



**ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS
ET OFFRE DE LOISIRS ET D'ACCUEIL DES
ENFANTS ET DES ADOLESCENTS
AUTOUR DU TEMPS SCOLAIRE :**

**LA DIVERSITE DE L'OFFRE
ET LES DISPARITES D'ACCES
SELON LES TERRITOIRES**

Note d'analyse

FEVRIER 2013

SOMMAIRE

DONNEES INTRODUCTIVES	5
La saisine	5
Le champ concerné	5
Des éléments de connaissance disponibles pour les diagnostics territoriaux	5
Au plan national	5
Au plan local	6
PREMIERE PARTIE - LES DISPARITES TERRITORIALES SIGNIFICATIVES D OFFRE DE SERVICES ET D ADEQUATION AUX BESOINS ET ATTENTES	7
I. L'OFFRE DE SERVICES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ET L ADEQUATION AUX BESOINS ET AUX ATTENTES....	7
A. Quelques agrégats nationaux sur l'accueil des jeunes enfants.....	7
1. Les besoins d'accueil et les attentes des parents.....	7
2. L'offre d'accueil.....	8
3. Le taux de couverture national.....	11
B. Comment rapporter les disparités territoriales d'offre de services aux besoins et attentes?.....	11
1. Une notion de besoins difficile à interpréter et donc à quantifier.....	11
2. Les méthodes utilisables au plan national.....	12
3. Les méthodes utilisables au plan local.....	13
C. De fortes disparités territoriales.....	14
1. L'offre de service globale.....	14
2. L'accueil individuel.....	18
3. L'accueil collectif	25
4. La préscolarisation des enfants de moins de 3 ans.....	27
5. Les services et équipements qui accompagnent les professionnels ou les parents.....	27
D. Différents facteurs éclairant ces disparités.....	30
II. L'OFFRE DE SERVICES DE LOISIRS ET TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET ADOLESCENTS	32
A. LES PRATIQUES OBSERVEES PENDANT L'ANNEE SCOLAIRE ET PENDANT LES VACANCES	33
1. Pendant l'année scolaire	33
2. Pendant les vacances.....	35
B. L'OFFRE DE SERVICES AU COURS DE L'ANNEE SCOLAIRE	36
1. Quelques constats nationaux.....	36
2. Des disparités départementales	37
C. L'OFFRE DE SERVICES PENDANT LES VACANCES SCOLAIRES.....	39
1. Les accueils de loisirs sans hébergement.....	39
2. Les accueils de loisirs avec hébergement (colonies de vacances)	40
DEUXIEME PARTIE - LES DISPARITES DE PARTICIPATIONS FINANCIERES DES FAMILLES	43
I. POUR L ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	43
A. Une uniformité globale grâce à des aides nationales	43
B. Mais des disparités subsistent en raison d'une variation des coûts des modes d'accueil	43
1. Pour l'accueil par un assistant maternel.....	43
2. Pour l'accueil à domicile	45
3. Pour l'accueil en EAJE.....	45

II. POUR LES LOISIRS ET TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET ADOLESCENTS.....	46
---	-----------

TROISIEME PARTIE – LES OBJECTIFS PUBLICS BUDGETS ET LEVIERS FINANCIERS ACTUELS

I. LES OBJECTIFS PUBLICS	48
---------------------------------------	-----------

A. Les objectifs de l'Etat.....	48
1. L'accueil des jeunes enfants : un objectif prioritaire de développement	48
2. La réduction des disparités territoriales : un objectif très souvent évoqué mais peu formalisé	48
B. Les objectifs des Caisses d'allocations familiales et des Caisses de mutualité sociale agricole	50
1. Le développement de l'accueil des jeunes enfants	51
2. Le développement d'une offre de services de qualité pour les loisirs et les temps libres des enfants et des adolescents	51
3. La réduction des disparités territoriales	51
4. La perception de ces politiques par les communes, principaux partenaires de l'action sociale des CAF	55
C. L'hétérogénéité des préoccupations et modalités d'intervention des communes.....	55
1. La connaissance des besoins et attentes des familles, des enfants et des jeunes	56
2. La perception des besoins et la volonté de mieux y répondre	56
D. Les interventions d'autres acteurs	58
1. Les départements	58
2. Les employeurs des secteurs privés et publics, les Comités d'entreprises et les comités d'action sociale de la fonction publique	58

II. LES BUDGETS ET LEVIERS FINANCIERS ACTUELS.....	59
---	-----------

A. Les budgets consacrés à l'accueil des jeunes enfants.....	59
1. L'ensemble des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants	59
2. L'Etat	63
3. Les dépenses des Caf.....	63
4. Les communes et regroupements de communes	71
5. Les autres financeurs	75
B. Pour les loisirs et temps libres des enfants et adolescents	77
1. Les financements de l'Etat	77
2. Les Caf	77
3. Les collectivités locales	80
4. Les autres financeurs	80

III. LA GOUVERNANCE.....	81
---------------------------------	-----------

A. Une atomisation de la gouvernance soulignée par la plupart des acteurs et observateurs	81
B. Les instances de coordination et d'échanges	82
1. Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE)	82
2. Les schémas locaux de développement de l'accueil des jeunes enfants.....	82
C. Des disparités inévitables dans le cadre juridique actuel.....	83

QUATRIEME PARTIE - LES PISTES D'EVOLUTION ET DE PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES	84
---	-----------

I. PRINCIPAUX SCENARIOS POUR REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES EN MATIERE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ; LEURS AVANTAGES ET LEURS LIMITES	85
---	-----------

A. Pour l'accueil des jeunes enfants	85
1. Quelques considérations générales	85
2. Scénario de référence.....	86
3. Différents scénarios alternatifs	89
4. Une option complémentaire : la légalisation de la prestation de service unique	95
B. La préscolarisation des enfants de moins de trois ans	96
II. REVOIR LA GOUVERNANCE DES MODES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	97
A. Généraliser effectivement les schémas d'accueil départementaux et communaux	97
B. Poursuivre l'amélioration et la diffusion de « Mon enfant.fr » en confiant la compétence d'information des parents aux Caf	98
C. Mettre fin à la pénurie de professionnels de la petite enfance	99
D. Etudier l'opportunité de réformes de plus grande ampleur, au besoin en les expérimentant dans trois ou quatre départements	99
1. Une mission de pilotage départemental confiée aux Caf ?	99
2. Etudier l'opportunité de recentrer les services de protection maternelle et infantile sur leurs missions	99
III. REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES EN MATIERE DE TARIFICATION DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS.....	101
A. Moduler les prestations en fonction des écarts de couts des services selon les territoires.....	101
B. Revoir le plafonnement des participations financières des parents en Eaje et leur prise en compte dans la PSU	101
IV. REDUIRE LES DISPARITES D'OFFRE DE SERVICES PENDANT LES TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS.....	102
A. Revoir le mécanisme d'aide aux services	103
B. Assurer un suivi de l'élaboration des politiques territoriales suite à l'instruction d'octobre 2012	105
C. Poursuivre la mobilisation des acteurs de la politique de la ville et doter l'ACSE de moyens suffisants pour assurer ses missions.....	105
D. Aider au développement de services adaptés aux spécificités des territoires ruraux	106

DONNEES INTRODUCTIVES

La saisine

Le 27 juin 2012, la Ministre déléguée à la famille a saisi le Haut Conseil de la famille de la question de « la diversité de l'offre et les disparités d'accès en matière de services d'accueil de la petite enfance et de services d'accueil ou de loisirs pour les enfants et les adolescents autour du temps scolaire ». Sur la base d'un état des lieux, le Haut conseil de la famille formulera des propositions et des pistes de réformes afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique en ce domaine. Voir Lettre de saisine en ANNEXE 1.

Le champ concerné

Il couvre :

- l'accueil individuel et collectif des jeunes enfants de moins de six ans ;
- l'accueil périscolaire et extra scolaire (y compris la restauration scolaire) ;
- les vacances et loisirs des enfants et des adolescents (de moins de 18 ans) ;
- la diversité de l'offre mais également les disparités d'efforts financiers des familles.

L'analyse demandée ne portera pas sur la santé des enfants et des adolescents ni sur leur prise en compte par les services de protection maternelle et infantile et de santé scolaire.

Une attention particulière sera portée aux inégalités territoriales qui se doublent d'inégalités sociales en termes d'accès aux services

- dont les parents de jeunes enfants ont besoin pour articuler leur vie professionnelle, familiales et sociales ;
- dont les jeunes enfants ont besoin pour grandir dans les meilleures conditions, quel que soit leur milieu social et leur lieu de vie.

Des éléments de connaissance disponibles pour les diagnostics territoriaux

Au plan national

L'accueil des jeunes enfants

Le Programme de Qualité et d'Efficacité (PQE) Famille réunit chaque année un certain nombre d'indicateurs en matière d'accueil des jeunes enfants, avec un suivi au niveau départemental :

- nombre de places agréées auprès des assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de trois ans ;
- nombre de places agréées et nombre de places actives (en équivalent temps plein) en établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour 100 enfants de moins de trois ans ;

- capacité théorique d'accueil par les modes de garde formels (accueil collectif, crèches familiales, crèches parentales, assistants maternels ; salariés à domicile, écoles préélémentaire) pour 100 enfants de moins de trois ans.

Associés aux données produites dans le cadre de l'Observatoire petite enfance mis en place par la CNAF, ils fournissent des éléments de connaissance intéressants et suivis dans le temps. Dans le même sens, la CNAF a réalisé un travail de cartographie très important et approfondi permettant de descendre au niveau infra départemental. Voir ANNEXE 2.

On ne dispose cependant pas d'un réel compte consolidé des dépenses des différents acteurs en direction de l'accueil des jeunes enfants.

Les loisirs et temps libres des enfants et adolescents

Comparés avec l'accueil des jeunes enfants, les éléments de connaissance sont beaucoup moins développés pour ce qui concerne les temps périscolaires et les temps libres des enfants et des adolescents.

Les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître précisément le nombre de mineurs concernés : un mineur est comptabilisé autant de fois que de séjours auxquels il participe, que ce soit en accueil avec hébergement ou en accueil sans hébergement.

Les accueils collectifs de mineurs avec ou sans hébergement sont organisés par les collectivités locales, des associations (subventionnées ou non par les collectivités locales), des comités d'entreprises et quelques caisses d'allocations familiales. Il n'est donc pas possible d'identifier clairement la répartition géographique des accueils qui ne sont pas nécessairement fréquentés par les enfants et les jeunes relevant du même territoire.

Les données financières sont extrêmement lacunaires, en dehors des financements accordés par les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de Mutualité sociale agricole.

Au plan local

Les collectivités locales ainsi que les Caisses d'allocations familiales peuvent mobiliser un ensemble d'éléments de diagnostic de leur situation locale à des niveaux bien plus fins et plus détaillés que ceux qui sont disponibles au plan national. Voir ANNEXES 2 et 3.

PREMIERE PARTIE

LES DISPARITES TERRITORIALES SIGNIFICATIVES D OFFRE DE SERVICES ET D ADEQUATION AUX BESOINS ET ATTENTES

I. L'OFFRE DE SERVICES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ET L ADEQUATION AUX BESOINS ET AUX ATTENTES

A. Quelques agrégats nationaux sur l'accueil des jeunes enfants

Les agrégats nationaux retenus ici sont ceux qui concernent les besoins d'accueil des jeunes enfants et l'offre d'accueil les concernant. Les données relatives en dépenses seront traitées dans la troisième partie qui porte sur les financements et les leviers.

1. Les besoins d'accueil et les attentes des parents

a) Les besoins d'accueil

Fin 2011, la France enregistre 827 000 naissances et 2,46 millions d'enfants de moins de trois ans (vivant dans 2,2 millions de familles).

Favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle est aujourd'hui un objectif largement partagé¹. « La grande majorité des enfants naissent de mères actives »² et la proportion des personnes qui pensent que, lorsque les parents de jeunes enfants travaillent, il est plutôt préférable que l'un des parents s'arrête momentanément de travailler est désormais minoritaire (38% contre 56% en 1994)³.

La grande majorité de ces enfants ont besoin d'un ou de plusieurs modes d'accueil, pendant le temps de travail de leur(s) parent(s), pendant que ceux-ci recherchent un emploi, suivent une formation ou parce que leurs parents ont besoin de temps pour eux ou souhaitent socialiser leur enfant avant l'entrée à l'école préélémentaire.

Les parents et leurs enfants peuvent alors avoir besoin d'un mode d'accueil à plein temps ou à temps partiel, régulier ou occasionnel, collectif ou individuel.

- Il peut s'agir d'un accueil individuel par un assistant maternel, un employé à domicile ou d'un mode d'accueil collectif, tel qu'un établissement d'accueil du jeune enfant (crèche, halte-garderie, multi accueil), d'un jardin d'éveil, d'une classe passerelle, d'un lieu d'accueil enfant-parent.
- L'enfant peut être également accueilli à l'école préélémentaire, avec ou sans mode d'accueil complémentaire (accueil de loisirs ou accueil par un assistant maternel ou une garde à domicile).
- Seules 6% des familles mobilisent en même temps plusieurs modes d'accueil⁴.

¹ Voir Haut Conseil de la Famille (2011) – « Architecture de la politique familiale : éléments de problématique » - page 52 - janvier 2011.

² Godet Michel – Sullerot Evelyne (2005) – « La famille : une affaire publique » – La Documentation Française. Page 119.

³ CREDOC – Enquêtes aspirations des français.

⁴ CNAF (2012) – L'e-ssentiel N°129 – Baromètre d'accueil du jeune enfant 2012. novembre 2012

b) Des décalages entre offre de service et attentes des parents

A la naissance de leur enfant, près du tiers des parents sont encore dans l'incertitude quant à la façon dont il sera accueilli : 23% attendaient une réponse du mode d'accueil auprès duquel elles avaient déposé une demande, 4% hésitaient entre plusieurs options et 5% n'avaient encore pris aucune décision⁵.

On observe une forte demande d'accueil collectif. Or l'offre ne répond pas aux attentes ni aux demandes puisque seuls 41% des parents qui préféreraient la crèche comme mode de garde y ont eu accès. En revanche, 79% des parents qui préféreraient une assistante maternelle ont vu ce souhait se réaliser.

Si l'on compare globalement les souhaits des 1000 parents de jeunes enfants interrogés avec les modes d'accueil utilisés, on observe que

- davantage de parents gardent leurs enfant eux-mêmes, ont recours à une solution familiale ou à un assistant maternel que ceux qui le souhaitaient initialement ;
- en revanche, moins de parents ont recours à une crèche ou halte garderie que ceux qui le souhaitaient.

Tableau 1 – Modes d'accueil souhaités et utilisés par les parents de jeunes enfants

	Mode d'accueil souhaité	Mode d'accueil utilisé
Parent	26	51
Famille	2	6
Crèche ou halte garderie (*)	25	14
Assistant maternel	26	33
Garde à domicile	1	1
Pas de préférence	23	
Total *	103%	105%

Source : RMO régions, enquête baromètre petite enfance pour la Cnaf – septembre 2012

* Les totaux sont supérieurs à 100% car plusieurs réponses étaient possibles

Dans son avis en date du 11 février 2010, le Haut conseil de la famille, tout en soulignant la grande fragilité des différentes estimations, avait estimé qu'il manquait au moins 350 000 places d'accueil

2. L'offre d'accueil

a) La situation actuelle

On compte aujourd'hui globalement, et en moyenne sur l'ensemble du territoire, près d'une place d'accueil déclarée pour deux enfants de moins de trois ans.

