours auparavant l'enjeu de « *construire les offres de service complémentaires les plus pertinentes, de clarifier les périmètres d'intervention des acteurs, d'éviter les redondances de services et d'optimiser les dépenses de développement* ». Il s'agit là parfois d'enjeux à plus court terme ; ainsi la Cnaf a indiqué souhaiter récupérer l'API que Pôle emploi avait déjà développé (note du 14 mai 2019 à la directrice de cabinet de la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la santé).

³⁶ La demande d'agrément des assistantes maternelles comportait la mention de leur consentement à la mise en ligne leurs coordonnées sur le site Monenfant.fr. Pour bénéficier de l'aide à l'investissement en faveur de l'accueil individuel, l'assistante maternelle devait néanmoins donner son accord au conseil départemental pour figurer sur le site Monenfant.fr et s'engager à renseigner régulièrement son profil dont ses disponibilités d'accueil. En conséquence, Monenfant.fr recouvrait seulement 75 % des assistantes maternelles en activité.

Annexe 8 : Une offre de places d'accueil très différente selon les 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. D'où l'importance d'analyser comment se répartit l'offre au niveau communal. C'est l'objet de cette note.

1. De grandes inégalités entre types de territoires

En synthèse, on peut 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.

Les trois tableaux joints permettent d'argumenter ce constat.

1.1 Des crèches plutôt au centre des métropoles et des grandes agglomérations, des assistantes maternelles plutôt dans le périurbain

Le tableau 1 détaille l'offre de places d'accueil selon le type d'agglomération, en distinguant les communes centre et les banlieues pour les plus grandes, et en distinguant pour les communes rurales celles qui ont un caractère périurbain des autres. Pour chacun des segments de l'offre on a retenu à titre d'illustration deux seuils concernant le taux de couverture des enfants de moins de trois ans en places d'accueil, ces seuils étant situés autour de la moyenne nationale pour le mode d'accueil concerné.

En ce qui concerne l'offre totale (EAJE + assistantes maternelles + autres), les chiffres sont relativement homogènes quel que soit le type de commune : un peu plus de 50% des communes ont une offre de places d'accueil pour au moins 60% de leurs jeunes enfants. Dérogent à ce constat la banlieue parisienne et les villes-centre des grandes métropoles et grandes agglomérations de province, en raison d'une offre plus limitée de places d'assistantes maternelles.

Si l'on s'intéresse aux places en EAJE, les écarts sont beaucoup plus significatifs : les grandes métropoles, notamment les villes-centre, se distinguent par une offre nettement plus élevée que dans les petites agglomérations et les communes rurales, périurbaines ou non, nettement moins bien dotées.

Pour l'offre de places auprès d'assistantes maternelles, le constat est inverse : une offre très faible dans l'agglomération parisienne et les villes-centre des grandes métropoles et agglomérations, une offre abondante dans les petites et moyennes agglomérations et dans

les communes rurales, avec une mention spéciale pour les communes rurales périurbaines qui disposent de l'offre la plus abondante.

Tableau 1 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le type de commune

Type d'unité urbaine et de commune		Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
		Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles		Au moins 20%	Au moins 30%	
		Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%			
Unité urbaine de Paris	Centre	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	69 488
	Banlieue	68,7%	26,4%	55,2%	25,3%	16,8%	0,9%	25,0%	0,4%	372 494
	Ensemble	73,7%	38,0%	62,3%	37,0%	14,2%	0,7%	21,1%	0,3%	441 982
Unité urbaine de 200 000 à 1 999 999 habitants	Centre	94,6%	31,6%	85,9%	26,5%	12,6%	0,0%	0,4%	0,0%	231 637
	Banlieue	85,8%	47,4%	42,5%	14,5%	57,6%	15,6%	68,6%	6,3%	331 459
	Ensemble	89,4%	40,9%	60,3%	19,5%	39,1%	9,2%	40,5%	3,7%	563 096
Unité urbaine de 100 000 à 199 999 habitants	Centre	70,8%	20,7%	59,6%	7,4%	8,9%	0,0%	13,9%	0,0%	59 686
	Banlieue	84,1%	53,3%	32,8%	12,1%	69,4%	30,0%	57,5%	8,7%	54 920
	Ensemble	77,2%	36,3%	46,8%	9,7%	37,9%	14,4%	34,8%	4,2%	114 606
Unité urbaine de 50 000 à 99 999 habitants		79,7%	31,7%	44,9%	9,0%	41,6%	11,5%	44,9%	4,8%	153 981
Unité urbaine de 20 000 à 49 999 habitants		86,3%	50,8%	38,8%	9,6%	64,4%	22,3%	49,1%	6,9%	124 386
Unité urbaine 10 000 à 19 999 habitants		88,8%	55,6%	32,9%	12,0%	72,5%	31,3%	59,5%	9,1%	99 702
Unité urbaine de 2 000 à 9 999 habitants		87,9%	61,6%	25,8%	10,0%	79,5%	46,7%	65,8%	13,6%	263 492
Commune rurale périurbaine		79,2%	43,3%	4,7%	1,9%	80,5%	46,4%	55,9%	10,1%	264 312
Commune rurale isolée (hors pôle urbain)		75,2%	34,2%	5,9%	2,5%	75,6%	33,8%	32,2%	4,5%	231 286
Total		82,0%	42,7%	40,5%	15,9%	50,5%	20,9%	41,9%	5,5%	2 256 843

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'efabts de 0 à 2 ans de la commune.

Enfin, le recours au congé parental indemnifié (CLCA) concerne plutôt les habitants des petites agglomérations, et ceux des banlieues des grandes agglomérations de province.

1.2 Les crèches se concentrent dans les communes riches

Le potentiel financier dont peuvent disposer les communes est déterminant dans le type d'offres de places d'accueil qu'elles peuvent proposer. Si le fait de s'installer en un lieu donné en tant qu'assistante maternelle repose avant tout sur l'initiative individuelle, l'ouverture et la gestion au cours du temps de places de crèches sollicitent beaucoup plus directement les finances locales. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'importance de l'offre de places en EAJE est très fortement corrélée avec le potentiel financier de la commune (tableau 2). A contrario, les assistantes maternelles semblent se positionner en complément : là où l'offre de places de crèche est faible, les places auprès d'assistantes maternelles sont bien plus nombreuses.

Tableau 2 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le potentiel financier de la commune

Potentiel financier par habitant de la commune	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles		Au moins 20%	Au moins 30%	
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%			
Inconnu	80,9%	53,0%	28,3%	11,0%	81,0%	41,0%	56,0%	3,6%	10 199
< 500€	73,9%	32,0%	2,4%	0,8%	77,8%	34,4%	34,6%	3,6%	98 160
de 500 à 599€	78,0%	39,5%	4,9%	1,7%	78,5%	40,6%	49,6%	8,7%	175 180
de 600 à 699€	80,0%	45,5%	8,9%	3,1%	77,4%	42,8%	56,3%	8,9%	193 242
de 700 à 799€	78,3%	48,2%	14,1%	4,9%	72,9%	39,7%	58,3%	10,9%	175 155
de 800 à 899€	79,8%	46,4%	21,9%	8,0%	66,1%	32,1%	55,5%	11,2%	181 250
de 900 à 1000€	68,0%	36,2%	33,7%	6,6%	48,8%	19,7%	39,8%	6,3%	262 807
de 1000 à 1499€	88,0%	38,8%	60,3%	19,3%	37,4%	8,9%	36,8%	2,9%	907 124
>= 1500€	86,6%	60,7%	71,7%	52,5%	20,8%	7,9%	27,6%	2,6%	253 811
Total	82,0%	42,7%	40,5%	15,9%	50,5%	20,9%	41,9%	5,5%	2 256 928

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'efabts de 0 à 2 ans de la commune.

1.3 Les plus aisés disposent de l'offre la plus abondante, les plus pauvres restent à l'écart

Les observations en fonction du niveau de vie des habitants de la commune sont en cohérence avec les constats précédents (tableau 3) :

- les plus aisés disposent de l'offre la plus abondants, notamment grâce à la très forte concentration de l'offre en crèche dans les communes où vivent les plus hauts revenus ;
- a contrario, les familles vivant dans les communes hébergeant les habitants les plus pauvres (la moitié des habitants vit en dessous du seuil de pauvreté) ne disposent que d'une offre totale très limitée, quel que soit le mode d'accueil ;
- on peut noter enfin que les bénéficiaires du CLCA se retrouvent plutôt dans les territoires moyennement aisés.