⁵ Idem.

L'Observatoire national de la petite enfance estime pour 2010, la capacité théorique⁶ totale d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans par les modes de garde formels à 1 216 943 places (pour 2 439 547 enfants) :

- 56% par 301 600 assistants maternels employés directement par des particuliers,
- 30% par 11 300 établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE),
- 4% par 47 300 salariés à domicile, en garde partagée ou non ;
- 10% en école préélémentaire.

Il y a donc environ deux fois plus de places en accueil individuel qu'en accueil collectif (en dehors de l'école préélémentaire).

En 2011, on compte 1 177 millions d'heures d'accueil par un assistant maternel et 595 millions d'heures en accueil collectif, soit près de moitié moins.

« Alors que des dispositifs d'incitation à travailler davantage se mettent en place et que le travail des assistantes maternelles entre de plus en plus dans le cadre du droit commun, il est frappant de constater qu'une part importante des assistantes maternelles travaille en deçà des possibilités inscrites dans la loi : en 2007, 21 % des assistantes maternelles gardent un seul enfant et 20,6 % déclarent moins de 144 heures de garde dans le mois, soit moins d'un enfant gardé à temps plein »⁷.

D'après une enquête déjà relativement ancienne (2003), 33% des assistants maternels se considéraient comme étant « à temps partiel », 17 % ne souhaitaient pas travailler davantage contre 16 % qui au contraire le souhaitaient⁸.

Les gestionnaires des EAJE sont

- les collectivités locales (69%)
- les associations (26%)
- les entreprises de crèches (4%)
- les Caf (1%).

Les financeurs des EAJE sont majoritairement les communes ou regroupements de communes ainsi que les Caisses d'allocations familiales (Caf) et les Caisses de mutualité sociale agricole (Cmsa) et, dans une moindre mesure, les entreprises; comités d'entreprise et comités des œuvres sociales publics.

Les communes ou regroupements de communes peuvent gérer elles-mêmes les EAJE ou en confier la gestion à des associations ou à des entreprises de crèches. Il en est de même des entreprises et comités d'entreprises qui peuvent en assurer - rarement - la gestion ou la confier à des tiers (associations, entreprises de crèches, communes ou regroupements de communes) qu'ils subventionnent.

⁶ Capacité théorique car il s'agit ici du nombre de places agréées, or une place agréée peut accueillir moins d'un enfant si elle est « sous-occupée » ou plusieurs enfants à temps plus ou moins partiel.

⁷ Marie Cartier – Estelle d'Halluin - Johanna Rousseau – Marie-Hélène Lechien. « Temps partiel » ou « irrégularité » de l'activité des assistantes maternelles ? Une enquête exploratoire – CNAF - Dossier d'étude N°150 - 2012

⁸ Algava, Ruault, 2003.

b) Les évolutions

b1) Les augmentations différenciées des différents modes d'accueil

* L'évolution du nombre de places depuis 1994

Depuis une quinzaine d'années, les évolutions en termes d'offre de services individuels ou collectifs n'ont pas permis de répondre aux besoins actuels, d'autant que le nombre de jeunes enfants a augmenté. Si la préscolarisation des enfants de moins de trois ans a diminué, on a observé une augmentation des enfants accueillis par des solutions déclarées et officielles (individuelles et dans une moindre mesure, collectives) et une augmentation du nombre de parents bénéficiant d'une aide (APE puis CLCA) pour garder eux-mêmes leurs enfants.

Ainsi, depuis 1994, on observe :

- Une forte diminution de la scolarisation des enfants de moins de trois ans : on est passé de 270 000 enfants à moins de 95 000,
 - soit une diminution de 175 000 enfants accueillis à l'école préélémentaire.
- Une très forte augmentation de l'accueil individuel qui a traduit une diminution du travail non déclaré : de 218 000 enfants de moins de trois ans à 689 000 par une assistante maternelle⁹ et de 13 000 à 47 300 par une employée de maison,
 - soit au total une augmentation de plus de 500 000 places.
- Une augmentation modérée des modes d'accueil collectif : de 237 000 à environ 369 000 places, soit une augmentation de 132 000 places, sachant que chaque place accueille plus d'un enfant (estimation à 1,6 enfants en 2010).

Par ailleurs, le nombre de parents de jeunes enfants bénéficiant d'une allocation parentale d'éducation puis d'un Complément de libre choix d'activité à taux plein est passé de 175 000 en 1994 à 317 000 en 2010 (après avoir atteint 402 000 en 2005)

- soit une augmentation de 142 000 parents gardant leurs enfants à temps plein avec le CLCA.

* L'évolution du nombre d'heures d'accueil sur courte période

Depuis quelques années, il est possible de comparer l'offre de modes d'accueil en termes de nombres d'heures qui constituent l'unité commune de comparaison.

Entre 2008 et 2011, pour les enfants de moins de trois ans,

- le nombre d'heures annuel en accueil collectif a augmenté de 67 millions d'heures (+12,6%) ;
- le nombre d'heures en accueil par un assistant maternel de 82 millions d'heures (+11,8%), soit 55% du total du nombre d'heures supplémentaires¹⁰.

⁹ L'Observatoire national de la petite enfance estime qu'en 2010, 859 900 places chez des assistants maternels employés directement par les parents seraient disponibles, dont 689 000 pour les moins de trois ans, avec 301 600 assistants maternels en exercice.

¹⁰ L'augmentation du nombre d'heures en accueil collectif s'explique par la progression du nombre de places (+6,1%) et l'augmentation du nombre d'heures facturées par place (+6,2%). L'augmentation du nombre d'heures en accueil par un assistant maternel s'explique par une augmentation du nombre d'assistants maternels actifs (+8,5%) et du nombre d'enfants gardés (+11,7% et passage de 2 à 2,1 enfants de moins de 3 ans par assistant maternel).

Pour mémoire, dans son avis en date du 11 février 2010, repris dans la note du 28 avril 2011 sur « l'architecture des aides aux familles et son évolution dans les 15 prochaines années », le Haut Conseil de la Famille avait préconisé que l'augmentation de l'offre d'accueil des jeunes enfants se répartisse pour moitié entre accueil collectif et accueil individuel.

- *Pour davantage d'informations, voir note du Haut Conseil de la famille : « Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans » de mai 2012.*

3. Le taux de couverture national

On compte aujourd'hui globalement, et en moyenne sur l'ensemble du territoire, une place déclarée¹¹ pour deux enfants de moins de trois ans.

La capacité théorique d'accueil¹² – ou taux de couverture par des modes d'accueil formels - est de 49,9 pour 100 enfants de moins de trois ans ; soit 1 216 943 places pour 2 439 547 enfants.

Les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) famille annexés aux PLFSS (Indicateurs N°8 et 3-1) permettent de suivre cette capacité d'accueil théorique. Entre fin 2008 et fin 2010, elle est passée de 48,3% à 49,9% (elle était à 47,9 en 2006), ce qui constitue une évolution positive mais relativement lente.

B. Comment rapporter les disparités territoriales d'offre de services aux besoins et attentes?

Dans la mesure où aucun acteur n'a l'obligation d'agir pour l'accueil des jeunes enfants, il est logique d'observer une certaine diversité dans ce domaine. Ce qui importe ici est de pouvoir analyser les disparités territoriales d'offre de services au regard des besoins des enfants et des parents et des attentes de ces derniers.

Ainsi que l'a indiqué la Directrice de la Cohésion sociale lors de son audition devant le HCF : « Si la diversité est souhaitée, la disparité est subie », notamment lorsque les disparités territoriales vont de pair avec des disparités sociales¹³.

1. Une notion de besoins difficile à interpréter et donc à quantifier

On peut tenter de mieux cerner les « besoins » d'accueil en tenant également compte du taux d'emploi féminin (à temps plein et à temps partiel), du nombre d'allocataires du Complément de libre choix d'activité (CLCA) et du nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA). Si ces parents ont besoins de modes d'accueil pour leurs jeunes enfants, il ne s'agit pas d'accueil régulier ni à temps plein.

¹¹ Accueil collectif, accueil individuel chez un assistant maternel ou par une personne à domicile et école préélémentaire.

¹² Capacité théorique car il s'agit ici du nombre de places agréées, or une place agréée peut accueillir moins d'un enfant si elle est « sous-occupée » ou plusieurs enfants à temps plus ou moins partiel.

¹³ Sabine Fourcade, Directrice générale de la cohésion sociale, Audition devant le HCF le 13 septembre 2012.

Mais des débats existent sur la pertinence de prendre en compte ou non ces variables

- Certains parents opteraient-ils pour le CLCA ou seraient-ils au RSA s'ils avaient accès au mode d'accueil qu'ils souhaitent à un tarif supportable pour eux ? Autrement dit, l'insuffisance et le coût des modes d'accueil ont-ils un impact important sur le recours au CLCA et au RSA ? Dans ce cas, il ne faudrait pas tenir compte des parents qui bénéficient de ces prestations pour déterminer les besoins.
- De même, le taux d'activité féminine ne serait-il pas plus élevé si les modes d'accueil correspondaient davantage aux attentes des parents ?
- A contrario, la carte de France montre des disparités dans la proportion d'allocataires du CLCA, COLCA et RSA qui tiennent à des facteurs culturels et socio-économique. De nombreux parents souhaitent cesser temporairement leur activité professionnelle pour consacrer plus de temps à leurs jeunes enfants. Ne pas tenir compte de la proportion de ces allocataires pour définir les besoins d'accueil conduirait à nier ces souhaits et à surestimer les besoins. Voir ANNEXE 30.

Aussi, au plan national ou départemental, la notion de « besoins d'accueil » est-elle très difficile à interpréter et à quantifier. Aucun indicateur national n'est parfait en tant que tel.

2. Les méthodes utilisables au plan national

a) Le ratio du Programme de Qualité et d'Efficiace (PQE) famille annexé aux PLFSS

On peut retenir dans une première approche, le ratio relativement rustique utilisé dans le cadre du PQE famille : le nombre de places actives ou la capacité théorique rapportés au nombre d'enfants de moins de trois ans sur la base des données du recensement.

C'est celui qui a été utilisé au point B ci-avant pour une approche globale des disparités entre départements.

Le PQE mesure les disparités en rapportant le taux de couverture moyen des 20 départements les mieux dotés à celui des 20 départements les moins bien dotés, ce qui conduit à un indice de dispersion.

La Drees mesure les disparités à partir d'un "intervalle interquartile normé" (IQ) : différence entre le troisième et le premier quartile (départements les mieux couverts/moins couverts) rapportée à la médiane¹⁴.

Une diminution de ces deux indicateurs indique une réduction des disparités.

b) Les ratios établis par la Cnaf

En dehors des ratios retenus par l'Observatoire de la petite enfance, qui sont globalement les mêmes que ceux qui sont retenus par le PQE (voir c1 ci dessus), la Cnaf a mené une analyse approfondie de la répartition communale de l'offre d'accueil des jeunes enfants au regard de la demande potentielle.

¹⁴ DREES - Solidarité Santé - N°31 - L'accueil des jeunes enfants ! Axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70 - Aout 2012. Pages 10 et 11.

A ce stade, seule a pu être traitée l'offre d'accueil par des Eaje et par des assistants maternels. Cette offre est rapportée au nombre de naissances domiciliées¹⁵. Cette démarche permet une analyse des disparités entre les communes. Voir ANNEXE 2.

Elle demande cependant à être consolidée et complétée afin de :

- pouvoir tenir compte de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans ;
- affiner le zonage pour les grandes villes ou agglomérations et l'élargie pour les zones périurbaines et rurales ; à ce stade, la Cnaf a procédé à un lissage des données pour palier ces limites (centrage sur une commune avec un halo de 20km autour d'elle).

c) L'analyse des listes d'attente

On estime à 80% la proportion d'EAJE qui ont une liste d'attente¹⁶. Mais, dans son enquête menée auprès d'un échantillon d'Eaje en 2011, la Cnaf a constaté la grande variabilité de la façon dont étaient constituées et actualisées (ou non) les listes d'attente, selon qu'elles sont tenues par le responsable de l'Eaje, par le gestionnaire ou par la commune d'implantation.

Cet indicateur -non consolidé au plan national - serait donc à utiliser avec précaution tant qu'il conduit à une telle hétérogénéité.

3. Les méthodes utilisables au plan local

Il pourrait être tenté d'observer ces disparités au niveau local en recensant et comparant par exemple la longueur des listes d'attente en EAJE (avec la précaution indiquée ci-dessus au point ci-dessus), auprès des assistants maternels - via mon enfant.fr par exemple- ou en sondant les parents sur leurs souhaits en termes d'accueil de leurs enfants.

Il ne faut cependant pas confondre le besoin d'accueil en tant que tel et les préférences des parents dont les souhaits s'orientent de plus en plus vers l'accueil collectif. Il faut également pouvoir qualifier ce besoin en termes :

- d'accueil régulier ou occasionnel,
- d'horaires et de nombre d'heures ;
- de localisation.

Grâce aux différents travaux menés par la Cnaf, les Caf disposent d'une méthodologie de plus en plus solide pour réaliser des diagnostics territoriaux en lien avec les différents acteurs, au premier rang desquels les communes et regroupements de communes.

Epicaf permet aux Caf de disposer facilement d'indicateurs territoriaux qui leur sont utiles pour élaborer les diagnostics de territoire et qu'elles peuvent partager avec leurs partenaires.

¹⁵ Le PQE ne retient pas les naissances domiciliées mais le nombre d'enfants par tranches d'âge issu du recensement de la population. Les naissances domiciliées - indicateur retenu par la Cnaf dans le cadre de cette analyse au plan communal - présentent l'avantage d'être déclinées au niveau de chaque commune.

¹⁶ L'accueil du jeune enfant en 2011 – Observatoire national de la petite enfance – novembre 2012.

La démarche Travelling est destinée à offrir des « prises de vues » rendant compte, de manière visuelle, lisible et synthétique – en une dizaine de cartes ou graphiques - de l'utilisation des fonds des Caf en matière de petite enfance. Voir ANNEXE 3

Imaje

Imaje est un outil d'observation et de décision qui permet de mesurer l'offre et la demande d'accueil du jeune enfant et de suivre son évolution dans le temps. Il vise à :

- assurer une production automatisée et fiable des données décisionnelles sur la petite enfance et ainsi permettre l'élaboration de diagnostics partagés ;
- mettre à disposition des Caf et de la Cnaf des indicateurs homogènes de mesure de l'accueil du jeune enfant ;
- avoir un tableau de bord commun aux Caf et à la Cnaf ;
- disposer d'un outil de pilotage pour le développement de politiques d'accueil du jeune enfant.

Seuls certains éléments de diagnostic d'Imaje peuvent être communiqués par les Caf à leurs partenaires avec mention de la source et dans le respect du secret statistique.

Imaje apporte aux Caf des éléments de connaissance sur différents axes d'analyse, notamment :

- une mesure simple du salaire des assistantes maternelles et du coût pour les familles sur toutes les communes ;
- une mesure détaillée des rémunérations perçues par les assistantes maternelles et de celles versées par les familles rapportées au nombre d'heures effectuées, ce qui permet une comparaison fiable des salaires et les indemnités d'entretien des enfants selon un profil départemental, régional ou national ;
- des données sur le lieu de garde des enfants en fonction de leur résidence (et inversement) ;
- des représentations simples des taux de couverture de l'accueil individuel et collectif rapportés à cent enfants de moins de trois ans.