Tableau 3 : l'offre d'accueil de jeunes enfants selon le niveau de vie des habitants de la commune

Niveau de vie annuel médian de la commune par habitant	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles		Au moins 20%	Au moins 30%	
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%			
Inconnu	66,5%	24,6%	7,9%	2,9%	66,5%	24,2%	7,0%	0,4%	6 679
<16 000€	16,6%	2,0%	12,6%	0,6%	4,3%	0,6%	10,0%	0,2%	131 877
de 16 000 à 17999€	72,5%	18,0%	37,7%	4,0%	29,7%	6,9%	23,7%	1,1%	386 187
de 18 000 à 19 999€	86,5%	37,7%	35,8%	7,5%	55,6%	22,1%	42,6%	4,7%	674 353
de 20 000 à 21 999€	89,0%	55,7%	38,7%	16,9%	65,4%	32,6%	56,7%	9,3%	502 478
de 22 000 à 23 999€	91,3%	52,9%	41,0%	15,1%	72,4%	35,7%	63,5%	11,4%	239 981
>= 24 000€	93,5%	72,3%	68,4%	54,2%	43,5%	14,1%	37,0%	4,7%	315 368
Total	82,0%	42,7%	40,5%	15,9%	50,5%	20,9%	41,9%	5,5%	2 256 924

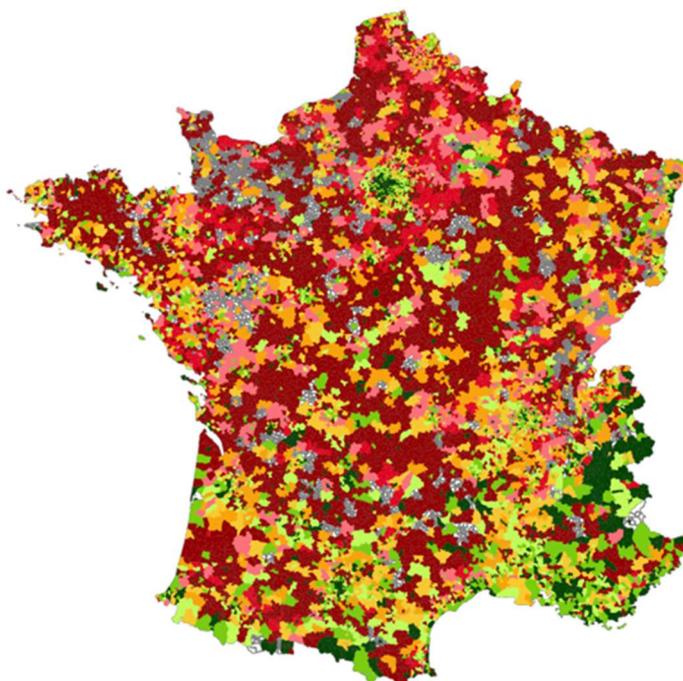
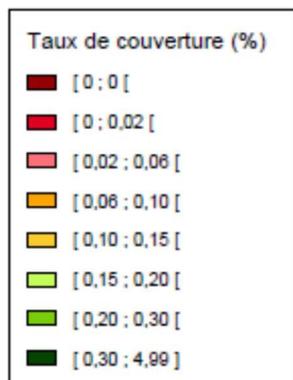
Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'enfants de 0 à 2 ans de la commune.

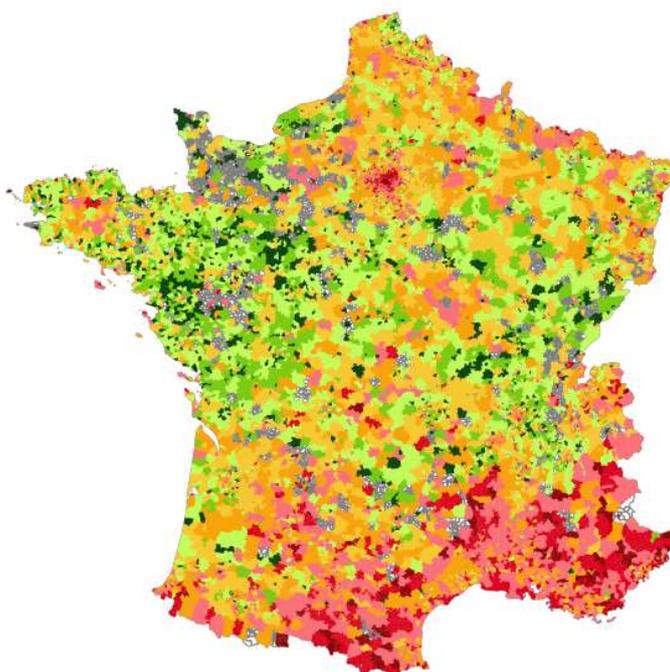
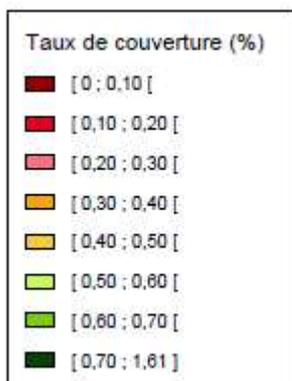
2. Une visualisation au travers d'une analyse cartographique

Des cartes rendent bien mieux compte que des tableaux de la répartition de l'offre de places d'accueil de jeunes enfants sur le territoire. On présentera à cet effet deux cartes rendant compte de la répartition des places d'EAJE et d'assistantes maternelles sur la France métropolitaine (cartes 1 et 2), puis les mêmes indicateurs sur deux régions, l'Ile-de-France (cartes 3 et 4) et les départements du Nord et du Pas-de-Calais (ancienne région Nord - Pas-de-Calais) (cartes 5 et 6).

La carte 1 montre la forte concentration des places d'EAJE dans les grandes métropoles, et dans le quart sud-est du pays ; des zones importantes (en rouge sombre sur la carte), ne comptent aucune place. A contrario, l'offre de places d'assistantes maternelles apparaît bien plus diffuse (carte 2), celles-ci étant présentes sur l'ensemble du territoire à l'exception du cœur de Paris et du quart sud-est du pays, avec une sur-représentation dans les Pays de la Loire.



Carte 1 : offre de places EAJE



Carte 2 : offre de places d'assistantes maternelles

Annexe 9 : Des dispositifs d'accueil à mieux adapter aux besoins ponctuels ou atypiques

1. L'offre d'accueil collectif du jeune enfant

1.1 Des freins qui demeurent, au sein des EAJE généralistes, à la réponse au besoin d'accueil des personnes engagées dans un parcours d'insertion

La multiplicité du besoin d'accueil auquel les EAJE doivent être en mesure de répondre a été affirmée avec le décret du 1^{er} août 2000, suivi en 2002 de la généralisation de la prestation de service unique (PSU), aide au fonctionnement versée par les Caf. Les besoins occasionnels (ou besoins d'accueil d'un enfant déjà connu de la structure mais de durée limitée et ne se renouvelant pas à un rythme régulier) et les besoins d'urgence (besoins d'accueil d'un enfant non connu de la structure) sont alors identifiés aux cotés de l'accueil régulier, traditionnellement privilégié par les EAJE.

Les structures sont alors incitées, via l'introduction de la facturation à l'heure notamment, à s'adapter à tous les besoins des familles, qu'ils soient de longue ou de plus courte durée, réguliers ou plus irréguliers³⁷ ; l'accueil occasionnel est présenté comme un moyen d'optimiser l'occupation des structures.

S'ajoutent à cette incitation financière deux dispositifs réglementaires qui prévoient explicitement la prise en compte des besoins occasionnels et/ou des besoins des familles engagées dans un parcours d'insertion.

La garantie de place pour les enfants à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle

Depuis la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, les EAJE de plus de 20 places ont l'obligation de garantir une place (par tranche de 20 places) aux enfants à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

On peut supposer, au vu du public cible (familles en insertion) que les besoins prioritairement visés sont des besoins d'accueil occasionnels (même si l'article évoque aussi des situations de reprise d'emploi ou de création d'une activité qui peuvent générer des besoins plus durables).

Articles L. 214-7 et D. 214-7 et D. 214-8 du CASF

Article L ou R 214-7 du code de l'action sociale et des familles : le projet d'établissement et le règlement intérieur des EAJE prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, y compris s'agissant des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées. Le nombre de places ne peut être inférieur, sauf pour les établissements et services mis en place par des employeurs pour l'accueil exclusif des enfants de leurs salariés, à 1 place par tranche de 20 places d'accueil.

Les modalités de mise en œuvre de la garantie sont fixées par le gestionnaire dans le projet d'établissement et le règlement intérieur. Le gestionnaire peut également s'acquitter de son obligation en créant, gérant ou finançant un service de garde d'enfants au domicile ou en passant convention avec des assistants maternels.

Article D214-8 du CASF : les personnes physiques ou morales de droit privé gestionnaires d'un ou de plusieurs établissements ou services informent le maire de la commune d'implantation de leurs établissements et services ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière

³⁷ La réforme de la PSU en 2014 viendra cependant apporter un rééquilibrage au dispositif avec l'introduction d'une pénalisation des structures qui auraient imposé aux familles un contrat excédant leurs besoins et que les familles ne pourraient respecter.

d'accueil des jeunes enfants, des actions qu'elles ont mises en place au titre de l'obligation instituée par l'article L. 214-7.

Les autorités publiques mentionnées au premier alinéa veillent à faire connaître les actions mises en place par les établissements et services implantés sur leur territoire au titre de l'article L. 214-7 aux organismes et aux professionnels compétents en matière d'insertion professionnelle des personnes mentionnées à l'article L. 214-7 ou en matière d'accueil des jeunes enfants, ainsi qu'à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants.