Le site internet www.mon-enfant.fr – de mieux en mieux alimenté et actualisé – permet de recenser l'offre d'accueil existante dans le secteur de la petite enfance, même si des données continuent à manquer dans certains départements, en particulier sur les assistants maternels et les salariés à domicile.

C. De fortes disparités territoriales

1. L'offre de service globale

a) Selon les départements

a1) Moyennes, médianes, rapports interquartiles et indice de dispersion des taux de couverture

** Nombre de places moyen et médian pour 100 enfants de moins de trois ans*

Selon les départements¹⁷, l'offre d'accueil varie entre 9 et 80 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

« La médiane de la densité de l'offre de modes de garde formels par département est restée stable entre 2006 et 2009, avec 50,6 places offertes pour 100 enfants de moins de trois ans et a progressé de deux points entre 2009 et 2010.

Cette évolution s'observe à la fois pour les départements les mieux et les moins bien dotés :

- d'un côté, la couverture proposée par ces modes d'accueil dans les vingt départements les mieux dotés a légèrement augmenté – passant de 63,9 à 66,3 places offertes pour 100 enfants de moins de trois ans.
- de l'autre côté, la densité de l'offre de modes de garde formels a sensiblement progressé dans les vingt départements les moins bien dotés (de 35,4 à 39 places offertes pour 100 enfants de moins de trois ans)¹⁸.

** Indice de dispersion territoriale*

La dispersion territoriale est mesurée dans le PQE comme le rapport entre la densité moyenne entre les 20 départements les mieux dotés et les 20 départements les moins bien dotés. Elle est de :

- 3,2 pour les équipements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)¹⁹ (densité moyenne de 7% dans les départements les moins couverts et de 22,3% dans les 20 les mieux couverts) ;
- 3,0 pour l'accueil individuel
- 7,1 pour l'école préélémentaire pour les enfants de 2 à 3 ans.

Autrement dit, la densité moyenne de places disponibles dans chaque mode d'accueil ou en école préélémentaire des 20 départements les mieux dotés est bien supérieure à celle des 20 départements les moins dotés.

Tous modes de garde confondus, cette dispersion territoriale est de 1,7 et donc plus faible que pour chaque mode d'accueil pris isolément. L'offre d'ensemble paraît donc relativement complémentaire au plan départemental.

Ceci étant, cette disparité globale se réduit très peu : elle était de 1,8 en 2006 et reste à 1,7 depuis. Ce résultat est modeste mais il est explicable : comme le ratio flux/stock est faible, il ne peut pas y avoir de réduction rapide de la disparité. Par ailleurs, la politique menée n'a pas pesé sensiblement sur la propension des communes et départements qui ont un bon taux de couverture à poursuivre leur développement.

** Intervalles interquartiles*

Par une autre méthode, la DREES parvient aux mêmes conclusions : les disparités observées en matière d'offre globale sont inférieures à celles observées pour chaque mode de garde, les différentes

¹⁷ Places proposées par les établissements d'accueil du jeune enfant, les assistants maternels, les salariés à domicile et l'école maternelle.

¹⁸ PQE famille – 2013 – Indicateur 3-3 sur l'évolution de la dispersion territoriale des modes de garde – page 86.

¹⁹ La densité moyenne est 3,2 fois plus élevée dans les 20 départements les mieux dotés que dans les 20 départements les moins bien dotés.

offres se compensant, au moins en partie, entre elles. L'intervalle interquartile (voir point 2.a. ci-dessus) global est de 33%, il est de 55% pour les assistants maternels agréés, de 54% pour les Eaje et de 84% pour la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Entre 2000 et 2010, la dispersion de l'offre globale rapportée au nombre d'enfants de moins de trois ans est restée stable (l'intervalle interquartile passant de 34% à 33%) mais les évolutions ont été contrastées selon les modes d'accueil ou de scolarisation :

- pour les assistants maternels, l'indicateur de dispersion a augmenté entre 2000 et 2005 (passant de 59% à 61%) pour diminuer entre 2005 et 2010 (de 61% à 55%).
- pour les Eaje, il a nettement diminué (passant de 64% en 2000 à 54% en 2010) ;
- pour la scolarisation des moins de trois ans, il a fortement augmenté (de 68% en 2000 à 78% en 2005 et 84% en 2010)²⁰.

a2) Départements les mieux couverts et les moins bien couverts

Les zones les plus faiblement couvertes sont les départements d'Outre Mer, le pourtour méditerranéen et la Corse.

La plupart des départements franciliens et du pourtour méditerranéen font partie des départements les moins bien couverts en assistantes maternelles mais les mieux pourvus en établissements d'accueil des jeunes enfants.

Ainsi, Paris est le département qui a le taux d'accueil chez des assistantes maternelles le plus faible (6%) mais le taux d'accueil en Eaje est le plus élevé (39%)²¹. C'est également un département qui a un des plus faibles taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans et un des taux les plus élevés de garde par des salariées à domicile (avec les Yvelines et les Hauts de Seine).

Pour sa part, la Seine Saint Denis est l'un des 10 départements qui ont les taux de couverture par des assistants maternels les plus faibles mais ne se situe pas pour autant parmi les départements qui ont le taux de couverture en Eaje les plus élevés (16,1%).

Tableau 2 - Répartition des départements selon leur taux de couverture en modes d'accueil et préscolarisation des moins de 3 ans

(Nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans)

Taux de couverture	Nombre de départements	Départements extrêmes
Moins de 20%	2	Guyane (8,8%), Réunion (17,7%)
20 à 30%	2	Haute Corse (27,7%), Seine St Denis (28,9%), Guadeloupe, Corse du Sud,
30 à 40%	10	
40 à 50%	28	
50 à 60%	39	
60 à 70%	14	
70 à 80%	4	Saône et Loire, Mayenne, Loire Atlantique, Ille et Vilaine (70,8%)
Plus de 80%	1	Haute Loire (80,2%)
Moyenne nationale = 50%	100 départements	8,8% (27,7% en métropole) à 80,2%

Source : SG-HCF à partir des traitements CNAF sur la base des données SIAS, DREES et INSEE - 2010

²⁰ DREES - Solidarité Santé - N°31 - L'accueil des jeunes enfants ! Axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70 - Aout 2012. Pages 10 et 11

²¹ DREES - Etudes et résultats - N°803 - L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans - juin 2012.

b) En fonction de l'urbanisation

Globalement, ce sont les départements qui présentent les zones urbanisées les plus denses (Ile de France et Sud Est principalement) qui correspondent aux territoires disposant de l'offre la plus importante. Si l'offre proposée par les différents modes d'accueil paraît relativement complémentaire à l'échelle de chaque département, l'offre en termes de choix de modes d'accueil est beaucoup plus inégale.

Les tensions entre offre et besoins sont particulièrement fortes dans les zones périurbaines qui ont vu leur population s'accroître beaucoup plus rapidement que l'offre de services et d'équipements.

« Les cantons périurbains ou en voie d'urbanisation ont des besoins assez similaires aux zones urbaines alors que les cantons ruraux vieillissants se portent vers des structures « sur mesure » de type bus itinérants ou micro crèches. Les cantons en transition, disposant d'un solde migratoire positif tout en ayant une baisse de leur population, sont davantage en recherche de structures permettant de fixer, voire d'attirer les familles »²².

En milieu urbain, on observe - dans l'ensemble - un développement rapide des différents modes d'accueil des jeunes enfants, mais on y observe également des besoins importants et croissants compte tenu notamment de l'importance de l'emploi féminin.

La "crèche" apparaît comme un mode d'accueil plutôt urbain : 3% des enfants de moins de trois ans sont principalement accueillis par une crèche dans les communes rurales, contre 9% dans les zones urbaines de 50 000 à 200 000 habitants.

Inversement, l'accueil par une assistante maternelle est plus développé dans les zones rurales (26%) que dans les zones urbaines (17% dans les plus grandes agglomérations hors Paris)²³. On observe un très faible recours à l'accueil par des assistantes maternelles dans les centres urbains où le logement est couteux, en particulier à Paris (moins de 5 300 assistants maternels).

c) En fonction des communes²⁴

Seules 1947 communes, soit 6% des communes pour lesquelles est recensée au moins une naissance domiciliée, disposent simultanément de places en Eaje, en école maternelle pour les enfants de moins de trois ans et d'au moins une assistante maternelle. Ces communes concentrent plus de 53% de l'offre totale d'accueil. Voir ANNEXE 2.

Entre 2007 et 2010, le niveau global de l'offre d'accueil a connu des évolutions diversifiées :

- dans 53% des communes, il a augmenté
- dans 28% d'entre elles, il est resté stable
- dans 19% d'entre elles, il a diminué.

En termes de taux de couverture par des Eaje ou des assistants maternels (/nombre enfants de moins de 3 ans), celui-ci a également connu des évolutions différentes selon les communes :

- pour 74%, il a augmenté en raison d'une augmentation de l'offre

²² ADCF – Petite enfance – grands enjeux – Intercommunalités N°144 – avril 2010.

²³ DREES - Solidarité Santé - N°31 - L'accueil des jeunes enfants ! Axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70 - Aout 2012. Pages 10 et 11 - En 2007, la Drees précisant qu'un constat similaire avait été fait cinq ans plus tôt.

²⁴ CNAF (2012) – Quelle offre territoriale pour l'accueil des jeunes enfants ? » - l'essentiel N°127 – octobre 2012.

- pour 6%, il a augmenté en raison d'une diminution des naissances plus importante que la diminution de l'offre
- pour 12% il a diminué car l'augmentation de l'offre n'a pas permis de compenser l'augmentation des naissances
- pour 6%, il a diminué ou a stagné.

2. L'accueil individuel

a) Les disparités de couverture entre départements

a1) Les assistants maternels indépendants

Le nombre d'assistants maternels par département varie entre

- moins de 1000 (Corse du Sud, Guyane, Martinique, Haute Corse, Lozère)
- et plus de 30 000 (Rhône, Loire-Atlantique, et Nord qui, avec plus de 35 000 assistants maternels est le département qui en compte le plus).

Le taux moyen de places potentielles chez une assistante maternelle est de 28 pour 100 enfants de moins de trois ans. Selon les départements, il varie entre 2% et 56%.

C'est dans le quart Nord Ouest que le taux de couverture est le plus élevé et sur le pourtour méditerranéen qu'il est le plus faible ainsi que dans certains départements de la petite couronne parisienne.

Voir ANNEXE 5

Tableau 3 - Répartition des départements selon leur taux de couverture en assistants maternels

Nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans

Taux de couverture assistante maternelle	Nombre de départements	Départements extrêmes
Moins de 10%	6	Guyane (1,8%), Réunion, Martinique, Paris (6%), Corse du Sud, Guadeloupe,
10% à 20%	13	Haute Corse (10,1%), Seine St Denis (11,6%)
20% à 30%	20	
30% à 40%	31	
40% à 50%	24	
Plus de 50%	6	Mayenne (55,7%), Vendée, Sarthe, Hte Loire, Loire Atlantique, Manche
Taux moyen = 28,6%	Total départements = 100	1,8% et 6% en métropole à 55,7%

Source : SG-HCF à partir des traitements CNAF sur la base des données SIAS, DREES et INSEE - 2010

Entre le premier trimestre 2012 et le premier trimestre 2011, toutes les régions enregistrent une augmentation du nombre de parents employeurs d'assistantes maternelles.

Pour neuf régions, le taux de croissance est supérieur à la moyenne nationale : Picardie, Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Ile-de-France, Provence- Alpes-Côte d'Azur et Corse. Ce sont donc dans les régions où ce mode d'accueil est le moins développé que les augmentations ont été les plus fortes entre 2011 et 2012.

Cette évolution s'accompagne d'une croissance relativement forte du volume d'heures déclarées (+3,4% au cours de la même période). Si toutes les régions sont concernées par cette augmentation, les progressions les plus fortes sont observées en Provence Alpes Côtes d'Azur (+ 5,4%), dans le Nord Pas de Calais (+5,1%) et en Ile de France (+4,8%)²⁵.

a2) Les maisons d'assistants maternels

Les Maisons d'assistants maternels (MAM) permettent à différents professionnels d'accueillir les enfants dans un local mis à leur disposition. De création récente, cette forme d'organisation n'est pas encore stabilisée et ne concerne que moins de 2000 assistants maternels, soit moins d'1% sur un total de 301 600 assistants maternels.

La DGCS recense 235 MAM en fonctionnement dans 66 départements et 384 MAM en projet dans 79 départements. Près de la moitié des MAM en fonctionnement sont en territoire rural.

Les départements qui comptent le plus de MAM en projet et en fonctionnement sont le Maine et Loire (60), la Loire Atlantique (52), et la Mayenne (40)²⁶. Les départements du Grand-Ouest rassemblent plus du tiers des MAM en fonctionnement ou en projet. Ce sont également dans ces départements que la proportion d'enfants accueillis par des assistants maternels indépendants est également particulièrement élevée. Voir ANNEXE 6.

Les premières observations provisoires ne semblent pas montrer que les MAM aient été implantées là où la question du logement des assistants maternels posait le plus de problèmes compte tenu du coût de l'immobilier. En Ile de France, on ne comptait ainsi que 10 MAM en projet ou ouvertes dans le Val d'Oise, en Seine et Marne et dans les Yvelines alors que c'est pour les départements de Paris et de la petite couronne que le manque d'adéquation des logements où pourraient loger les assistants maternels potentiels est le plus fréquemment mis en avant.

a3) La garde à domicile

Pour sa part, la garde à domicile est très concentrée en Ile de France, en particulier à Paris, dans les Hauts de Seine et dans les Yvelines qui réunissent 44% des allocataires du complément mode de garde à domicile. Un nombre croissant de parents ont recours à la garde à domicile partagée avec une autre famille.

b) Les disparités de couverture entre communes

Près de 27 000 communes (83% des communes dans lesquelles l'INSEE recense au moins une naissance domiciliée) disposent d'au moins un assistant maternel. 11 000 communes disposent d'au moins 5 assistants maternels en exercice.

Le choix du lieu de garde par les parents est déterminé par des facteurs relativement complexes reflétant la tension entre offre et besoins d'accueil mais surtout par les migrations domicile travail : plus du tiers des enfants sont gardés par une assistante maternelle hors de leur commune de résidence.

²⁵ FEPEM – Le baromètre des emplois de la famille – N°3 – 3^{ème} trimestre 2012.

²⁶ Données diffusées par la DGCS lors de l'audition de Sabine Fourcade – Directrice de la cohésion sociale – devant le HCF, le 13 septembre 2012.

"La problématique de l'adéquation de l'offre à la demande se pose aussi : la localisation de l'offre de garde formelle (centre ville ou périphérie), la concurrence de l'offre de garde informelle (garde familiale,...) et la sélectivité de l'offre peuvent être des facteurs locaux de tensions sur le marché de la garde individuelle"²⁷, de même que les attentes des parents concernant le profil de la personne à qui ils confieront leur enfant.

c) D'autres disparités que le taux de couverture

Certains indicateurs peuvent venir compléter l'analyse des disparités territoriales en matière d'accueil individuel.

c1) Taux d'activité et Taux de chômage des assistants maternels

* Le taux d'activité des assistants maternels

Un indicateur de tension est le ratio d'assistants maternels en activité/assistants maternels agréés. Ce ratio connaît des disparités départementales relativement fortes.