Cette réglementation présente néanmoins plusieurs limites :

- Le dispositif raisonne en « places », ce qui n'est pas cohérent avec le passage à la facturation à l'heure et avec l'incitation à l'optimisation des places. On peut imaginer qu'une formulation de l'obligation en « heures » serait plus favorable à sa mobilisation pour des besoins occasionnels.
- Les établissements de moins de 20 places y échappent, ce qui exclut 40 % des établissements.
- La mise en œuvre est incertaine : la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'a de visibilité sur ce point, le contrôle des PMI semble être à tout le moins espacé et irrégulier et la remontée d'informations prévue dans le CASF n'apparaît pas effective.
- L'article du CASF prévoit que les modalités de mise en œuvre de l'obligation sont fixées par le gestionnaire dans le projet d'établissement et le règlement intérieur mais ces documents sont, en pratique, peu renseignés sur ce point, ce qui signifie que les familles (ou une structure intermédiaire de type RAM) n'ont guère le moyen de savoir quel établissement propose des réponses à leur besoin d'accueil occasionnel.
- Or, la logique de réservation de place est potentiellement coûteuse pour la structure si elle ne bénéficie pas d'une orientation suffisante des bénéficiaires potentiels (avec un enjeu similaire à celui qui se pose aux crèches Avip). La structure est en effet alors pénalisée par le système de financement PSU si la place reste inoccupée.

De plus, Pôle emploi n'est pas identifié à l'heure actuelle comme interlocuteur pouvant orienter prioritairement pour ces places. Dans la pratique, les crèches privées sont souvent laissées à l'écart du dispositif, les services de PMI n'ayant pas le réflexe d'orienter les bénéficiaires potentiels vers ces structures.

Taux d'occupation et recours à l'accueil occasionnel et d'urgence dans les EAJE

L'accueil occasionnel a été reconnu depuis 2000 comme l'un des modes d'accueil en EAJE (décret du 1^{er} août 2000) et conforté par la lettre circulaire Cnaf de 2002 relative à la PSU. Cette même lettre circulaire introduit par ailleurs la notion d'accueil d'urgence.

L'accueil occasionnel a vocation à répondre à une grande diversité de situations : il est bien adapté aux besoins des parents en insertion dans la mesure où il correspond bien aux besoins de garde ponctuels des premières étapes d'une démarche d'insertion ; il peut répondre également aux demandes de parents n'ayant pas obtenu le mode d'accueil souhaité ou encore aux demandes de familles vulnérables, pour qui un tel accueil est plus adapté qu'un accueil pérenne, etc. L'accueil occasionnel est aussi un moyen pour les structures d'optimiser leur taux d'occupation et en conséquence leur financement PSU, dans la mesure où il permet d'accroître le nombre de plages horaires occupées et le nombre d'enfants par place. Il est donc, à condition d'un équilibre satisfaisant entre accueil pérenne et accueil occasionnel, un outil de stabilisation financière d'une structure. La part donnée à l'accueil occasionnel doit ainsi être laissée à la main des structures pour répondre au projet d'accueil qui leur est propre mais la Caf peut être amenée à le préconiser dans le cadre de son action de prévention des difficultés financières des structures.

L'accueil occasionnel est cependant encore inégalement mobilisé par les structures. Il se heurte à un certain nombre de freins dans les pratiques traditionnelles des professionnels. La pratique de l'adaptation (ou période de familiarisation), dont l'importance a été soulignée par

le rapport Giampino de 2016³⁸, peut paraître, par exemple, malaisée, dans sa forme classique (sur plusieurs jours) pour un accueil ponctuel, par nature court. Les locaux et équipements des EAJE ne sont, en outre, pas nécessairement adaptés aux contraintes spécifiques générés par un tel accueil.

Le taux moyen d'occupation des structures (le taux d'occupation réel est de 63 % en moyenne, soit l'équivalent de 154 500 places d'EAJE non pourvues, et avec de fortes variations selon les départements) laisse cependant à penser que des marges d'accueil occasionnel existent et pourraient être mobilisées.

Certes il s'agit de taux moyens et certains établissements sont nettement au-dessus de ce chiffre ; de plus, ces marges ne sont pas toujours faciles à mobiliser pour répondre à des demandes précises : les plages horaires disponibles le sont principalement à des heures auxquelles la demande est faible, et peuvent ne pas correspondre aux besoins exprimés par les demandeurs d'emploi ; il est aussi probable que, dans le but d'optimiser la présence des personnels, ceux-ci sont moins nombreux aux heures de faible affluence et que, de ce fait, la capacité d'accueil maximale de l'établissement n'est pas mobilisable à ces heures-là. On constate ainsi que pour tous les types d'EAJE, le taux d'occupation baisse avec l'amplitude horaire d'ouverture au-delà de 10h par jour. La baisse vis-à-vis de ce pic est de l'ordre de 20 points de pourcentage de taux d'occupation pour les multi-accueils ouvrant 14h ou plus ; elle est encore plus prononcée pour les crèches collectives. La marge reste néanmoins importante avec un taux d'occupation moyen s'élevant à 68 % pour les seules structures ouvrant 10h par jour, ce qui laisse penser qu'il existe des possibilités à mieux mobiliser.

Par ailleurs, un kit de l'accueil occasionnel est en cours de rédaction par la Cnaf. Il met en évidence un certain nombre de bonnes pratiques, en matière d'organisation de l'espace, de période d'adaptation ou de référent pour l'enfant, de façon à lever les réserves des établissements. Il montre notamment que la période d'adaptation ou familiarisation de l'enfant dans la structure peut être maintenue et notamment si elle est suffisamment anticipée dès l'identification d'un besoin potentiel. En complément du kit occasionnel créé par la Cnaf, Pôle emploi est en train de créer trois supports d'information à destination des conseillers Pôle emploi, des demandeurs d'emploi et des EAJE lors de la mise en œuvre des plans d'actions Var et Vendée sur les services MaCigogne et Avip.

La réglementation n'impose pas de contrat pour ce type d'accueil, ce qui permet d'en faciliter le recours pour les familles que les démarches administratives d'élaboration d'un contrat pourraient effrayer.

La logique de réservation de places n'est pas adaptée pour l'accueil occasionnel et serait coûteuse mais, du fait de sa logique, l'accueil occasionnel est favorisé, en complément de l'accueil régulier, à la fois par une bonne gestion de planning de la part des structures et par une responsabilisation des familles quant au signalement des absences prévisionnelles de leur enfant. De la même manière il faut responsabiliser les familles utilisatrices des places d'accueil occasionnel.

L'appli Mesdoudous de la Caf de Paris :

Mesdoudous est une application développée par la Caf de Paris et mise à disposition des gestionnaires d'EAJE pour favoriser l'accueil occasionnel au sein de leurs structures. L'outil

³⁸ « La période d'adaptation doit être systématique et ses modalités définies dans le projet d'accueil. A une réserve près qu'elle ne doit pas être un obstacle à l'accueil d'un bébé dans des situations d'urgence (situation familiale, sociale ou professionnelle...). Ce qui requiert une disponibilité de présence professionnelle, et une personne nommée pour se mobiliser afin d'amortir l'effet d'étrangeté pour l'enfant, notamment s'il est très petit. »

permet aux familles d'enfants accueillis en contrat régulier de déclarer à l'avance les absences prévisionnelles de leurs enfants. Ces disponibilités d'accueil sont ensuite communiquées aux parents qui ont une fréquentation occasionnelle de la structure (c'est-à-dire connus des structures mais n'ayant pas d'accueil régulier pour leur enfant) qui peuvent alors réserver un créneau d'accueil. L'outil est en expérimentation depuis fin mai 2019.

Le dispositif réglementaire relatif à l'accueil en surnombre

Le cadre réglementaire des EAJE prévoit également la possibilité d'accueillir des enfants en surnombre certains jours de la semaine et notamment en urgence (article R. 2324-27 du code de la santé publique).

Le dispositif est cependant, en l'état actuel de sa rédaction, relativement complexe, la structure se voyant autoriser différents niveaux de surnombre en fonction de sa taille³⁹, devant assurer que la moyenne hebdomadaire du taux d'occupation n'excède pas cent pour cent de sa capacité d'accueil et restant soumise au respect des taux d'encadrement de droit commun.

Complexe à appliquer pour la structure, cette réglementation est également complexe à contrôler pour la PMI qui ne dispose pas, par ailleurs, des moyens de vérifier la déclaration de la structure quant à l'application de la règle, sauf à l'occasion d'un contrôle ponctuel. Certaines PMI semblent d'ailleurs assez peu favorables à l'accueil en surnombre et retiennent un calcul du surnombre en têtes d'enfants et non en nombre de places, ce qui est moins favorable pour les structures.

Les places disponibles pour de l'accueil en surnombre ne sont, par ailleurs, pas consultables à ce jour par les familles, qui sont contraintes, en conséquence, de faire du « porte à porte » auprès des structures.

L'attribution de places sur un besoin occasionnel n'est, par ailleurs, pas suffisamment articulée avec l'attribution pérenne des places d'accueil dans les EAJE, qui reste à la main des collectivités, ce qui en fait deux dispositifs parallèles. La continuité du parcours de l'enfant risque ainsi de ne pas être assurée, tant dans le cas d'une succession de besoins ponctuels que dans le cas où le besoin ponctuel devient pérenne, le parent retrouvant un emploi. Un enfant peut ainsi avoir été accueilli plusieurs fois en accueil ponctuel dans une structure sans y être prioritaire en termes de place.

Halte-garderie, un déclin sur longue période des places réservées à l'accueil occasionnel

Le nombre de places en halte-garderie a diminué de plus de moitié en 10 ans : il est passé de près de 39 000 en 2006 à 15 700 en 2017. Cela s'explique par le coût relativement élevé de ces structures, supérieur de près de 1 euro par heure réalisée par rapport au coût moyen des structures d'accueil collectif et de près de 0,80 euro par rapport à celui des crèches collectives.