Certaines assistantes maternelles agréées ne gardent plus d'enfants car elles partent à la retraite, souhaitent consacrer plus de temps à leurs propres enfants ou ont changé d'emploi : elles ne sont plus en activité mais sont toujours agréées. Il est donc intéressant de comparer les taux d'activité des assistants maternels ; indicateur qui peut contribuer à éclairer la tension entre offre et demande. Mais il est à utiliser avec précaution dans la mesure où il peut également – et peut être avant tout – correspondre à des modalités d'actualisation différentes de la situation des assistants maternels par les services de PMI.

Depuis la loi de 2005, les assistants maternels sont tenus de signaler tout changement de leur activité au Conseil général mais ils peuvent oublier de le faire et, lorsqu'ils signalent ces changements, les informations ne sont pas nécessairement actualisées rapidement par les services des Conseils généraux. Ainsi, dans un seul des huit départements où le Credoc avait mené une enquête, a été mis en place un suivi avec des relances régulières et une actualisation systématique des fichiers. Dans ce département, le taux d'activité dépassait 85% en 2008 pour une moyenne nationale de 73,4%²⁸.

On observe une forte dispersion du taux d'activité des assistants maternels variant de 58,6% pour les Pyrénées Atlantiques à 86,5% pour Paris. Un quart des départements ont un taux d'activité des assistants maternels inférieur à 70% (principalement dans le sud-est, l'est et le nord de la France) et un autre quart dépasse les 77% (dans une large part ouest du pays)²⁹.

* Le taux de chômage

Un autre indicateur de tension entre offre et besoins est le taux de chômage des assistants maternels³⁰

²⁷ Intervention de Thomas Fatome, Directeur de la Sécurité Sociale devant le HCF, le 13 septembre 2012

²⁸ 2010, métropole et Dom - données Drees.

²⁹ DREES - enquête PMI - 2010.

³⁰ Note interne de la CNAF - Analyse sur le chômage et la sous activité des assistantes maternelles – réalisée dans le cadre d'un échange de données avec la Direction des Statistiques Enquêtes et Prévisions de Pôle Emploi - mars 2010 - France métropolitaine - Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME).

Les territoires disposant d'un potentiel de professionnels d'après les statistiques de Pôle Emploi ne sont pas systématiquement ceux où la demande est la plus forte. Le taux de d'assistants maternels demandeurs d'emploi constitue un indicateur de tension entre l'offre et la demande.

On recense 152 893 demandeurs d'emploi sous la catégorie « assistance auprès d'enfants », dont 74 162 sous l'appellation « assistant(e) maternelle ». Le tiers des demandeurs recherchant un temps partiel exerçait auparavant une activité temps plein. Le dénombrement départemental de ces demandeurs d'emploi – Voir détail en ANNEXE 7 – révèle des situations contrastées qui peuvent relever de quatre cas de figure :

- 1^{er} cas de figure

La situation de l'emploi, très dégradée, conduit à un nombre élevé de demandeurs pour des emplois non qualifiés, alors même que le nombre d'assistantes maternelles est faible ou que le besoin est déjà couvert (d'autant plus que le nombre de demandeurs d'emploi ne recherchant pas un mode d'accueil régulier est élevé).

- Exemples : les départements d'outre-mer, la Seine-Saint-Denis, le Nord et le Pas-de-Calais

Une étude réalisée par la Commission départemental d'accueil du jeune enfant (CDAJE) du Nord³¹

Cette étude indique que sur 18 000 assistantes maternelles agréées dans ce département, une sur six est considérée comme « inactive » (en formation, à la retraite, exerçant une autre activité professionnelle,..) et pour les cinq autres, qui sont actives, un cinquième du potentiel d'accueil n'est pas utilisé (près de 6% n'accueillent aucun enfant et 58% pourraient en accueillir davantage). Au total, plus d'un quart des assistants maternels agréés en exercice connaissent une situation de chômage, de sous-activité ou de temps partiel non choisie, sachant que, selon leurs témoignages, le nombre de contrats à temps partiel augmente.

- 2^{ème} cas de figure

Il y a conjointement une réserve d'assistants maternels potentiels en recherche d'emploi, une bonne couverture de l'accueil par les assistantes maternelles (avec une tradition de recours à l'accueil individuel) et une forte proportion de parents actifs avec emploi :

- Exemples : l'Ille-et-Vilaine et la Loire atlantique

- 3^{ème} cas de figure

Le nombre de demandeurs d'emploi est plutôt moyen ainsi que la densité des assistantes maternelles, mais un nombre moyen important d'enfants gardés par assistante maternelle plaide pour le développement de cette profession.

- Exemples : les Landes, les Hautes Pyrénées, et plus généralement les départements ruraux du sud-ouest.

- 4^{ème} cas de figure

Le nombre de demandeurs d'emploi et le taux de couverture par les assistantes maternelles sont faibles.

- Exemples : la Corse, les Hautes Alpes, Paris.

³¹ Les carnets de la CDAJE du Nord – Des assistantes maternelles au chômage dans le Nord ? – novembre 2011.

« Cette typologie un peu réductrice peut elle-même se distribuer au niveau infra départemental, voire infra communal, dans les grandes agglomérations ».

On observe globalement que le taux de chômage des assistants maternels n'est pas extrêmement élevé. Mais il existe un chômage frictionnel, en particulier entre Juin et fin septembre, le temps que les enfants qui sont scolarisés soient remplacés par d'autres. On observe également des tensions au plan local dans la mesure où, compte tenu des coûts des logements, les assistants maternels n'habitent pas nécessairement là où les besoins d'accueil de parents actifs au plan professionnel sont les plus forts.

c2) Les agréments et le nombre de places agréées par assistant maternel

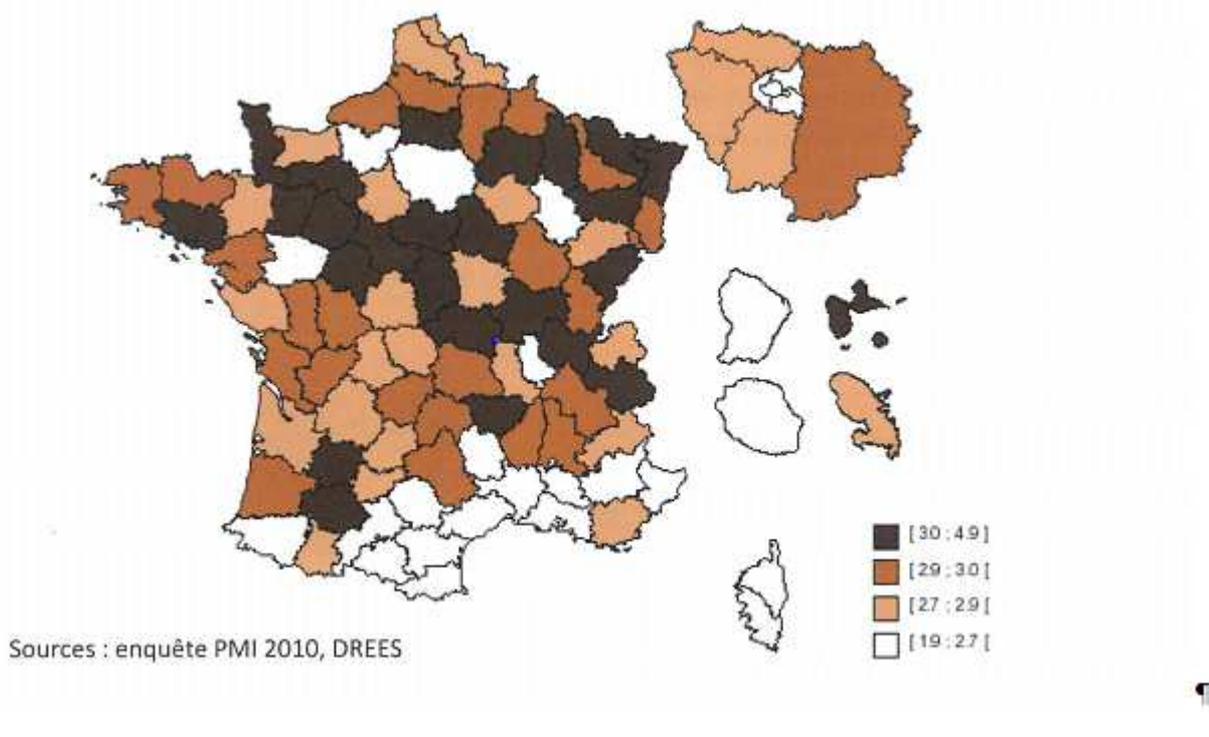
En métropole, le nombre moyen de places par assistant maternel agréé augmente, passant de 1,9 en 1990 à 2,6 en 2006 et à 2,8 en 2010³². Ce nombre varie selon les départements entre 1,9 places en Haute-Garonne et 4,9 places en Haute Loire.

*Le nombre d'enfants autorisés par l'agrément, selon les départements

Le nombre moyen de places par agrément est :

- dans un quart des départements, au maximum de 2,7
- dans un autre quart d'au moins 3³³.

Figure 1 - Nombre moyen d'agrément par assistant maternel selon les départements



³² 2,8 en 2010 sur la base des statistiques de la DREES (2,9 dans le PQE famille – PLFSS 2013 – Indicateur N°6).

³³ DREES - Enquête PMI - 2010.

Cet indicateur témoigne dans une certaine mesure des conditions de logement des assistants maternels mais il relève avant tout des politiques différentes de chaque service de PMI.

Pour délivrer ou non leur agrément, les critères examinés sont pour

- 93% des services de PMI basés sur l’habitat et l’environnement matériel (en particulier sur les conditions de sécurité intérieure),
- 90% sur la connaissance des besoins de l’enfant et la capacité organisationnelle de la personne qui demande l’agrément,
- 66% sur les qualités relationnelles,
- 33% sur la maîtrise du français oral³⁴.

* Les conséquences de la loi de juin 2010 obligeant à l'agrément pour deux enfants lors d'un premier agrément et ouvrant la possibilité d'agréer pour la garde simultanée de 4 enfants.

Près des deux tiers des départements accordent systématiquement au moins deux places d'accueil lors d'une demande de premier agrément (seuls 9 départements le faisaient systématiquement avant la loi de 2009). 42% des départements estiment que cet agrément d'emblée pour deux enfants a eu un effet incitatif pour l'entrée en activité des assistantes maternels³⁵.

Autre effet de la loi, on a vu augmenter les demandes d'agrément pour 4 enfants dans les trois quart des départements. L'essentiel de ces demandes est traité au cas par cas (86% des départements) mais 91% des départements déclarent ne pas avoir mis en place une procédure spécifique d'évaluation dans le cadre d'une demande de passage de l'agrément à 4 enfants. De fait, 40% des départements indiquent que l'agrément à 4 a permis de transformer des dérogations accordées avant la réforme. Dans la moitié des cas, aucun suivi spécifique n'a été mis en place lorsqu'une assistante maternelle est agréée pour 4 enfants³⁶.

Pour décider ou non d'accorder un agrément pour trois ou quatre enfants, les services de PMI prennent principalement en compte la surface et l'organisation du logement, le nombre d'enfants de l'assistant maternel et son expérience professionnelle.

On pourrait postuler que dans les départements où la tension entre offre et demande est forte, les services départementaux auraient davantage tendance à autoriser les assistants maternels à accueillir un nombre d'enfants plus élevés que ceux où la tension est moindre.

Mais dans les départements où le Credoc a conduit des enquêtes qualitatives en 2010, « les responsables et intervenants interrogés mettent en avant l'impossibilité de sacrifier la qualité de l'accueil à l'augmentation du nombre de places »(...) »Interrogés sur l'adaptabilité éventuelle des pratiques pour répondre à une pénurie locale, ils réaffirment cette position générale. Si stratégie d'adaptation, il y a (...), cette stratégie passerait plutôt par une attitude plus souple pour attribuer les dérogations et les extensions en cas de pénurie d'accueil (...) »³⁷.

* Les refus d'agrément

³⁴ DREES – Etudes et résultats N°719 – Conditions d’attribution des agréments des assistants maternels – Février 2010.

³⁵ CREDOC - Etude commandée par la DGCS sur l'impact des mesures gouvernementales en faveur de l'offre d'accueil chez l'assistant maternel ; mars 2012.

³⁶ Idem

³⁷ Idem. Page 5.

On observe une très forte hétérogénéité dans les refus d'agrément. 28% des départements déclarent un taux de refus d'agrément inférieur à 10% des demandes. A l'opposé, 20% des départements déclarent des taux de refus compris entre 30 et 60% des demandes ; pour 4% ce taux de refus va de 50 à moins de 60% des demandes.

Tableau 4 - Taux de refus d'agrément selon les départements

Taux de refus agrément	% de départements
moins de 10%	28%
de 10 à moins de 20%	32%
de 20 à moins de 30%	19%
de 30 à moins de 40%	13%
de 40 à moins de 50%	4%
de 50 à moins de 60%	4%
Total	100%

Etude Credoc - assistants maternels - 2012

Les principaux motifs de refus d'agrément sont la taille insuffisante du logement (74% des départements), le défaut de capacités éducatives adaptées (68% des départements), le manque de motivation ou l'absence de réel projet professionnel (60% des départements) et, dans une moindre mesure, des conditions de sécurité insuffisantes (intérieures par 30% des départements ; extérieures par 11% des départements)³⁸.

** les outils susceptibles de réduire les disparités d'agrément*

Plus des trois quart des départements ont mis en place une Commission d'agrément qui permet notamment d'unifier les critères, accords et refus d'agrément au sein de chaque département³⁹.

Un « référentiel ministériel d'agrément et intégration départementale » a été diffusé en 2009. Son objectif est de réduire la disparité des pratiques en aidant les services de PMI dans leurs tâches. Il est actuellement intégré par 96% des départements. Il est cependant encore trop tôt pour savoir si la diffusion de ce référentiel a eu l'effet attendu en réduisant les disparités entre départements.

c3) Des politiques départementales différentes en matière de formation des assistants maternels

Les politiques départementales sont également très hétérogènes en matière de formation des assistants maternels.

En 2010, le nombre d'assistants maternels ayant suivi une formation varie entre 0% pour le Haut-Rhin (pour plus de 9000 assistants maternels) et plus de 5 000 pour le Nord (pour 32 526 assistants maternels, soit 15% des assistants maternels).

³⁸ ³⁸ CREDOC - Etude commandée par la DGCS sur l'impact des mesures gouvernementales en faveur de l'offre d'accueil chez l'assistant maternel ; mars 2012.

³⁹ CREDOC - Etude commandée par la DGCS sur l'impact des mesures gouvernementales en faveur de l'offre d'accueil chez l'assistant maternel ; mars 2012.

L'écart du nombre d'heures de formation par assistant maternel varie entre 0 heure et 156 heures autour d'une moyenne de 53 heures. Un quart des départements forme ses assistants maternels au plus 45,8 heures et un autre quart les forme au moins 63,7 Heures.

3. L'accueil collectif

a) Les disparités de couverture en EAJE entre départements⁴⁰

Le taux d'accueil moyen en EAJE est de 15 pour 100 enfants de moins de trois ans (13,1 pour l'accueil collectif et 1,7 pour les crèches familiales) mais il varie entre 4,6% et 39% selon les départements, soit un écart de près de 1 à 9.

Les départements de la région parisienne et ceux du Sud de la France disposent d'un taux de couverture bien supérieur à la moyenne nationale, contrairement à l'essentiel de la moitié Nord de la France.

Tableau 5 – Répartition des départements selon leur taux de couverture en EAJE
(Nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans)

Taux de couverture en EAJE	Nombre de départements	Départements extrêmes
Moins de 10%	37	Aisne (4,6%), Vendée, Pas de Calais ; Sarthe, Guyane, Mayenne
10% à 15%	31	
15% à 20%	19	
20 à 25%	11	Val de Marne, Saône et Loire, Haute Garonne, Alpes Maritimes
25% à 40%	2	Paris (39%), Hauts de Seine,
Taux moyen = 15,3%	Total départements = 100	4,6% à 39%

Source : SG-HCF à partir des traitements CNAF sur la base des données SIAS, DREES et INSEE - 2010

La création de places nouvelles est due à 72% à la création de nouvelles structures et à 28% à une augmentation de capacité d'établissements existants. En 2010, les nouvelles places ont été créées pour :

- 47% par des collectivités locales ;
- 30% par des associations ;
- 23% par des entreprises de crèches.

Voir Carte en ANNEXE 8

Le taux de couverture en accueil familial (crèches familiales) - accueil qui peut être considéré comme étant à mi-chemin entre l'accueil en Eaje et l'accueil individuel par des assistants maternels - est en moyenne de 2,6 pour 100 enfants de moins de trois ans. Il varie entre 0 et 10,6% selon les départements.

⁴⁰ CNAF (2012) – Observatoire national de la petite enfance – L'accueil du jeune enfant en 2011.

Entre 2009 et 2010, plus de la moitié des départements ont enregistré une diminution de l'accueil dans ces structures⁴¹.

b) Les disparités de couverture en EAJE entre communes

« S'il naît des enfants dans la quasi-totalité des communes de France, seules 4 283 (12% d'entre elles) disposent d'au moins un EAJE. Ces 12% de communes concentrent 72% des naissances des années 2008 à 2010 : celles disposant d'un EAJE sur leur territoire correspondent bien à celles où résident les jeunes enfants »⁴².

Dans les communes où au moins une naissance domiciliée a été enregistrée, la couverture en places d'Eaje est en moyenne de 14,7 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

Pour les communes qui disposent d'un Eaje sur leur territoire, la médiane s'établit à 21,6 places pour 100 enfants de moins de trois ans et la moyenne à 35 places pour 100.

Tableau 6 – Nombre de places d'établissements d'accueil des jeunes enfants

Nombre de places /100 enfants de moins de 3 ans	Nombre de communes	% de communes en fonction des places d'Eaje	Part des naissances de ces communes
0 place	32 322	88%	27
De 1 à 21 places	2090	6%	47%
De 21 à 50	1608	4%	24%
De 51 à 75	317	1%	1%
Plus de 75	343	1%	1%
Total	36 680	100%	73%

Sources : CNAF -DSER - SIAS AFC 2010 et INSEE - naissances domiciliées

Concernant les communes dépourvues d'Eaje, il se peut que :

- la densité des naissances sur le territoire n'offre pas la « taille critique justifiant d'investir dans un Eaje » ;
- l'offre d'accueil par des assistants maternels permette à elle seule de répondre aux besoins;
- les enfants puissent fréquenter l'Eaje de la communauté de communes dont relève la commune où ils résident ou encore celui d'une commune proche (qui a ou non passé convention avec sa commune).

Parmi les communes qui disposent d'un Eaje en 2007 et en 2010, 32% ont connu une augmentation de l'offre d'Eaje, 57% une stabilité et 11% une diminution⁴³.

En 2009 et en 2010, 37% des nouvelles structures ont ouvert dans des communes qui n'avaient aucun mode d'accueil collectif sur leur territoire l'année précédente⁴⁴. Voir ANNEXE 9.

⁴¹ DREES - Etudes et résultats - N°803 - L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans - juin 2012.

⁴² CNAF (2012) – Quelle offre territoriale pour l'accueil des jeunes enfants ? » - l'e-ssentiel N°127 – octobre 2012.page 1.

⁴³ CNAF (2012) – Quelle offre territoriale pour l'accueil des jeunes enfants ? » - l'e-ssentiel N°127 – octobre 2012.

⁴⁴ CNAF - 2011

4. La préscolarisation des enfants de moins de 3 ans

Au cours des dix dernières années, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a été divisé par trois⁴⁵.

Il est inférieur à 5% dans une douzaine de départements (en particulier à Paris) et supérieur à 20% dans 24 autres (il dépasse 45% en Lozère, Haute Loire et Morbihan). « Les départements présentant les difficultés sociales les plus aigües ne sont pas ceux qui présentent les taux les plus élevés de préscolarisation à deux ans (...) : le taux de scolarisation des enfants de deux ans du département de Seine Saint Denis n'est ainsi que de 5% »⁴⁶.

Voir ANNEXE 10.

Les taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans sont en moyenne plus élevés dans les départements où l'enseignement privé est développé et dans les départements où le taux d'encadrement par élève est important⁴⁷.

La diminution importante du nombre d'enfants de moins de trois ans préscolarisés n'a pas conduit à une réduction des disparités territoriales.

5. Les services et équipements qui accompagnent les professionnels ou les parents

a) Les relais assistantes maternelles (RAM)

Au 31 décembre 2009, 2 692 Ram étaient financés par les Caf et éventuellement les Cmsa sur le territoire.

Les Relais Assistantes Maternelles (RAM)

Initiés par les Caf en 1989, « les relais assistantes maternelles (Ram) sont des lieux d'information, de rencontre et d'échange au service des parents, des assistantes maternelles et des professionnels de la petite enfance ». (Mon enfant.fr). Ils sont animés par un professionnel de la petite enfance.

Les parents et les futurs parents peuvent y recevoir gratuitement des conseils et des informations sur l'ensemble des modes d'accueil. Les ateliers éducatifs (ateliers de musique, activités manuelles, etc.) proposés par la plupart des Ram constituent des temps d'éveil et de socialisation pour les enfants accueillis par des assistantes maternelles.

Les Ram apportent aux assistantes maternelles un soutien et un accompagnement dans leur pratique quotidienne en leur donnant la possibilité de se rencontrer et d'échanger leurs expériences. Du côté des professionnels, il s'agit d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants, renforcer l'attractivité du métier d'assistants maternels et participer à la professionnalisation du secteur de la garde d'enfants à domicile en invitant les Ram à ouvrir à ces professionnels, l'ensemble de leurs services⁴⁸.

⁴⁵ Entre 1994 et 2011, le nombre d'enfants de deux à trois ans préscolarisés est passé de 270 000 à 95 000, soit 175 000 enfants en moins.

⁴⁶ Cour des Comptes – L'Education nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves » - 2010.

⁴⁷ DREES - Solidarité Santé - N°31 - L'accueil des jeunes enfants ! Axe majeur de la politique familiale française depuis les années 70 - Aout 2012. Pages 10 et 11.

⁴⁸ A savoir : information sur les conditions d'exercice de la profession, réunions à thèmes, groupes de paroles, ateliers d'éveil.

La caisse d'Allocations familiales et, le cas échéant, la caisse de Mutualité sociale agricole participent au financement des Ram en versant au gestionnaire une aide (prestation de service) destinée à couvrir une partie des frais de fonctionnement

Extraits de la présentation des RAM sur le site « Mon enfant.fr » et de la LC sur les RAM diffusée par la CNAF en 2009

La Branche famille consacre 55 M€ aux RAM (dont 47M€ sous forme de prestations de service à 43% d'un cout plafonné).

On peut penser, qu'avec les cofinancements des communes- groupements de communes et, parfois, des départements, le cout total des RAM se situe autour de 130 M€.

Le nombre de Relais assistantes maternelles par département varie entre 0 (Guyane) et 124 (Rhône). Les départements où ce nombre est le plus élevé (plus de 80 par département) sont le Rhône, le Nord, l'Isère, la Loire-Atlantique et la Gironde qui sont des départements qui comptent un nombre important d'assistants maternels.

Si l'on rapporte le nombre de RAM au nombre d'assistants maternels, on obtient une moyenne nationale de 3 RAM pour 1000 assistants maternels (ou 32 pour 10 000) avec

- 7 départements qui comptent moins d'un RAM pour 1000 assistants maternels ;
- 5 départements qui en comptent plus de 8.
- La moitié des départements comptent entre 2 et 4 RAM pour 1000 assistants maternels.

Les départements qui comptent la proportion la plus élevée de RAM par rapport au nombre d'assistants maternels sont des départements qui comptent relativement peu d'assistants maternels sur leurs territoire. Ceux qui comptent le plus d'assistants maternels disposent de 2 à 4 RAM/1000 assistants maternels. Voir données détaillées en ANNEXE 11.

Le nombre de personnes travaillant au sein des RAM varie de 1 à 3 ETP par RAM selon les départements. Dans les deux tiers des cas, le nombre d'ETP par RAM varie entre 1,1 et 1,5.

Pour 1000 assistants maternels, la moyenne du nombre d'ETP travaillant en RAM est de 2,4.

- Dans 9 départements, on compte moins d'un ETP pour 1000 assistants maternels (Ardennes, Lozère, Guadeloupe, Marne, Territoire de Belfort, Bouches du Rhône, Ile et Vilaine, Vendée; ces trois derniers département figurant parmi ceux qui comptent le plus d'assistants maternels - plus de 14 000).
- Dans 7 départements, ce ratio est supérieur à 4 (Gers, Haut Rhin, Lot et Garonne, Nièvre, Ariège, Haute Loire, Haute Corse qui sont des départements comptant peu d'assistants maternels - moins de 4 000 - en dehors du Haut Rhin).

Voir tableau ci-après et données détaillées en ANNEXE 11.

Tableau 7 – Nombre de RAM pour 1000 assistants maternels selon les départements

Nombre d'ETP travaillant en RAM pour 1000 assistants maternels	Nombre de départements
Moins de 1	9
1 à 1,4	8
1,5 à 1,9	12
2 à 2,4	20

2,5 à 2,9	21
3 à 3,4	18
3,5 à 4	5
4 à 5,1	7
Moyenne = 2,4	100 départements

Source : d'après les données de la CNAF pour le nombre de RAM, de l'ACOSS pour le nombre d'assistants maternels déclarés en décembre 2011

b) Les lieux d'accueil enfants parents

Les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP)

« Ces lieux veulent offrir un espace de parole et de réassurance dans une perspective de prévention des troubles de la relation parents-enfants, en dehors de toute visée thérapeutique ou injonction éducative ».

Leurs objectifs sont notamment de :

- conforter la relation enfant-parent ;
- préparer l'autonomisation de l'enfant et favoriser son épanouissement ;
- valoriser les compétences de l'enfant et de ses parents ;
- rompre l'isolement social et prévenir les situations de négligence ou de violence.

Si les lieux d'accueil enfants-parents ont pour la plupart, une référence commune à la Maison Verte créée sous l'impulsion de Françoise DOLTO en 1979 à Paris, ils se sont diversifiés. Certains relèvent plutôt d'un pôle psycho-psychanalytique qui privilégie l'expression de la parole comme support à la relation ; d'autres relèvent plutôt d'un pôle social participatif qui s'appuie sur des activités pour créer du lien. Dans chaque lieu, l'action menée diffère également en fonction de la population accueillie, des locaux, de la composition de l'équipe...

Les dépenses de la branche famille en direction des LAEP s'élèvent à près de 7 M€ (dont 5,8M€ en prestations de service à 30% d'un plafond). L'ensemble des dépenses publiques consacrées aux LAEP devrait donc se situer entre 20 et 25 M€.

Le nombre de lieux d'accueil enfants parents varie d'aucun (dans trois départements) à plus de 80 dans deux départements. Les départements qui n'ont aucun LAEP sont la Corrèze, la Corse du Sud et la Guyane ; ceux qui en ont plus de 80 sont le Nord et le Val d'Oise.

Le nombre de LAEP pour 100 000 enfants de moins de 4 ans varie entre 0 et 114 par département autour d'une moyenne nationale de 29. Six départements disposent de plus de 90 LAEP pour 100 000 enfants : les Hautes Alpes, la Charente, le Gers, la Savoie, les Vosges et le Val d'Oise.

Aucun facteur ne semble expliquer a priori ces disparités territoriales, si ce n'est l'émergence d'initiatives associatives et la volonté politique des communes, des conseils généraux et des caisses d'allocations familiales de les soutenir ou non.

Alors même que le premier lieu d'accueil enfants-parents, la maison verte de Françoise Dolto, y a été créé, le faible nombre de LAEP à Paris (12 au total et 10 pour 100 000 enfants de moins de 4 ans) est

à souligner. Une hypothèse est que les moyens budgétaires (de la ville-département, comme de la Caf dans le cadre du contrat enfance-jeunesse) aient été concentrés sur le développement d'établissements d'accueil des jeunes enfants.

Tableau 8 - Disparités de répartition des LAEP selon les départements

Nombre de LAEP par département	Nombre de départements
0	3
1 à 5	36
6 à 10	23
11 à 25	30
De 25 à 44	6
Plus de 80	2

Tableau 9 – Disparité du taux de couverture en LAEP selon les départements

Nombre de LAEP Pour 100 000 enfants de 0 à 4 ans	Nombre de départements
0	3
De 1 à 15	30
De 16 à 25	23
De 26 à 40	20
De 41 à 70	16
Plus de 71	8

Source : d'après les données de la CNAF

- *L'indicateur de dispersion (20 départements les mieux dotés/20 départements les moins dotés) sera indiqué ultérieurement.*

Voir répartition par département en ANNEXE 12.

D. Différents facteurs éclairant ces disparités

Pour différentes raisons d'ordre historique, culturel, socio-« économique, certaines régions et départements réunissent certaines caractéristiques qui, de fait, modifient les besoins en matière d'accueil des jeunes enfants.

Il faut rappeler ici que des corrélations peuvent être observées entre le taux de couverture par tel ou tel mode d'accueil mais qu'il est délicat de savoir si elles sont la cause ou la conséquence des disparités. Il en est ainsi du taux d'activité féminine, du taux de CLCA ou du taux de RSA.

Autour d'une moyenne de 68%, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans varie entre 74,8% dans les Hauts de Seine et moins de 60% dans des départements comme le Pas de Calais, la Réunion, la Haute Corse ou la Guyane.

Pour sa part, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans varie, autour d'une moyenne de 59,3%, entre 67,5% dans les Hauts de Seine et moins de 50% dans les DOM et la Haute Corse ; 50,2% dans le Pas de Calais.

Dans 17 départements, le taux d'emploi des femmes est inférieur à 55%, en particulier dans le sud de la France Pyrénées orientales, Gard, Aude, Hérault, Bouches du Rhône, Vaucluse, Var) et dans le Nord et le Pas de Calais. Ainsi qu'on le verra ensuite, dans la plupart des cas, ce sont ces départements où le taux d'emploi des femmes est le plus faible qui sont les moins couverts en modes d'accueil des jeunes enfants.