Par ailleurs, alors que les multi-accueils sont supposés proposer à la fois de l'accueil permanent et de l'accueil occasionnel, il n'y a pas de visibilité sur les places d'accueil occasionnel qui y sont effectivement accessibles.

³⁹ « 1° Dix pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité inférieure ou égale à vingt places ; « 2° Quinze pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité comprise entre vingt et une et quarante places ; « 3° Vingt pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité supérieure ou égale à quarante et une places. »

Analyse comparée des coûts de revient entre les différents modes d'accueil

	Prix de revient par heure réalisée (en euros)
Crèche collective	10,18
Crèche familiale	10,19
Crèche parentale	8,77
Halte-garderie	10,95
Micro crèche	9,60
Multi accueil	9,85
Moyenne	9,98

Source : Etude Cnaf 2017

Le dispositif réglementaire relatif à l'accueil en horaires atypiques en EAJE

L'accueil sur des horaires atypiques en EAJE fait l'objet d'incitations récurrentes sur le plan financier (notamment financements du Fonds publics et territoires de la Cnaf) depuis deux conventions d'objectifs et de gestion.

La mission n'a pas à ce jour d'informations sur le nombre d'établissements pratiquant des horaires atypiques mais il semble qu'ils restent relativement peu nombreux.

D'ailleurs, l'accueil en EAJE n'est pas forcément la solution d'accueil la plus pertinente pour tous les accueils en horaire atypique : c'est notamment le cas pour un accueil en horaire spécifique (nuit) voire pour certains accueils décalés (20-22h). Dans ces cas, un accueil à domicile et notamment au domicile de l'enfant semble plus adapté à la tranquillité physique et psychique de ce dernier.

1.2. Les crèches Avip : un développement à conforter

Le dispositif de labellisation de crèches « à vocation d'insertion professionnelle » (Avip) mis en place en 2016 sous forme de charte vise à répondre aux besoins de place d'accueil liés à une démarche active de recherche d'emploi / insertion / formation pour les parents d'enfants de moins de 3 ans.

Le dispositif a été conçu de manière relativement contraignante : les structures EAJE signant la charte, s'engageaient à réserver *a minima* 30 % (20 % aujourd'hui) de leurs places aux enfants des familles concernées, sur une période de 3 à 6 mois maximum et sur un temps minimum de 8h par jour, 3 jours par semaine. Le dernier avenant à la charte Avip permet cependant par dérogation de réduire le temps d'accueil à 10h par semaine. Le dispositif vise donc à répondre à des besoins réguliers, de durée moyenne, sur une période de temps *a priori* limitée. La place est cependant pérennisée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle si le parent trouve un emploi pérenne et l'accueil passe à 1 jour par semaine sinon. Le dispositif n'a donc pas vocation à répondre aux besoins occasionnels (erratiques) ni aux besoins d'urgence.

La structure s'engage également à offrir des horaires élargis. Le parent bénéficie d'un accompagnement vers l'insertion professionnelle de la part de Pôle emploi ou de la mission locale. Certaines structures intègrent en interne, par la présence d'un référent emploi, la fonction d'accompagnement vers l'emploi mais le dispositif est alors plus coûteux et dans la plupart des structures, l'accompagnement vers l'emploi est assuré par les acteurs de l'emploi.

Le dispositif a vocation à s'alimenter des crèches existantes et remplissant déjà les critères du label ainsi que des structures prêtes à évoluer pour remplir les conditions label. L'ensemble fait l'objet d'un travail d'identification de la part des Caf dans le cadre des schémas directeurs des services aux familles (SDSF) et de labellisation par des comités rassemblant Conseil départemental, Caf et Pôle emploi.

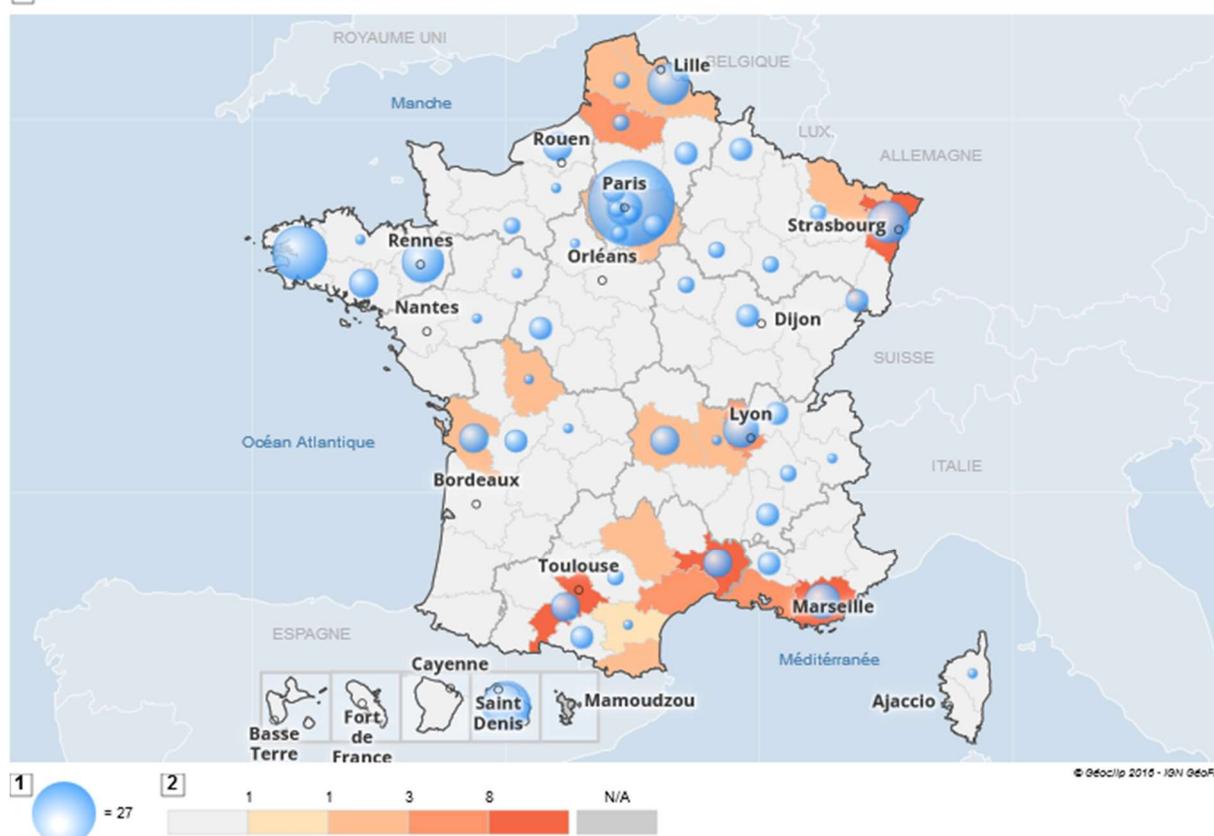
Le dispositif suppose un étroit travail de coordination entre les acteurs (et notamment Caf et Pôle emploi) de façon à assurer une bonne orientation des bénéficiaires potentiels vers les structures.

Un travail d'évaluation de l'efficacité du dispositif Avip sur le retour à l'emploi des parents devrait être mené par la Cnaf sur 2020-2021.

Le dispositif a jusque-là connu une montée en charge relativement lente. En mai 2019, 24 départements se sont lancés dans la démarche et ont labellisé 1 650 places dans 104 crèches Avip⁴⁰.

1 Prévion de développement de crèches AVIP - Source :

2 Nombre de crèche AVIP en mai 2019 - Source :



Source : Cnaf

La majorité des Caf sur le territoire desquelles des crèches Avip ont été labellisées soutiennent financièrement les projets (20 sur les 24 ayant des crèches Avip), en mobilisant le fonds publics et territoires, pour un montant moyen par projet de l'ordre de 13 000 €. Les départements les plus dynamiques sont ceux dans lesquels une démarche partenariale sur le sujet est enclenchée entre Pôle emploi et la Caf. Le fait que les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) comportent un axe dédié Avip et la présence de Pôle emploi dans les comités SDSF pourraient également représenter un levier pour le dispositif.

La Cnaf identifie comme point majeur d'efficacité, la mise en place d'une coopération renforcée entre les acteurs pour l'orientation des parents vers le dispositif.

⁴⁰ Les Caf ont identifié 300 nouvelles structures susceptibles d'être labellisées, soit plus de 3 000 nouvelles places.

Une expérimentation est actuellement menée dans le Var, par la Caf, Pôle emploi et le Conseil départemental, soutenus par l'AMF⁴¹, mêlant :

- communication autour du dispositif Avip ;
- appel à la création ou reconversion de places ;
- coopération renforcée des acteurs pour procéder au repérage et à l'orientation des parents vers le dispositif ;
- test d'une structuration des crèches Avip du département autour d'un référent Avip,
- une éventuelle actualisation en temps réel des places disponibles par le gestionnaire sur le site macigogne.fr. Ce point est au stade de discussion et n'est pas acté techniquement ;
- et financements complémentaires.

Cette expérimentation devrait permettre d'identifier les voies de consolidation de la démarche. Le cadre actuel de labellisation apparaît, en tous les cas, encore trop contraignant.