Voir ANNEXE 13.

b) Le recours au CLCA à taux plein ou à taux partiel

Si intervenait une réforme du CLCA, il conviendrait, en tout état de cause de tenir compte de son impact éventuel sur les besoins d'accueil des jeunes enfants, tout particulièrement dans les départements où le taux de recours au CLCA est élevé.

On observe en effet que la garde par les parents est plus développée dans l'Est de la France, sur un axe allant de l'Alsace à la Haute Loire et jusqu'à la frontière italienne : la part des enfants de moins de trois ans dont un des parents bénéficie du CLCA à taux plein ou du COLCA dépasse 18,5% dans 12 départements alors qu'elle est inférieure à 15,7% dans 39 départements. Voir Carte en ANNEXE 14

Pour sa part, la garde à temps partiel par les parents est plus développée dans les pays de la Loire, la Bretagne, le Massif central et les Vosges : dans 14 départements, le taux de CLCA à taux partiel dépasse 14,7% ; dans 38 départements, ce taux est inférieur à 11%. Paris et la petite couronne se caractérisent par de faibles taux de CLCA à taux plein ou partiel, de même que les départements d'Outre-mer.

Voir Carte en ANNEXE 14

c) La proportion de parents bénéficiaires du CLCA socle et de minima sociaux

Le Secrétariat général du HCF a demandé à la Cnaf de réaliser des cartes avec, par département, le taux de parents. La Cnaf calcule chaque année le taux de couverture théorique des jeunes enfants en modes d'accueil (rapport de la capacité d'accueil théorique au nombre d'enfants de moins de trois ans). "Cette définition permet de s'affranchir des débats sur les raisons de l'inactivité des parents de jeunes enfants (parmi les parents qui ne travaillent quelle est la part de ceux qui subissent cette situation faute de mode de garde ?) complexes au niveau national et encore plus difficiles à appréhender correctement sur des territoires plus fins. Elle sous-entend une neutralité des politiques publiques vis-à-vis des choix et des contraintes des parents"⁴⁹.

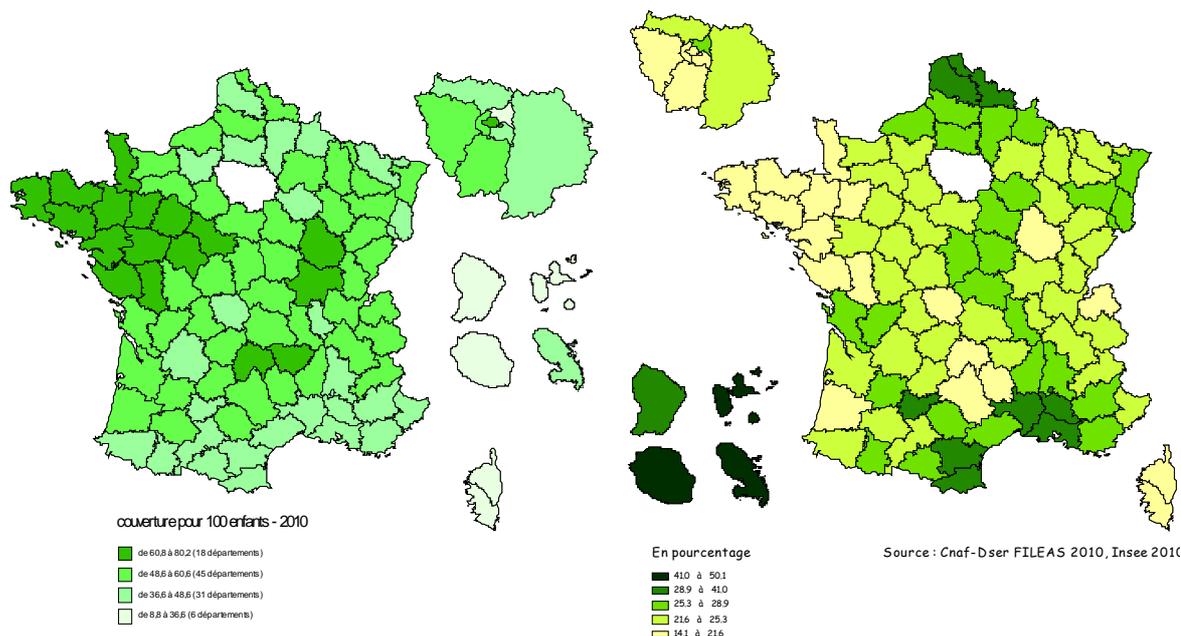
Afin de compléter cette analyse, le Secrétariat général du Haut Conseil de la Famille a souhaité vérifier s'il existe un lien entre le taux de couverture en solution d'accueil par département (individuel ou collectif) et la proportion de parents bénéficiaires de certaines prestations : RSA socle majoré, RSA socle non majoré, Allocation aux adultes handicapés, CLCA à taux plein⁵⁰. Sur la base des trois cartes ci-après, on peut observer que, globalement, les départements les moins couverts en modes d'accueil sont également ceux où le taux de parents supposés inactifs est le plus élevé. Cela correspond également aux départements où le taux d'emploi des femmes est le plus faible.

⁴⁹ CNAF - DSER - Note pour le HCF en date du 17 janvier 2013.

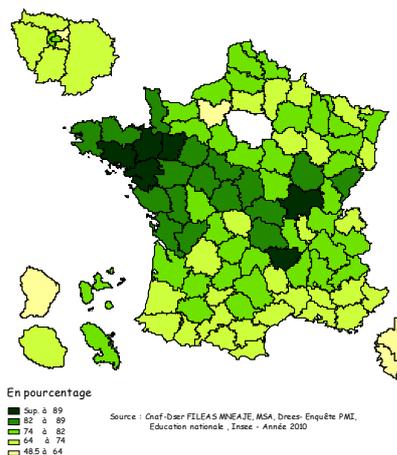
⁵⁰ Les éléments portent sur l'année 2010 (31 décembre), ce qui a nécessité de prendre également en compte le nombre d'enfants de moins de trois ans vivant dans un foyer bénéficiaire du RMI et le nombre d'enfants de moins de trois ans vivant dans un foyer bénéficiaire de l'API. Un foyer pouvant percevoir simultanément plusieurs des prestations visées, les données ne sont pas cumulables. Une série « enfants de moins de trois ans membre d'un foyer appartenant à au moins l'une des situations décrites » a été rajoutée.

Taux de couverture en modes d'accueil et école maternelle pour les moins de 3 ans

taux de couverture des parents supposés inactifs et gardant principalement leur enfant avec une prestation associée



Taux de couverture global = modes d'accueil et parents supposés inactifs/enfants de moins de 3 ans



Sources : Cnaf (RNDC et FILEAS au 31 décembre 2010), CCMSA (31 décembre 2010), Drees (enquête PMI au 31 décembre 2010), DEPP (rentrée scolaire 2011-2011), Insee (1^{er} janvier 2011) et IRCEM (2^{ème} trimestre 2010). Champ : France entière

II. L'OFFRE DE SERVICES DE LOISIRS ET TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET ADOLESCENTS

Dans une note dressant un bilan d'étape de la politique des Caf en matière de temps libres⁵¹, la CNAF écrit : "Face aux études qui montrent que les temps libres des parents et des enfants se sont considérablement accrus au cours des cinquante dernières années mais que, dans le même temps, les inégalités sociales et les inégalités territoriales se sont creusées, la question de l'accès aux loisirs et aux vacances pour les enfants et les jeunes a pris une acuité toute particulière.

⁵¹ Note pour la Commission d'action sociale du 21 juin 2011

L'organisation d'activités extrascolaires, les mercredis, parfois les week-ends et durant les vacances scolaires, requiert de structurer une offre de proximité ». (...) « Il s'agit autant d'un enjeu pour les parents en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle qu'en terme d'épanouissement pour les enfants et les adolescents dans la mesure où les temps de loisirs permettent le développement et la socialisation des enfants puis la prise d'autonomie pour les adolescents et les jeunes".

Aucune enquête n'a, à la connaissance du SG du HCF, été réalisée pour savoir s'il y a un écart - de quelle nature et de quelle ampleur - entre l'offre de services et les attentes des parents.

Pendant la semaine, les enfants et adolescents peuvent, avant et après l'école et le mercredi :

- être gardés par leurs parents, un membre de la famille ou de l'entourage ou une personne salariée par les parents ;
- fréquenter une garderie périscolaire ou, une « étude » en fin d'après-midi, après les heures de cours ;
- fréquenter un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) anciennement centres de loisirs ou centres aérés ;
- pratiquer une activité culturelle ou sportive.

Pendant les vacances scolaires, les enfants et adolescents peuvent :

- rester avec un de leurs parents ou avec les deux, un membre de leur famille ou de leur entourage, à leur domicile (ou à celui du parent chez lequel ils ne vivent pas habituellement en cas de séparation des parents);
- partir en vacances avec un de leurs parents ou avec les deux, un membre de leur famille ou de leur entourage ;
- fréquenter un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) avec lequel ils pourront éventuellement partir en court séjour ou mini-camps (de moins de 5 jours)
- partir en accueil de loisirs avec hébergement (anciennement colonies de vacances), en séjour linguistique, etc.

NB : On qualifie de « temps périscolaire », les temps avant et après l'école ou le collège. On qualifie de temps « extrascolaire » les Mercredis, weekend et vacances.

A. LES PRATIQUES OBSERVEES PENDANT L'ANNEE SCOLAIRE ET PENDANT LES VACANCES

1. Pendant l'année scolaire

a) En dehors du temps scolaire : avec leur famille ou non ?

a1) Le mercredi

La façon dont les enfants sont « pris en charge » le mercredi varie selon l'âge des enfants concernés.

**Les enfants de 3 à 6 ans sont principalement pris en charge par leur famille le mercredi : les trois quart par leurs parents et 11% par leurs grands parents ; soit au total 84%. Même lorsque leurs deux parents travaillent à temps complet, près de la moitié (46%) sont gardés par eux, à titre principal, le mercredi⁵².*

**Pour les enfants du primaire, 59% sont principalement pris en charge par leurs parents et 11% par leurs grands parents le mercredi après-midi.*

⁵² L'accueil du jeune enfant en 2011 – Observatoire national de la petite enfance – novembre 2012.

**Les collégiens* sont 17% à rester seuls à leur domicile le mercredi (et 26% lorsqu'ils vivent avec un parent seul).

**En Ile de France*, les enfants sont beaucoup moins souvent avec leurs parents le mercredi⁵³ :

- en primaire, 34% des enfants ne sont pas avec leurs parents le mercredi, contre 23% en province ;
- en collège, 28% sont seuls le mercredi après-midi contre 9% en province.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être mis en avant, au rang desquels : un taux d'activité des femmes globalement plus élevé en Ile de France qu'en province, un plus grand éloignement entre domicile et lieu de travail, un taux d'encadrement plus élevé en Ile de France alors que les cadres exercent moins fréquemment leur activité à temps partiel que les autres catégories professionnelles, un taux de foyers monoparentaux plus élevés qui gardent moins fréquemment leurs enfants lorsqu'ils exercent une activité professionnelle...

Sans enquête spécifique, il est difficile de savoir si la façon dont l'offre de services correspond ou non aux attentes des parents et des enfants constitue ou non un facteur explicatif de ces différences entre Ile de France et province et, plus largement, entre départements.

a2) Avant ou après la classe ou les cours en semaine

Avant et après l'école – le matin et en fin d'après-midi -, la grande majorité des enfants de 3 à 6 ans sont avec leurs parents (83%) ou d'autres adultes (assistants maternels, membres de la famille, voisinage ou autres parents d'élèves)⁵⁴.

Les enfants de l'école primaire restent dans l'enceinte de l'école avant ou après la classe (garderies périscolaires, études) pour 19% d'entre eux quand leurs parents vivent en couple et pour 28% d'entre eux lorsqu'ils vivent avec un parent isolé⁵⁵.

Plus d'un collégien sur cinq dont les deux parents travaillent est seul à son domicile, une fois le collège terminé.

a3) Le midi au cours de la semaine

D'après l'enquête emploi de l'INSEE, la majorité des élèves déjeunent à la cantine :

- 60% des élèves en maternelle ;
- 59% en primaire (72% des enfants qui vivent avec un parent isolé) ;
- 74% au collège.

Lorsque leurs deux parents exercent une activité professionnelle, 7 enfants sur 10 déjeunent à la cantine contre moins d'un tiers d'entre eux quand au moins un de leurs deux parents ne travaille pas⁵⁶.

⁵³ INSEE – Enquête emploi de l'INSEE - Insee Première N°1370 – septembre 2011.

⁵⁴ L'accueil du jeune enfant en 2011 – Observatoire national de la petite enfance – novembre 2012.

⁵⁵ INSEE – Enquête emploi de l'INSEE - Insee Première N°1370 – septembre 2011.

⁵⁶ INSEE – Enquête emploi de l'INSEE - Insee Première N°1370 – septembre 2011.

b) Que font les enfants et adolescents qui ne sont pas avec leur famille en dehors du temps scolaire ?

Une proportion importante d'enfants et adolescents participe à des activités sportives ou culturelles le mercredi mais fréquente moins souvent un ALSH⁵⁷.

Le Mercredi après-midi, les enfants de maternelle fréquentent autant les ALSH que les activités culturelles ou sportives où l'un de leurs parents ou un membre de la famille ou de l'entourage les accompagne (respectivement 10% et 11%).

Les enfants de l'école primaire fréquentent moins souvent les ALSH (7%) et se rendent plus fréquemment à une activité sportive ou culturelle (32%). Lorsqu'ils vivent avec un parent isolé (foyer monoparental) ils fréquentent deux fois plus les ALSH que les enfants vivant avec leurs deux parents (15% contre 7%) mais pratiquent moins d'activités culturelles ou sportives (28% contre 32%). En effet, les monoparents qui exercent une activité professionnelle travaillent moins souvent à temps partiel, peuvent moins facilement s'organiser avec l'autre parent et il leur est plus difficile d'accompagner leur enfant à des activités culturelles ou sportives que de l'inscrire à la journée en ALSH.

Quant aux enfants du collège, ils ne sont plus qu'1% à fréquenter un ALSH le mercredi après midi ; par contre 42% pratiquent une activité sportive ou culturelle le mercredi après-midi.

En semaine, les enfants – quel que soit leur âge – fréquentent peu les ALSH (4% à 5% d'entre eux) mais, lorsqu'ils sont en maternelle ou en primaire, un sur cinq pratique une activité sportive ou culturelle après l'école. *Voir tableau ci-après.*

Tableau 10 – Proportion des enfants de maternelle, primaire et collège fréquentant un ALSH ou des activités sportives ou culturelles en dehors du temps scolaire

	Maternelle	Primaire	Collège
Mercredi matin			
Activités sportives, culturelles	7%	15%	Temps scolaire
ALSH	11%	8%	Temps scolaire
Mercredi après-midi			
Activités sportives, culturelles	10%	32%	42%
ALSH	11%	7%	1%
Journée ordinaire			
Activités sportives, culturelles	20%	19%	4%
ALSH	4%	5%	5%

Source : INSEE - Enquête emploi – Insee Première N°1370 – septembre 2011 (enfants de 2 à 14 ans)

2. Pendant les vacances

« Quatre périodes clés peuvent être distinguées et mettent en évidence le processus d'autonomie : avant 8 ans, les départs sans les parents sont minoritaires ; entre 8 et 13 ans, ils sont plus fréquents et c'est pour les 14-16 ans et les 17-18 ans qu'ils sont les plus importants »⁵⁸.