2. L'offre d'accueil individuel du jeune enfant

2.1 La contribution de l'accueil individuel à l'accueil occasionnel ou d'urgence

L'accueil individuel a trois composantes : les assistantes maternelles exerçant comme salariées du parent employeur (dont celles exerçant en maison d'assistantes maternelles) ; les assistantes maternelles employées par les crèches familiales ; les personnels de la garde à domicile dénommés également « auxiliaires parentaux ».

Les assistantes maternelles exercent principalement à leur domicile, y compris pour celles exerçant en crèches familiales (les temps de regroupement en crèches familiales étant relativement limités). Font exception les assistantes maternelles exerçant en maison d'assistantes maternelles, qui ont un lieu d'exercice dédié.

Les assistantes maternelles salariées du parent employeur (dont en MAM)

Pour les assistantes maternelles salariées du parent employeur et exerçant à domicile, l'accueil occasionnel se heurte à des freins multiples.

Le premier réside dans le coût de ce type d'accueil pour les familles et la différence de reste à charge par rapport aux modes d'accueil collectifs. Même si, quand l'accueil est occasionnel ou d'ampleur limitée, le caractère quasi forfaitaire du CMG laisse un reste à charge limité à 15 % du coût, dont la moitié pourra ensuite être prise en charge par le crédit d'impôt.

Autre difficulté, le recours à une assistante maternelle par un parent ayant un besoin d'accueil occasionnel suppose, à la différence du recours aux EAJE (qui peut se faire pour des petites durées d'accueil, sans contrat avec le parent), l'établissement systématique d'un contrat de travail entre le parent employeur et l'assistante maternelle. Cela engendre en outre la nécessité de déclarations administratives, le paiement du salaire et des cotisations et contributions sociales, démarches qui peuvent être complexes pour le parent employeur au regard du besoin.

Ces démarches ont été simplifiées dans le cadre de Pajemploi / Pajemploi + mais demeurent complexes pour une personne en difficulté, surtout en cas de fracture numérique.

Autre difficulté, l'accueil occasionnel devra respecter l'agrément délivré par la PMI qui indique le nombre et l'âge des enfants pouvant être accueillis simultanément par l'assistante

⁴¹ Caf du Var, Pôle Emploi, Conseil départemental, AMF, Appel à projets 2019-2020, Crèches à vocation d'insertion professionnelle

maternelle (en fonction de son expérience, de la surface de son logement, etc.) ainsi que les horaires d'accueil. Ainsi l'accueil occasionnel d'un enfant devra respecter ces conditions au vu des enfants (nombre, âge) déjà accueillis de façon pérenne.

Par ailleurs, les articles L421-4 et R 421-17 du CASF prévoient la possibilité d'accueil en surnombre mais dans des conditions assez restrictives.

Au vu des conditions de rémunération (salaire horaire et cumul possible de plusieurs contrats), l'assistante maternelle est plutôt incitée à favoriser l'accueil d'enfants sur un mode régulier.

Les disponibilités des assistantes maternelles, qu'elles soient pérennes (correspondant à un écart entre le nombre d'enfants gardés par rapport au nombre d'enfants qu'elles sont disposées à accueillir dans la limite du nombre d'enfants permis par l'agrément) ou ponctuelles (du fait de l'absence d'un enfant), et que l'assistante maternelle exerce à son domicile ou en MAM, sont par ailleurs très peu visibles dans le système actuel de monenfant.fr. Elles devraient cependant l'être davantage avec l'article 49 du PLFSS 2020, qui prévoit une obligation pour les assistantes maternelles d'indiquer ces informations sur mon-enfant.fr (cf. infra).

Enfin, aucun acteur n'est aujourd'hui chargé, de manière systématique sur l'ensemble du territoire, de l'orientation des familles ayant un besoin d'accueil occasionnel. Le RAM a un rôle général d'information des parents et professionnels de l'accueil individuel et a vocation à orienter les familles vers les assistantes maternelles. Il joue, dans certains départements, un rôle d'orientation des familles dont l'assistante maternelle part en formation vers un « pool » de professionnels disponibles. Il pourrait coordonner, de la même façon, l'orientation des besoins d'accueil occasionnel des familles. La quasi-totalité des assistantes maternelles sont aujourd'hui affiliées à un RAM⁴² mais les RAM couvrent encore relativement mal l'ensemble du territoire (même si 40 % sont itinérants).

Les MAM représentent quant à elles une modalité particulière d'exercice des assistantes maternelles instituée par la loi n° 2010-625 du 9 juin 2010. Un dispositif de délégation d'accueil est associé à cette modalité d'exercice, qui permet à chaque parent d'autoriser l'assistante maternelle qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à un ou plusieurs assistantes maternelles exerçant dans la même maison. Ce dispositif ne fonctionne donc qu'au bénéfice des enfants régulièrement accueillis au sein de la MAM. Par conséquent, il ne permet pas, en l'état de la réglementation, l'accueil occasionnel d'enfants dont les parents ne sont pas liés par un contrat à la MAM, et pour lesquels l'établissement d'un contrat entre l'assistante maternelle et le parent employeur est ainsi nécessaire.

En dépit de ces multiples difficultés, le phénomène de sous-activité des assistantes maternelles, par rapport aux conditions de l'agrément délivré par la PMI, laisse pourtant penser que ces dernières auraient des marges d'accueil supplémentaire, a fortiori pour un accueil occasionnel. De plus, Pôle emploi est en mesure d'identifier les assistantes maternelles dont la baisse d'activité (non choisie) leur a ouvert un droit au chômage partiel, ce qui pourrait permettre d'orienter vers elles les demandeurs d'emploi ayant des besoins d'accueil occasionnel, sous condition de volontariat de ces assistantes maternelles.

Par ailleurs, il sera pertinent d'étudier une meilleure couverture du reste à charge pour les familles recourant à une assistante maternelle (proposition du HCFEA 2018, qui vaut d'ailleurs plus encore pour les besoins réguliers et durables).

Il s'agirait enfin d'expérimenter des dispositifs d'intermédiation pour les démarches administratives actuellement complexes pour le parent employeur. Ce rôle d'intermédiation pourrait être dévolu à une structure mandataire (commune, CCAS, association éventuellement

⁴² En 2015, 93 % des assistantes maternelles en activité étaient inscrites en RAM.

issue de l'économie sociale et solidaire) : le parent resterait alors l'employeur mais le mandataire ferait toutes les démarches.

Sur des besoins d'accueil plus réguliers et plus durables, un dispositif visant à étendre le principe Avip à l'accueil par une assistante maternelle est en cours d'expérimentation par les Caf de l'Essonne et de la Somme ; il pourrait être une bonne réponse pour engager la mobilisation des assistantes maternelles sur ce champ.

La garde à domicile

La garde à domicile (au domicile du parent employeur) permet un accueil individuel de l'enfant mais hors d'un cadre régulé comme celui relatif à l'accueil par les assistantes maternelles (pas d'agrément PMI, aucune formation ni qualifications requises pour exercer le métier de garde d'enfants à domicile, sauf dans le cas des services prestataires de garde à domicile d'enfant de moins de 3 ans, soumis à agrément préfectoral).

Le recours est subventionné par la Paje. Les familles utilisatrices sont généralement des couples bi-actifs, très souvent cadres tous les deux, avec un niveau de revenus relativement élevé. Le temps d'accueil moyen dans ce cadre est très élevé.

76 % des personnes recourant à la garde à domicile emploient directement leur garde d'enfants, les autres passant par une structure prestataire.

Le mode d'accueil est très concentré dans les grandes villes et en région parisienne en particulier.

Il suppose que des familles acceptent la présence de professionnels à leur domicile.

Au vu de ces éléments, il apparaît que la mobilisation de ce mode d'accueil pour de l'accueil occasionnel pour des parents en insertion et a fortiori des parents défavorisés en insertion, supposerait un saut important pour le secteur.

Pour autant, la garde à domicile, par sa souplesse et son exercice au domicile de l'enfant, peut paraître comme une réponse particulièrement adaptée à un besoin ponctuel, occasionnel ou d'urgence et a fortiori sur des horaires atypiques.

Les crèches familiales

Les crèches familiales constituent des établissements d'accueil des jeunes enfants qui ont la spécificité d'employer des assistantes maternelles accueillant à leur domicile de 1 à 4 enfants. Dotées d'une fonction de direction qui exerce notamment un rôle de gestion administrative (gestion des relations entre parents et assistantes maternelles ; gestion des plannings et remplacements), elles jouent un rôle d'intermédiation entre parents employeurs et assistantes maternelles, qui pourrait être une réponse au problème posé par la complexité des démarches pour le parent employeur en cas d'accueil occasionnel.

Elles ne représentent cependant qu'un peu moins de 10 % de l'offre d'accueil collectif, et sont en déclin depuis près de quinze ans. Plusieurs pistes peuvent être avancées pour expliquer ce déclin⁴³ :

- une attractivité relativement faible pour les assistantes maternelles⁴⁴ ;
- un taux d'occupation moyen faible, ces structures devant financer, en permanence, des « places relais » pour faire face aux absences des assistantes maternelles, places qui sont nécessairement sous-occupées sur l'ensemble de l'année⁴⁵.

⁴³ HCFEA, Point sur l'accueil des enfants de moins de trois ans, Partie II Orientations, Conseil de l'enfance et l'adolescence et du Conseil de la famille, avril 2010.

⁴⁴ Etude DGCS – Cekoïa de 2017.

⁴⁵ Du fait de la nécessité d'assurer un volet de personnel de remplacement.

Il apparaît donc intéressant de mobiliser ces places relais pour répondre aux besoins d'accueil occasionnel.

On peut imaginer l'expérimentation d'un dispositif qui :

- imposerait à ces structures des obligations spécifiques en matière d'accueil occasionnel ;
- et apporterait, en complément, des réponses financières à leurs charges de gestion administrative spécifiques.

2.2 La contribution de l'accueil individuel à l'accueil sur horaires atypiques

Les assistantes maternelles sont le principal recours des familles pour l'accueil sur horaires atypiques : leur offre d'accueil, à leur domicile et en fonction d'un contrat passé avec le parent employeur, est particulièrement souple. L'aide financière versée aux familles par les Caf sous forme du CMG est par ailleurs majorée en cas d'horaire atypique (cf. ci-après).

En outre, la visibilité des disponibilités des assistantes maternelles, donc de l'éventuelle atypie des horaires qu'elles proposent, devrait être assurée par l'article 49 de la LFSS pour 2020 qui prévoit que les professionnels et structures d'accueil de la petite enfance devront respecter des obligations de déclaration et d'information, notamment quant à leurs disponibilités d'accueil (cf. supra).

Le dispositif de délégation d'accueil prévu dans le cadre de l'exercice en MAM (cf. I-C-1) est explicitement prévu comme pouvant répondre à la problématique des horaires atypiques. Le guide élaboré en 2016 par la DGCS sur les MAM prévoit ainsi que la délégation d'accueil peut permettre parmi d'autres possibilités d'usage⁴⁶ « de gérer les arrivées tôt le matin, les départs tard le soir, notamment pour adapter la MAM à l'accueil d'enfants en horaires décalés ou atypiques ». Le dispositif est cependant encore peu mobilisé pour développer l'accueil en horaires atypique en MAM.

La garde à domicile pourrait également constituer un vivier pour l'accueil en horaires atypique et notamment en horaires décalés, dans la mesure où elle est exercée au domicile des familles. Elle reste cependant peu accessible financièrement pour les familles. Elle peut être combinée à un mode d'accueil collectif en journée, ce qui permet d'en réduire le coût pour la collectivité. Elle suppose en tous les cas un financement adapté, pour lequel il peut sembler intéressant de mettre à contribution les employeurs des salariés concernés (sur le modèle du dispositif Mamhique, cf. ci-dessous).

Il pourrait ainsi être pertinent d'intégrer des représentants des employeurs dans les SDSF et faire de la mobilisation des employeurs dans l'articulation entre vie professionnelle et parentalité une mission à part entière du CDSF.

Exemples de combinaisons accueil collectif/assistantes maternelles ou garde à domicile

Le dispositif **Mamhique** (Mode d'accueil mutualisé en horaires atypiques)

Le dispositif Mamhique est un dispositif initialement imaginé par la Mutualité française de Côte d'Armor qui vise à répondre, en lien avec les employeurs, aux besoins de garde dans les couples bi-actifs en horaires atypiques (ou pour le parent en horaires atypiques si la famille est monoparentale).

Le projet est monté par le gestionnaire mutualiste en fonction des besoins et critères de l'employeur et celui-ci participe au financement de la garde pour ses salariés.

⁴⁶ Gérer les périodes durant lesquelles tous les enfants ne sont pas présents dans la MAM ; organiser des activités adaptées par tranches d'âges des enfants accueillis ; faciliter le départ en formation des assistantes maternelles.

L'employeur est réservataire de places d'accueil individuel (garde à domicile ou assistante maternelle) en horaires atypiques (tôt le matin jusque tard le soir, nuit, week-end et jours fériés) auprès du gestionnaire mutualiste et lié par une convention avec ce dernier et la famille.

Le gestionnaire assure la fonction de constitution, animation du réseau de professionnels et de mise en lien parents/professionnels.

Le mode d'accueil est cofinancé par la famille et l'employeur via financement CESU.

Les professionnels adhérant au dispositif voient leurs rémunérations majorées pour les créneaux d'horaires atypiques.

Le dispositif **Loustic services**

En Centre-Finistère, la communauté de communes de Haute Cornouaille (Finistère), avec divers soutiens financiers (dont la Caf et le FSE) a mis en place, par convention avec divers prestataires, un service de garde d'enfants à domicile sur des horaires atypiques, 7 jours sur 7, de 4h à 8h, puis de 18h30 à 23h, appelé « Loustic services ».

Des professionnels interviennent au domicile des parents, tôt le matin ou tard le soir, en complément des lieux d'accueil habituels de journée, à savoir la garde multi-accueil, l'école ou l'accueil de loisirs de façon complémentaire à d'autres modes de garde en journée et organisent le lien entre les modes de garde, pour emmener et aller chercher l'enfant après la crèche, le garder en complément à domicile. Le service vise l'accompagnement des enfants âgés de 2 mois et demi à 12 ans, avec un tarif garantissant une accessibilité large. Il permet de maintenir en activité des parents qui n'auraient pas pu rester en emploi et facilite l'accès à l'emploi pour les habitants de la communauté de communes de Haute Cornouaille, qui peuvent ainsi continuer à vivre en milieu rural.

Le projet s'élève à 150 000 € par an, financé pour un tiers par la communauté de communes, un tiers par le FSE et un tiers par la Caf.

Le service « **SOS garde d'enfants** » du **Fonds d'Action Sociale du Travail Temporaire (FASTT)**

Le FASTT est une association paritaire, créée par les partenaires sociaux de la branche professionnelle du travail temporaire dont la mission générale est de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des salariés intérimaires, et notamment de faciliter la disponibilité à l'emploi des salariés intérimaires.

Le service « SOS garde d'enfants » a été développé par le FASTT pour fournir, dans l'urgence et sans condition d'ancienneté, des solutions de garde des enfants (à domicile ou en crèche sur certains départements) aux travailleurs intérimaires pour lesquels l'absence d'un mode d'accueil est un frein à l'emploi. Le service est ouvert pour tous les enfants, partout en France et à n'importe quel moment (journée, soir et week-end) ; il offre la possibilité de recourir à une garde à domicile au tarif de 1 euro de l'heure jusqu'à 80h par an ; il se combine avec la possibilité d'accéder à un accueil dans les crèches partenaires (800 crèches partenaires) jusqu'à 400 heures par an pour un coût entre 0,19 et 2,91/h.

Le dispositif « Arc en Ciel » de la ville de Nancy assure un relais de garde à domicile par des étudiants embauchés par le Centre Communal d'Action Sociale et intervenant en complémentarité des autres modes d'accueil existant pour les parents en démarche d'insertion (reprise d'un emploi ou d'une formation) et à horaires décalés et/ou rencontrant un cumul de difficultés sociales. Le dispositif est ouvert pour des enfants âgés de 3 mois à 10 ans et fonctionne de 5h à 8h30 et de 18h à minuit.

La commune de **Nice** a mis en place une « **Solution petite enfance** » qui permet à des familles en horaires atypiques de faire garder leur enfant en dehors des structures classiques par une garde à domicile au même prix qu'un accueil en structure municipale.

A Tours, l'association CISPEO a mis en place un service dit « Bout'chou Service », financé par la Caf et la commune, qui s'adresse aux familles en activité professionnelle en horaires décalés par rapport aux modes d'accueil existants, monoparentales et allocataires des minima sociaux et fréquentant une structure d'accueil. Le service intervient dans la plupart des communes de l'agglomération tourangelle du lundi au vendredi de 4h00 à 8h30 et de 17h30 à minuit ainsi que le samedi toute la journée. Le coût pour les familles est le même qu'en accueil collectif.

3. Une offre périscolaire qui ne couvre pas toutes les familles et n'est pas conçue pour répondre à des besoins ponctuels.

La couverture du territoire par une offre périscolaire n'est pas totale. Pour l'année scolaire 2017/2018, une enquête de l'Association des maires de France (AMF) sur les nouvelles organisations du temps scolaire à la rentrée 2017⁴⁷ montre que 20 % des communes passées à la semaine de 4 jours n'organisent pas d'accueil périscolaire de même que 12 % de celles restées à la semaine de 4 jours et demi.

Offre périscolaire en fonction de l'organisation du temps scolaire

Pour les communes passées à la semaine de 4 jours⁴⁸

Plus de huit communes et intercommunalités sur dix organisent un accueil périscolaire le soir, après les heures d'enseignement.

55 % d'entre elles l'organisent sous forme de garderie ou atelier mono-activité et 45 % sous forme d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et bénéficiant de financements de la Caf.

Cet accueil périscolaire du soir est facturé aux familles par la très grande majorité des collectivités (92 %).

Pour les communes restées à la semaine de 4 jours et demi⁴⁹

88 % des collectivités organisent des nouvelles activités périscolaires telles que prévues dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires tandis que 12 % n'en ont pas.

Ces activités périscolaires sont organisées à 62 % sous forme d'ALSH.

58 % des collectivités ont maintenu la gratuité durant ces activités périscolaires.

Seules 37 % des communes et intercommunalités organisent un accueil le mercredi matin. Cet accueil est très majoritairement organisé sous forme d'ALSH (80 % des cas) payant pour les familles et bénéficiant de financements Caf, et dans 17 % des cas sous forme de simple garderie.

Source : AMF, 2017, Enquête 2017, Les nouvelles organisations du temps scolaire.