La proportion d'enfants qui ne part pas en vacances se situe entre 13% et 41% selon les régions :

⁵⁷ La proportion de ceux qui vont en ALSH est inférieure aux données émanant du Ministère chargé de la jeunesse et des sports (ci-après), sans doute parce que s'agissant d'une enquête, les parents ne connaissent pas nécessairement le statut de la structure fréquentée par leur enfant.

⁵⁸ Amsellem-Mainguy Yaelle et Timoteo Joaquim – Atlas des jeunes en France : les 15-30 ans une génération en marche – INJEP – 2012.

- 37 et 41% dans le Nord-Pas de Calais, la Picardie, la Haute Normandie et la Lorraine ;
- 32 et 37% en Franche Comté, en Aquitaine, Languedoc Roussillon, Côte d'Azur et Auvergne ;
- 26 et 32% en Limousin, Bretagne et Alsace ;
- 21 et 26% en Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Champagne Ardennes ;
- 13 et 21% en Rhône Alpes, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Centre, Bourgogne et Ile de France.

Ici plusieurs facteurs explicatifs de ces disparités peuvent être avancés sans qu'il ait été possible au SG du HCF de définir ceux qui sont les plus déterminants :

- le degré de richesse de la région ? Celui-ci impacte le niveau de vie des parents : s'il est faible, ils rencontrent davantage de difficultés à partir en vacances et à faire partir leurs enfants en vacances : cela pourrait expliquer le faible taux de départ dans le Nord Pas de Calais, la Picardie ou la Lorraine.
- l'attractivité touristique de la région qui incite moins les enfants à partir en vacances ? Cela pourrait être le cas pour la Côte d'Azur, le Languedoc Roussillon par exemple.
- l'offre de formules de vacances et les aides versées par les Caf, les départements, les communes pour aider les parents et les enfants à partir en vacances ? Cela pourrait expliquer le fort taux de départ de l'Ile de France ou de Rhône Alpes ; taux élevé qui se conjugue avec un degré de richesse plus élevé de ces régions.

B. L'OFFRE DE SERVICES AU COURS DE L'ANNEE SCOLAIRE

1. Quelques constats nationaux

En 2011, les Caf ont financé 23 617 accueils de loisirs sans hébergement pour une capacité d'accueil de 2,1 millions d'enfants⁵⁹, sur la base de

- 272 millions d'heures d'accueil pour les enfants de moins de 6 ans ;
- 445 millions pour les enfants de plus de 6 ans⁶⁰ (34% pendant le temps périscolaire, 20% le mercredi (ou le samedi) et 46% pendant les vacances).

Tous les accueils de loisirs ayant fait l'objet d'une déclaration auprès des services de la jeunesse ne bénéficient pas de la Prestation de service versée par les Caf : certains ne respectent pas les exigences de la Caf, d'autres ne font pas l'objet de demande de prestation à la Caf par leurs organisateurs.

Les remontées de déclarations au Ministère chargé de la Jeunesse et des sports font état, pour 2010-2011, de 32 000 déclarations d'accueils de loisirs sans hébergement pour 2,1 millions de places⁶¹ qui accueillent donc en moyenne nationale un cinquième des enfants de 3 à 16 ans

Des variations s'observent en fonction de l'âge des enfants, que ce soit au cours de l'année ou pendant l'été. Ce sont principalement les enfants de l'école maternelle et de l'école primaire qui

⁵⁹ Cnaf – Questionnaire de suivi de la démarche stratégique.

⁶⁰ Certains gestionnaires faisant remonter les heures réalisées, d'autres les heures facturées aux parents.

⁶¹ Source MSEPJVA - DJEPVA – MEOS – 2012 – Seules les périodes déclarées ayant fait l'objet d'une fiche informatisée valide ont été retenues, il se peut donc que ces données soient sous-évaluées. Mais, pour une déclaration donnée, a été retenu, pour chaque tranche d'âge l'effectif maximal déclaré parmi l'ensemble des périodes déclarées au cours de l'année scolaire.

fréquentent des accueils de loisirs sans hébergement. L'accueil de loisirs pour les préadolescents ou les adolescents est peu développé ou revêt d'autres modalités que l'ALSH en tant que tel.

Une enquête menée par la Cnaf auprès des élus montre en effet que si les élus estiment ainsi qu'ils ont assez bien identifié les besoins et les attentes des familles sur la tranche d'âge des 3-11 ans, ils déclarent manquer d'expertise sur la tranche d'âge des 11 à 17 ans révolus et 70% d'entre eux souhaiteraient que les Caf les aident davantage dans ce sens.

Ainsi, au total, sur la base des statistiques du Ministère chargé de la jeunesse et des sports, sont accueillis en ALSH :

- 28,6% des enfants de 3 à 6 ans au cours de l'année⁶² et 15,8% en juillet ;
- 27,9% des enfants de 6 à 11 ans au cours de l'année et 15,5% en juillet ;
- 8,9% des préadolescents et adolescents de 12 à 16 ans⁶³ au cours de l'année et 6,6% en juillet.

C'est à partir de ces agrégats que seront analysées les disparités territoriales.

2. Des disparités départementales

La moyenne nationale est de 21,8 places d'ALSH pour 100 enfants et jeunes de 3 à 16 ans avec des écarts importants entre départements ; écarts variant de :

- moins de 10% pour la Guyane ou la Lozère à
- plus de 56% pour la Haute Garonne, plus de 40% pour La Réunion et près de 35% pour le Nord.

Les départements qui proposent moins de 10 places pour 100 enfants ont pour point commun d'être de petits départements de type rural.

Quant au nombre de places en tant que tel, il est à la fois corrélé au nombre d'habitants jeunes du département et aux politiques communales, variant de moins de 1000 places ouvertes en Lozère à plus de 140 000 dans le Nord, soit 140 fois plus dans le Nord qui compte plus de 40 fois plus d'habitants de 3 à 16 ans que la Lozère.

Lorsque l'on compare des départements de taille similaire, on observe de forts écarts, par exemple :

- des départements qui comptent plus de 200 000 jeunes de 3 à 16 ans ont des taux de couverture en ALSH qui varient de 15,5% en Seine et Marne à près de 35% dans le Nord - Paris se situant à 20% et le Rhône à 16,4%
 - Indice de dispersion = 2,5 ;
- des départements qui se situent entre 100 000 et 200 000 jeunes ont des taux de couverture qui varient entre 14,4% dans le Gard et 56,7% en Haute Garonne
 - Indice de dispersion = 3,9 ;

⁶² Il se peut que ce résultat soit surévalué car le nombre de places d'ALSH destinées à des enfants de moins de 6 ans a été rapporté au nombre d'enfants de 3 à 6 ans (et non à celui des enfants de moins de 6 ans), sachant que peu d'enfants de moins de 3 ans fréquentent des ALSH en tant que tels.

⁶³ Le nombre de places en ALSH et accueils de loisirs avec hébergement pour les enfants de 12 à 17 ans a été rapporté aux enfants de 12 à 16 ans.

- des départements qui se situent entre 50 000 et 100 000 jeunes ont des taux de couverture qui varient entre 6,5% en Guyane et 39,3% en Martinique et, pour la métropole entre 16% en Saône et Loire et 32% dans les Vosges
 - Indice de dispersion = 6 dans les Dom et = 2 en métropole ;
- des départements qui ont moins de 50 000 jeunes ont des taux de couverture qui varient entre 10,3% en Corse du Sud et 34% en Ariège
 - Indice de dispersion = 3,3.

Si l'on rapporte la densité en CLSH (nombre de places/enfants de 3 à 16 ans) des 20 départements les moins bien dotés à celle des 20 départements les mieux dotés, la dispersion est de 2,2 (soit une dispersion plus importante que pour les modes d'accueil des jeunes enfants qui est de 1,7)⁶⁴. Il ne s'agit cependant ici que des ALSH et non des autres offres de loisirs, notamment culturels ou sportifs, pendant les temps libres des enfants alors que pour l'accueil des jeunes enfants tous les modes d'accueil sont globalisés dans le calcul du taux de couverture.

Les indices de dispersion entre les 20 départements les moins couverts et les 20 départements les mieux couverts varient selon les âges des enfants :

- 2,5 pour enfants de 3 à 6 ans,
- 2,3 pour les enfants de 6 à 11 ans ;
- 2,7 pour les enfants et adolescents de 12 à 16 ans.

Tableau 11 – Départements avec la part d'enfants accueillis en ALSH la plus faible et la plus élevée

Enfants pour 100 places	3 à 6 ans	6 ans à 11 ans	12 à 16 ans	Tous enfants de moins de 16 ans
Départements avec la part d'enfants accueillis la plus faible	Guyane Lozère Haute Vienne Haute Corse Creuse Ain	Guyane Corse du Sud Lozère Creuse Corrèze Haute Vienne	Guyane Corse du Sud Haute Corse Hauts de Seine Lozère Paris	Guyane Lozère Corse du Sud Creuse Haute Corse Haute Vienne
Départements avec la part d'enfants accueillis la plus élevée	Nord Gers Côtes d'Armor Ariège Martinique Haute Garonne	Côtes d'Armor Nord Vosges Ariège Martinique Haute Garonne	Loire Aveyron Savoie Mayenne Meuse Nord	Vosges Côtes d'Armor Ariège Nord Martinique Haute Garonne
Taux minimum	8%	8,3%	2,1%	6,4%
Taux maximum	81%	80,7%	17,1M	56,7%
Moyenne nationale	29%	27,9%	8,9%	21,8%

Source : Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – 2011.

Pour ce qui est de l'accueil des enfants de 3 à 6 ans, tous les départements d'Ile de France (en dehors de la Seine et Marne) se situent au dessus du taux moyen de couverture nationale.

En revanche, pour les enfants de plus de 6 ans, ils se situent en deçà des moyennes nationales.

Pour l'accueil en ALSH des enfants et adolescents de 12 à 16 ans, ce sont Paris et les Hauts de Seine qui ont les taux de couverture les plus bas parmi les départements d'Ile de France (moins de 4% pour une moyenne nationale de près de 9%). Une hypothèse qui vaut peut-être pour d'autres départements

⁶⁴ Méthode retenue par le PQE famille pour évaluer la dispersion territoriale des modes de garde des jeunes enfants.

de province est que certains départements offrent des loisirs aux adolescents mais ne les déclarent pas en tant qu'ALSH. Voir données détaillées par département et par âges en ANNEXES 15, 16 et 18.

Les données relatives à l'accueil périscolaire et en accueil de loisir sont trop délicates à interpréter pour les faire figurer dans cette note. En effet, les communes peuvent organiser et/ou financer des accueils périscolaires mais ne les déclarent pas nécessairement en tant qu'accueil de loisirs auprès des directions départementales chargées de la Jeunesse et des sports. C'est par exemple le cas de Paris où quasiment aucun accueil périscolaire n'est déclaré en tant qu'accueil de loisirs.

C. L'OFFRE DE SERVICES PENDANT LES VACANCES SCOLAIRES

Pendant les vacances scolaires, les enfants qui ne restent pas avec leurs parents ou un membre de leur famille ou de leur entourage, voire ceux qui ne restent pas seuls, peuvent fréquenter un accueil de loisirs sans hébergement (alsh ou centre de loisirs ou encore centre aéré) ou un accueil de loisirs avec hébergement (ou colonie de vacances).

1. Les accueils de loisirs sans hébergement

Des accueils de loisirs fonctionnent pendant les petites vacances scolaires ainsi qu'en août mais seules ont été traitées les données statistiques relatives au mois de juillet⁶⁵.

La moyenne nationale en accueil de loisirs pendant le mois de juillet est de 12 places pour 100 enfants de moins de 16 ans avec

- des écarts importants en fonction des âges des enfants : 16,2 places pour les enfants de 3 à 6 ans, 14,3 places pour les enfants de 6 à 11 ans et 5,4 places pour les enfants et adolescents de 12 à 16 ans ;
- des écarts importants entre départements ; écarts variant de 3,5% pour la Guyane ou de 7,5% pour la Lozère à près de 25% pour le Nord ou 22% pour les Ardennes.

Le nombre de places en ALSH pendant le mois de juillet varie entre moins de 1000 pour la Lozère et plus de 100 000 pour le Nord ; le Nord compte 42 fois plus de jeunes de moins de 16 ans que la Lozère mais offre 100 fois plus de places d'ALSH en Juillet.

A partir des accueils de loisirs, 24 500 séjours dits « accessoires » ou « mini-camps » de 2 à 5 jours ont permis près de 418 000 départs (46 000 d'enfants de moins de 6 ans, 262 000 d'enfants de 6 à 11 ans et 110 000 d'enfants de 12 à 17 ans).

⁶⁵ Le Ministère chargé de la Jeunesse et des sports réalise ces statistiques à partir des fiches initiales de déclaration envoyées deux mois avant l'accueil et d'une fiche complémentaire envoyée 8 jours avant les accueils de loisir pendant les vacances. Mis il s'agit d'effectifs prévisionnels correspondant au maximum des enfants susceptibles d'être accueillis au cours de la période considérée ; la fréquentation elle-même étant fluctuante.

Tableau 12 – Départements et part d'enfants accueillis en ALSH en Juillet la plus faible et la plus élevée

Enfants pour 100 places	3 à 6 ans	6 ans à 11 ans	12 à 16 ans	Tous enfants de 3 à 16 ans
Départements avec la part d'enfants accueillis la plus faible	Bas-Rhin Creuse La Réunion Moselle Lozère Ain	Lozère Corse du Sud Creuse Bas-Rhin La Réunion Aude	Corse du Sud Paris La Réunion Haute Corse Hauts de Seine Lozère	Lozère La Réunion Bas Rhin Creuse Corse du Sud Haute Corse
Départements avec la part d'enfants accueillis la plus élevée	Hauts de Seine Alpes Maritimes Somme Mayenne Ardennes Nord	Loir et Cher Marne Mayenne Somme Ardennes Nord	Ardennes Meuse Maine et Loire Savoie Mayenne Nord	Loir et Cher Meuse Mayenne Somme Ardennes Nord
Taux minimum	7,5	9,4	9,4	1,7
Taux maximum	24,7	28,6	31,7	13
Moyenne nationale	16,2	14,3	5,4	11,9

Source : Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – 2011

* Hors Guyane qui a systématiquement des taux de couvertures inférieurs à 5%

Pour les départements d'Ile de France, le constat est le même que pour l'accueil de loisirs sans hébergement au cours de l'année scolaire.

- Ils se situent au dessus de la moyenne nationale pour l'accueil des enfants de 3 à 6 ans, en particulier le Val de Marne, Paris et les Hauts de Seine (plus de 19% pour une moyenne nationale de 16%).
- Mais pour les autres tranches d'âges, ils se situent en deçà des moyennes nationales, en dehors de la Seine Saint Denis qui a un taux de couverture des 12 à 16 ans un peu plus élevé (6% pour une moyenne nationale de 5% ; Paris se situant à 2%).

Voir données détaillées par commune en ANNEXE 15 et par âge et département en ANNEXE 17.