Les horaires du périscolaire varient selon les endroits. Mais ils commencent rarement avant 7h30 et dépassent rarement 18h30. Pour des parents en horaires décalés ou travaillant loin

⁴⁷ Enquête organisée sous forme de deux volets : l'un destiné aux communes dont les écoles sont revenues à la semaine de 4 jours à la rentrée 2017, l'autre aux communes dont les écoles continuent d'appliquer la semaine de 4,5 jours. L'enquête s'est déroulée du 15 septembre au 5 octobre 2017. L'enquête a donné lieu à plus de 6 500 réponses de communes ou intercommunalités, soit un taux de retour de 30 %.

⁴⁸ Soit 43 % des communes ayant répondu à l'enquête.

⁴⁹ Soit 57 % des communes ayant répondu à l'enquête.

de leur domicile, l'accueil périscolaire ne permet pas de couvrir l'ensemble des besoins de garde.

Dans le cas des collectivités ayant fait le choix d'organiser sous forme d'ALSH les nouvelles activités périscolaires (c'est-à-dire les 3 nouvelles heures hebdomadaires de périscolaire issues de la réforme des rythmes de 2013), le système de réservation ne permet pas systématiquement des demandes de place en urgence. Cela s'explique par les contraintes de taux d'encadrement appliquées aux ALSH. Les règles sont plus souples quand l'accueil périscolaire est organisé sous forme de garderie.

Annexe 10 : Des dispositifs de solvabilisation de la demande à adapter

1. L'AGEPI

Cette aide, versée par Pôle emploi, est comme son nom l'indique destinée aux parents isolés, quel que soit le mode d'accueil (collectif, individuel assistante maternelle et individuel garde à domicile) mais sous trois conditions, destinées à la cibler sur les plus forts besoins :

- être bénéficiaire de minima sociaux ou n'être indemnisé que dans la limite d'un plafond (celui de l'ARE minimale, 29,06 €) ;
- reprendre un emploi ou engager une formation représentant plus de 15h par semaine et plus de 40h au total ;
- avoir un enfant de moins de 10 ans.

Dans le système AGEPI en vigueur, le montant de l'aide par enfant dépend du nombre d'enfants de moins de 10 ans pour lesquels il y a un besoin de garde (l'aide est de 400 € pour un enfant, plus 60 € par enfant supplémentaire), mais ce montant est en revanche identique quel que soit l'âge de l'enfant et le mode d'accueil, deux paramètres pourtant associés à des restes à charge différents.

Une réflexion est en cours au sein des services de Pôle emploi pour réformer cette aide qui ne compte qu'un faible nombre de bénéficiaires et peut paraître peu adaptée à un certain nombre de circonstances. Le projet de réforme tend à modifier notamment les deux premiers des trois seuils associés aux conditions d'éligibilité :

- le plafond d'indemnisation passerait à 39,44 € ;
- les conditions de quotités horaires minimales d'emploi ou de formation seraient assouplies et l'aide serait étendue à toutes les formations et aux reprises d'emploi en alternance.

Pôle emploi, dont les travaux s'appuient sur l'expérience de ses conseillers et des données Cnaf de reste à charge pour les familles en fonction du mode d'accueil, propose également de moduler le montant de l'aide en fonction de l'intensité de l'emploi ou de la formation (selon l'atteinte du seuil à 15h), du mode d'accueil, et de l'âge de l'enfant (avec introduction d'un seuil à 3 ans, présent dans l'actuel barème du CMG) ;

Une dernière proposition, destinée à sécuriser les modes d'accueil dans la durée, consiste à ce que :

- *Dans le cadre d'une reprise d'emploi*, l'aide soit versée mensuellement sur une période de trois mois avec une avance sur le premier mois de reprise dans la limite d'un seul recours possible par contrat de travail (de 3 mois minimum) et d'un maximum de deux sollicitations sur une période de 12 mois à compter de la date de reprise d'emploi ;
- *Dans le cadre d'une formation*, afin d'assurer la solvabilisation de ce public à moindre revenu, il est envisagé de verser l'aide au bénéficiaire selon un rythme mensuel tout au long de sa formation avec une avance sur le premier mois de formation. Pour les formations dont la durée est inférieure à un mois le montant de l'aide serait calculé au prorata de la durée réelle de formation et fonction de l'intensité.

Concernant ces propositions de réforme, l'existence de « perdants » liée notamment à la modulation des montants d'aide doit être un point d'attention. On peut souligner par ailleurs les points suivants :

- 1) le principe d'une aide supplémentaire à durée limitée, sous forme d'AGEPI pour un parent isolé reprenant un emploi, compte tenu des coûts d'adaptation à cette nouvelle situation paraît utile ;

2) les conditions de cumul avec les aides publiques pour l'accueil d'un jeune enfant (PSU, CMG) doivent néanmoins être examinées ;

3) de même l'uniformité des montants envisagée entre les 3-6 ans et les 6-10 ans peut être discutée compte tenu de l'existence d'aides différentes à ces âges.

Par ailleurs, on peut remarquer à ce stade que :

- dans le cas d'une réforme impliquant une plus grande déclinaison des montants à la situation des familles, l'AGEPI pourrait être paradoxalement plus complexe à appréhender pour l'allocataire du fait de la perte de son caractère forfaitaire. Par exemple, les plafonds d'aide pour une famille deviendraient distincts selon l'âge de l'enfant, malgré la prise en compte de cet âge dès le calibrage de l'aide par enfant. Il serait donc utile d'améliorer la connaissance de l'ampleur et des causes du non-recours actuel, malgré la dématérialisation de la demande opérée par Pôle emploi ;

- un potentiel axe de lutte contre le non-recours, compte tenu des contraintes financières des ménages cibles, pourrait être la mise en place d'un dispositif en tiers payant similaire à celui déjà en place dans le cadre du CMG pour l'emploi direct d'assistantes maternelles ;

- la question de l'articulation avec le CMG (cf. § suivant), au moins en termes de communication vis-à-vis des familles, semble également un enjeu. Le CMG est en effet lui-même spécifiquement majoré pour les familles monoparentales, et distingue déjà les plus et moins de 3 ans⁵⁰. De plus, il existe une incertitude quant au continuum entre les solutions transitoires subventionnées via l'AGEPI, et les solutions pérennes prises en charge par le CMG, d'où une interrogation des acteurs sur la durée de versement de l'AGEPI (aujourd'hui de 3 mois) posant la question de la jointure temporelle avec la tenue des commissions d'attribution et la rentrée de septembre, au moment de laquelle il est plus facile de trouver une place en crèche, chez une assistante maternelle ou en accueil de loisirs pour les enfants scolarisés.

2. Le complément mode de garde (CMG)

Ce volet de la PAJE repose sur une composante réservée aux familles recourant à l'accueil individuel (CMG dit « emploi direct »), qui a été récemment complétée d'une composante ouverte aux crèches familiales gérées par une personne morale de droit privé et aux micro-crèches, ainsi qu'aux services prestataires de garde à domicile (CMG alors dit « structure »). Le CMG est la seule prestation Caf possible pour solvabiliser le recours à l'accueil individuel (et est complétée par un crédit d'impôt famille, cf. ci-après). Pour les EAJE, c'est la prestation de service unique (PSU), transparente pour l'usager, qui solvabilise, dans la plupart des cas, l'accès à l'accueil collectif, la tarification des familles étant alors fonction de leur revenu. Pour les crèches familiales publiques, la PSU s'applique obligatoirement ; les crèches familiales privées ainsi que les micro-crèches peuvent, en revanche, opter pour la PSU si elles acceptent de respecter les conditions associées (barème de tarification pour les familles notamment) ; elles bénéficient du CMG structure si elles ne le souhaitent pas.

Par ailleurs, le CMG est réservé aux besoins de garde des moins de 6 ans (tout comme d'ailleurs le crédit d'impôt pour frais de garde en dehors du domicile). Ce point est toutefois aujourd'hui débattu, avec des réflexions de la Cnaf et de Pôle emploi quant à une extension à l'ensemble des enfants en âge de scolarisation à l'école primaire. Le montant de la prestation serait toutefois moindre que pour les moins de 6 ans, et avec un bénéfice potentiellement restreint à la seule garde à domicile, afin d'éviter d'alimenter le recours aux assistantes maternelles (dont l'offre au titre des 0-6 ans est déjà en baisse). L'extension du dispositif de CMG en tiers payant sera éventuellement à envisager pour ces 6-10 ans.

⁵⁰ Or à ce stade des incohérences de principe entre les barèmes des deux aides ne sont pas exclues (20 % seulement de moins pour les 3-6 ans vis-à-vis des 0-3 ans envisagés dans le cadre de l'AGEPI renouvelée, mais 50% dans le cadre de l'actuel barème CMG).

L'extension aux 6-10 ans soulève en revanche la question de l'extension du CMG « structure » aux accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) pour qu'en bénéficient les familles qui recourent à ce type d'accueil. Le CMG dit « structure » est actuellement restreint aux micro-crèches et crèches familiales. Les montants d'un tel CMG seraient deux fois moindres que ceux du CMG « structure » pour micro-crèches et crèches familiales, au prorata du différentiel de coût constaté entre ces structures. Cela aurait l'intérêt d'exiger des ALSH l'application d'un barème national du type barème national des participations familiales, proportionnel aux ressources et tenant compte de la composition de la famille. En effet, le versement par la Caf de la prestation de service finançant les ALSH n'est pas à l'heure actuelle conditionné à l'application d'un tel barème national mais seulement au fait que soit assurée une accessibilité financière pour toutes les familles au moyen de tarifications modulées en fonction des ressources (la fixation par les collectivités reste libre). De même, il n'existe en particulier aujourd'hui aucune garantie en matière de prise en compte financière de la monoparentalité. Mais il peut aussi s'agir d'instaurer une prestation directement versée aux établissements sur le modèle de la PSU. Parmi les écueils à éviter, celui d'un surfinancement de ces structures, ou encore la création d'un précédent vis-à-vis des autres établissements si les aides aux ALSH et aux familles y recourant sont cumulables.

Quelle que soit la réponse apportée à ces propositions autour de la solvabilisation de l'accès aux ALSH – avec à ce stade l'absence de mesure en LFSS - l'existence de ce débat, dans le sillage de la mise en place d'un CMG « structure », démontre une tendance lourde à un effacement de la dichotomie accueil individuel/accueil collectif dans la gestion des prestations. Toute extension des modes d'accueil éligibles implique, du reste, des mises à jour du système d'information de la Cnaf (par exemple au titre de la prestation de services).

Enfin, le CMG est majoré de 30 % pour les parents isolés depuis le 1^{er} octobre 2018, avec un plafond de ressources plus élevé de 40 %. Cette majoration est cumulable avec une autre majoration de 10 % pour les parents isolés travaillant en horaires atypiques plus de 25 heures par mois, ainsi que pour les couples dans lesquels les deux conjoints sont dans cette situation. La majoration du CMG relative aux horaires atypiques est néanmoins très peu utilisée, sous l'effet semble-t-il de deux facteurs :

- le caractère restrictif des plages horaires éligibles (22h-6h), laissant par exemple de côté les débuts de soirée (19h-20h), alors que la définition classique des horaires atypiques inclut généralement non seulement les « horaires spécifiques » (du lundi au samedi de 22h à 6h, le dimanche et les jours fériés) mais aussi les « horaires décalés » (du lundi au samedi de 6h à 7h30 et de 18h à 22h, le samedi de 7h30 à 18h).
- le plancher de 25h par mois minimum.

De plus, malgré l'existence de plusieurs majorations ciblées, le montant de la prestation n'est pas complètement décliné à la réalité du besoin des familles, notamment car il est mensuel et non horaire. On retombe alors sur un débat assez similaire à celui qui peut exister dans le cas de l'AGEPI : où placer le curseur entre lisibilité pour les familles et risques de sur (ou sous-) solvabilisation ?

Un dernier aspect concerne les modalités de versement, ce qui soulève la question du tiers payant, mesure poussée dans le cadre de la stratégie pauvreté y compris s'agissant du « CMG structure ». Une telle évolution peut aussi permettre de conserver un certain parallélisme des formes entre dispositifs sociaux et fiscaux, à l'heure où, sur ce second front, le prélèvement à la source devrait permettre une accélération de la matérialisation des avantages financiers.

3. Au-delà de l'AGEPI et du CMG

A ces dispositifs spécifiques et ciblés s'ajoutent :

- le jeu du crédit d'impôt de droit commun au titre des services à la personne, à hauteur de la moitié du reste à charge des familles, dans la limite de 12 000 euros majorée de 1 500 euros

par enfant à charge dans la limite de 15 000 euros (ces plafonds étant respectivement portés à 15 000 et 18 000 euros lors de la première année du recours au crédit d'impôt) ;

- ainsi que la déduction forfaitaire de deux euros sur les cotisations dues en cas de recours à un salarié dans ce même secteur (à domicile).

Annexe 11 : Présentation du volet « accueil occasionnel » du plan de formation Ambition 600.000



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE



Le plan « *Ambition 600.000* », institué dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, mise sur la formation continue pour renforcer le rôle que les 600.000 professionnels de l'accueil du jeune enfant (0-3 ans) peuvent jouer dans la lutte contre les inégalités sociales et leur reproduction.

Le développement de l'accueil occasionnel y est une des 6 thématiques prioritaires sélectionnées pour leur force de levier sur les inégalités. Il s'articule en particulier avec les autres thématiques que sont *Accueillir la diversité* et *Accueillir les parents* pour soutenir le développement d'une offre d'accueil adaptée aux besoins de personnes engagées dans une démarche d'accès ou de retour à l'emploi.

L'objectif est double : inciter un maximum de professionnels à choisir des formations sur cette thématique, stimuler l'enrichissement de l'offre de formation sur cette thématique aujourd'hui peu couverte.

L'une des priorités du plan « Ambition 600.000 » est de mettre en lumière l'accueil occasionnel comme un moyen efficace de prévenir la reproduction des inégalités sociales. Sensibiliser les professionnels à l'intérêt social de l'accueil occasionnel, en particulier pour faciliter les démarches des parents demandeurs d'emploi, mais également les former à une modalité d'accueil qui impose de travailler différemment – tant dans son organisation qu'auprès des enfants – doit permettre de mobiliser davantage d'établissements et de professionnels mais également d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants de moins de trois ans accueillis occasionnellement : faisant de cet accueil non seulement une solution de garde mais également une occasion de socialisation et d'éveil, artistique et culturel notamment.

Les attendus de formation permettront aux professionnels d'acquérir les bases sur lesquels construire sa démarche de développement d'un accueil occasionnel de qualité, au service de la lutte contre les inégalités, en particulier en soutenant le retour à l'emploi :

1. Offrir une connaissance approfondie des intérêts et apports de ce mode d'accueil tant pour le jeune enfant, sa famille que pour eux-mêmes (individuellement ou en tant que directeurs ou gestionnaires). Afin d'inciter les professionnels à accueillir davantage de jeunes enfants ou *a minima* pourvoir à l'offre de places déjà existantes, l'un des enjeux du plan de formation est de faire connaître l'accueil occasionnel aux professionnels comme moyen donner un sens supplémentaire à leur travail quotidien et de se placer – individuellement ou en tant qu'établissement – au service de la lutte contre les inégalités. L'enjeu est également ici de faire évoluer le regard de certains sur l'accueil occasionnel des jeunes enfants de parents inactifs. Il conviendra de les sensibiliser sur l'intérêt et l'aide considérable que cela représente pour ces parents, souvent en manque de temps pour entreprendre des recherches d'emploi.
2. Accompagner les professionnels dans la mise en œuvre concrète d'un projet d'accueil occasionnel. Est prévu dans la séquence de formation un volet concernant

l'accompagnement pratique du professionnel. Il est en effet nécessaire de rassurer les professionnels quant aux complexités réelles ou supposées de l'accueil occasionnel. La formation devra outiller les professionnels, leur permettre créer des *partenariats locaux* (ex. la Mission locale, Pôle Emploi), d'*organiser leur établissement ou leur planning* de manière adaptée, d'intégrer la démarche dans leur *projet d'accueil* (établissement ou individuel), de *mobiliser leur équipe* autour de cette démarche (le cas échéant), de *faire connaître des parents leur offre d'accueil* et encore de *simplifier les démarches administratives* (activation des possibilités d'extension dérogatoire de l'agrément ou de la capacité de surnombre, contrats d'accueil, règlement).

3. Faire de l'accueil occasionnel une possibilité de repérage des problèmes afférents à la protection de l'enfance. Il est important que l'accueil occasionnel puisse également offrir une opportunité de repérage et orientation précoces, tant en matière de santé qu'en matière de maltraitances et négligences. La formation prévoit de former sur ces sujets que chaque professionnel formé soit capable de repérer les difficultés et d'agir en cas de nécessité. Le professionnel devra assurer une veille bienveillante sur la situation globale du jeune enfant en accueil occasionnel.
4. Transformer chaque accueil occasionnel en une opportunité éducative, notamment en matière d'art et de culture. L'objectif est de donner aux professionnels les idées et réflexes nécessaires pour que l'accueil occasionnel, possiblement régulier (ex. 2 heures par semaine) puisse également être articulé avec un projet pédagogique visant à favoriser, directement ou indirectement, le développement de l'enfant avant son entrée en maternelle. L'accueil occasionnel peut notamment se prêter à des activités artistiques et culturelles (ex : visite de musées, lecture, musique, spectacles, découverte d'activités créatives etc.) aux côtés de professionnels attentifs prenant en compte la singularité de chaque enfant accueilli. Cela s'avère d'autant plus nécessaire s'agissant d'enfants n'ayant pas facilement accès au monde artistique et culturel en raison de la situation de précarité de leurs parents. La formation doit permettre de faire pleinement de l'accueil occasionnel un moyen de socialisation et d'éveil des enfants, et ainsi de lutte contre la reproduction des inégalités.

En somme, le déploiement du plan « Ambition 600.000 » aura un impact significatif sur l'accueil occasionnel en ce qu'il œuvre pour une amélioration, à la fois qualitative et quantitative, de ce mode d'accueil du jeune enfant et qu'il peut être une manière d'attirer vers les modes d'accueil formels des parents qui s'en tiennent a priori éloignés.

En outre, les professionnels, formés et accompagnés, seront en mesure de mieux répondre aux besoins des parents, notamment aux parents demandeurs d'emploi.

La formation à l'accueil occasionnel profitera aux professionnels et, par voie de conséquences, également aux parents et jeunes enfants les plus fragiles.