2. Les accueils de loisirs avec hébergement (colonies de vacances)

Le sujet est peu documenté en termes de disparités territoriales, dans la mesure où les déclarations d'accueils de loisirs avec hébergement se font au lieu du siège de l'organisme, très souvent situé dans les grandes villes, notamment en Ile de France et ce, quelle que soit la provenance des enfants et adolescents ou leur destination.

On observe cependant que les départements qui enregistrent les plus forts départs en vacances sont les plus urbanisés, en particulier l'Ile de France.

En 2011, 68 700 séjours avec hébergement ont été organisés dans le cadre des « accueils collectifs de mineurs » correspondant au départ de 1 827 000 mineurs. Plus du tiers de ces séjours (24 600) ont été des séjours d'une durée inférieure ou égale à 5 jours organisés dans le cadre des accueils de loisirs ou des accueils de jeunes dont l'activité se déroule le reste du temps sans hébergement⁶⁶, séjours appelés le plus fréquemment « mini-séjours ».

⁶⁶ Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – Les accueils collectifs de mineurs avec hébergement en 2011 – Stat-Info N°12-5 – septembre 2012.

Entre 2008 et 2011, on observe que le nombre de courts séjours qui sont des activités accessoires d'un accueil de loisirs ou d'un accueil de jeunes a augmenté (passant de 17 900 à 24 600 avec une augmentation de 120 000 mineurs) tandis que celui des accueils de mineurs avec hébergement (ou colonies de vacances) a diminué (passant de 47 500 à 44 100 avec une diminution de 70 000 mineurs).

Les congés d'été représentent plus de 80% du volume d'activité des accueils collectifs de mineurs avec hébergement, suivis par les congés scolaires d'hiver (9,4%), de printemps (6,8%), de Toussaint (2,1%) et de Noël (0,9%).

On estime, pour 2011 à :

- 934 000 le nombre de départs de préadolescents et adolescents de 12 à 17 ans, soit 23% de cette tranche d'âge ;
- 819 000 celui des enfants de 6 à 11 ans, soit 20% de cette tranche d'âge ;
- 74 000 celui des enfants de moins de 6 ans (dont 46 000 pour des séjours dits « accessoires » de moins de 5 jours), soit 3% des enfants de 3 à 6 ans.

Ce sont les départements des massifs montagneux ainsi que ceux des littoraux atlantique et méditerranéens qui accueillent le plus d'enfants pendant les séjours avec hébergement ; un cinquième de ceux-ci ayant lieu à l'étranger.

Les courts séjours « activités accessoires se situent davantage dans le Nord et l'Ouest de la France ; ces courts séjours ayant généralement lieu dans le département où se situe le centre de loisirs sans hébergement qui les organise et où vivent habituellement les enfants concernés.

Concernant la gestion des séjours avec hébergement :

- 60% (41 350) sont gérés par des associations ;
 - 30% (20 250) par des collectivités locales : en particulier les courts séjours « activités accessoires » (13 100) ;
 - 7% (4 700) par des sociétés commerciales ;
 - 3% (2 100) par des comités d'entreprises
- et moins de 300 par des particuliers.

La majeure partie est donc gérée par des associations et très peu par des sociétés commerciales.

Il s'agit ici des gestionnaires en tant que tels. Les communes ou les comités d'entreprise peuvent financer des séjours de vacances mais en confier la gestion à d'autres opérateurs, en particulier des associations.

Le nombre d'enfants et adolescents accueillis dans des accueils de vacances avec hébergement est en légère diminution (-9% en 2009/2010 par rapport à 2004/2005). Cette diminution a correspondu à une diminution des départs pendant l'été (-11%) et les vacances d'hiver (-9%) non compensée par l'augmentation des départs aux vacances de Toussaint (+21%).

L'accueil des enfants en situation de handicap

Extraits de « L'accueil du jeune enfant en 2011 » Observatoire national de la petite enfance (encadré page 21)

Depuis aout 2000, la réglementation relative aux établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans considère que les enfants en situation de handicap relèvent du droit commun.

Suite à un appel à projet lancé en 2011, la CNAF finance plus de 330 projets qui se caractérisent par différentes propositions d'actions :

- renforcement du personnel accueillant des enfants porteurs de handicap au sein des EAJE et plus encore au sein des accueils de loisirs
- conduite d'actions de formation et/ou de sensibilisation des personnels travaillant dans des établissements collectifs ainsi que des assistants maternels
- développement d'actions de concertation entre professionnels des milieux dits « ordinaire et spécialisé », des parents et des associations.

Des actions ont été menées en faveur de la scolarisation des enfants porteurs de handicap. Dès l'âge de trois ans, les enfants doivent être scolarisés si la famille en fait la demande. Un projet personnalisé de scolarisation peut être assorti de mesures d'accompagnement décidées par la Commission des droites et de l'autonomie (généralement individuelle avec le recours à un auxiliaire de vie scolaire et du matériel pédagogique adapté) et collectives dans les CLIS (3 % des cas).

DEUXIEME PARTIE

LES DISPARITES DE PARTICIPATIONS FINANCIERES DES FAMILLES

I. POUR L ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

A. Une uniformité globale grâce à des aides nationales

On observe des taux de participation financière des parents relativement uniformes sur l'ensemble du territoire, compte tenu des aides nationales (complément de libre choix du mode de garde versé par les Caf, prestation de service versée par les Caf aux gestionnaires d'EAJE, crédit d'impôt) qui s'accompagnent – le cas échéant – de barèmes définis également au plan national.

B. Mais des disparités subsistent en raison d'une variation des coûts des modes d'accueil

Les coûts de certains modes d'accueil varient en fonction de leur implantation territoriale. Ces disparités se répercutent sur les parents mais de façon différente, selon le mode d'accueil.

1. Pour l'accueil par un assistant maternel

a) . Un plafonnement de fait de la rémunération

Par construction, nous ne connaissons que la situation des familles qui bénéficient du Complément de mode de garde pour lesquelles le montant du salaire versé à l'assistant maternel est plafonné de fait. En effet, le versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) aux parents du jeune enfant est soumis à la condition que la rémunération correspondante versée à l'assistant maternel ne dépasse pas, par jour et par enfant, 5 fois la valeur horaire du SMIC brut⁶⁷, soit 47€ à partir du 1^{er} juillet 2012.

Dans les faits, lorsque le salaire versé à l'assistant maternel dépasse 5 SMIC, non seulement les parents se voient privés de l'exonération de charges sociales mais également de la totalité du CMG. On peut s'interroger sur la légalité de l'application qui est faite de cette disposition par la Cnaf et les Caf.

b) Mais une rémunération principale fixée librement en dessous de ce plafond

Cependant, en dessous de ce plafond, la rémunération est fixée librement entre l'assistant maternel et son employeur. Il en résulte que le coût horaire de la garde par une assistante maternelle varie de façon très significative selon les départements⁶⁸.

Ainsi, en 2011, le salaire horaire net médian varie entre 2,39€⁶⁹ dans l'Orne et 4,09 € en Haute Corse). Les salaires les plus élevés - dépassant une médiane de 3,50€ - caractérisent les départements du Sud de la France (Bouches du Rhône, le Var, les Alpes Maritimes, l'Hérault, le Gard, la Corse) et les départements de l'Ile de France (Hauts de Seine, Val de Marne, Paris, Yvelines, Seine Saint Denis) ainsi que La Réunion et la Guyane.

⁶⁷ Article D.531-17 du code de la sécurité sociale

⁶⁸ HCF – Architecture de la politique familiale – éléments de problématique – page 114

⁶⁹ Salaire horaire sans les indemnités

Les salaires les plus faibles - inférieurs à une médiane de 2,60€ caractérisent les départements de l'Ouest (Vendée; Manche, Maine et Loire) ainsi que certains départements ruraux (Orne, Sarthe, Aisne, Saine et Loire, Aube; Jura, Vosges).

Le salaire horaire net moyen des assistants maternels est plus élevé dans les zones géographiques où la tension entre l'offre de garde et les besoins des familles est la plus forte, les temps de garde sont les plus longs et les revenus des parents les plus élevés.

Voir carte sur les disparités de salaire net horaire médian des assistants maternels en ANNEXE 19 et tableau détaillé en ANNEXE 19Bis.

c) et des indemnités d'entretien qui varient également selon les départements

Les indemnités d'entretien varient entre 0,32€ dans l'Orne et 0,89 € à Paris, soit un écart de plus de un à trois. Elles sont les plus élevées à Paris, dans les Hauts de Seine et dans les Yvelines mais également dans le Rhône et le Bas-Rhin.

Elles dépassent 0,40€ dans une vingtaine de départements, en particulier en Ile de France mais également dans certains départements d'outre-mer comme la Réunion ou la Guyane.

En règle générale, des salaires élevés vont de pair avec des indemnités d'entretien élevées également.

d) Une aide publique qui ne prend pas en compte ces variations ; des reste à charge qui varient selon les territoires

L'aide qui vient solvabiliser le coût de la garde par un assistant maternel – le CMG – ne prend pas en compte ces variations territoriales. Le CMG se compose en effet de deux volets :

- une prise en charge d'une partie de la rémunération de l'assistant maternel fixé de façon forfaitaire⁷⁰ ;
- une prise à charge à 100% des cotisations et contributions sociales.

Dès lors, les restes à charge des familles varient également de façon significative selon les territoires.

Pour limiter globalement ces restes à charges, le HCF avait proposé, dans son avis en date du 11 février 2010 sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants, de réformer le CMG en y réintégrant le crédit d'impôt pour frais garde et en restructurant les différents seuils de revenus⁷¹ afin de ne pas léser les parents qui ont recours à de longues durées de garde, et à améliorer les aides aux parents dont les revenus sont les plus faibles.

Par ailleurs, les maisons d'assistants maternels (MAM) correspondent à un nouveau modèle économique puisque dans la majorité des cas les assistants maternels qui se regroupent louent un local extérieur à leur domicile⁷² et doivent donc assumer, au moins dans les premiers mois d'exercice des charges liées au règlement du loyer, aux éventuels travaux de mise aux normes et à l'investissement

⁷⁰ Toutefois, un minimum de 15% de la dépense doit rester à la charge de l'employeur

⁷¹ Le montant du CMG est modulé selon les revenus des parents. Ainsi il existe trois montants de CMG qui correspondent à trois seuils de revenus (par exemple, pour un couple avec un enfant de moins de trois ans à charge, le montant du CMG en 2012 s'élève à 453€ par mois si les revenus annuels du ménage n'excèdent pas 20281€, à 285€ s'ils sont compris entre 20 281€ et 45 068€ et à 17€ s'ils excèdent 45 068€).

⁷² Credoc, étude relative à l'impact des mesures gouvernementales en faveur du développement de l'offre d'accueil chez l'assistant maternel, mars 2012, enquête réalisée à la demande de la direction générale de la cohésion sociale.

dans du matériel. Comme l'indique l'étude du Crédoc réalisée à la demande de la DGCS, ce surcoût peut être répercuté sur le tarif des assistants maternels.

2. Pour l'accueil à domicile

Le versement du CMG – garde à domicile n'est pas soumis à une condition relative aux tarifs pratiqués. Dès lors, les salaires horaires des employé-e-s à domicile varient en fonction de la localisation et reflètent la tension entre l'offre et la demande. Au 4^{ème} trimestre 2010, le salaire horaire net médian des gardes à domicile s'élève à 7,83€. Il connaît d'importantes variations sur le territoire puisqu'il oscille entre 7.31€ (Alpes-de-Haute-Provence) et 8,5€ (Lot). Les taux de salaires inférieurs à la moyenne nationale sont pratiqués dans les départements situés dans le nord-est de la France, dans le Cher et dans la Creuse (Voir carte sur les disparités de salaire net horaire des gardes à domicile en ANNEXE 19)⁷³.

Comme c'est aussi le cas pour les assistants maternels, on observe des taux de salaires élevés dans les départements d'Ile-de-France et dans les départements du sud de la France.

On peut donc tirer les mêmes enseignements que pour le coût des assistants maternels : les restes à charge des familles varient également de façon significative selon les territoires.

Toutefois, certaines collectivités locales ont mis en place des aides complémentaires au CMG qui permettent de réduire ce reste à charge. A titre d'exemple, la Ville de Paris offre aux employeurs d'un(e) employé(e) à domicile une aide complémentaire (PAPADO), sous condition de ressource, dont le montant varie entre 100 € et 400 € par mois⁷⁴.

3. Pour l'accueil en EAJE

Le plafond de la prestation de service des EAJE octroyées par la branche famille ne dépend pas de la localisation de l'établissement. L'aide est uniforme sur le territoire.

Toutefois, les restes à charge des familles diffèrent selon les territoires, notamment car les gestionnaires restent libres de fixer la participation financière des familles lorsque les revenus dépassent un certain plafond. Par ailleurs, les structures ayant opté pour un financement par le CMG structure sont libres de définir leur tarification.

a) L'accueil dans un EAJE quand les revenus des parents dépassent un certain plafond

Quand les revenus des parents dépassent un plafond défini au plan national par la CNAF, les gestionnaires – quels qu'ils soient⁷⁵ – peuvent fixer la participation financière des parents au montant plafonné ou poursuivre la progressivité⁷⁶.

⁷³ Source : Fepem, rapport de la branche « salariés du particulier employeur », édition 2012

⁷⁴ Conditions d'éligibilité : habiter Paris depuis au moins 3 ans sur les 5 ans précédant la garde ou 1 an dans le cas d'une mutation, être bénéficiaire du CMG, justifier d'une régularité de séjour en France, avoir la charge d'au moins un enfant de moins de 3 ans, rémunérer l'employé(e) sur une base minimum de 120 heures par mois. Cette base minimum est de 60H/mois en cas de garde partagée entre 2 familles.

⁷⁵ En 2008, selon T. Bailleur, 61% des crèches collectives étaient gérées par des communes (contre 72% en 2005), 11% par les départements, 20% par les associations, 8% par d'autres organismes.

⁷⁶ C'est le cas à Paris par exemple.

1286 EAJE pratiqueraient des dépassements/participations des familles selon la Cnaf, soit 11,7% des EAJE financés par la PSU (11% des heures et 2% des participations familiales).

La proportion d'établissements pratiquant ces majorations a fortement diminué entre 2007 et 2011, passant de 22,5% des équipements (2192) à 11,7% (1286).

b) L'accueil dans un EAJE qui bénéficie de la PAJE-CMG structures

A la différence du CMG « direct » versé lorsque le ménage emploie directement un(e) employé(e) à domicile ou un assistant maternel, la famille qui a recours à une association ou une entreprise habilitée qui emploie, pour son compte, une personne chargée d'assurer la garde des enfants, peut bénéficier du CMG « structure ».

Les micro-crèches (10 enfants maximum) peuvent opter pour un financement par la PAJE et ouvrir droit, pour les parents concernés, au CMG « structure ». Les micro-crèches ont donc la possibilité de choisir, au moment de leur création, entre l'une des deux modalités de financement suivantes :

- un financement via la prestation de service unique ;
- un financement via le CMG « structure », versé aux parents.

Lorsque l'EAJE bénéficie de la PAJE-CMG versée aux parents (et non de la PSU), ces établissements peuvent appliquer la tarification qu'ils souhaitent.

Une étude relative au CMG structure pilotée par la direction de la sécurité sociale (DSS) sur les établissements ayant recours au CMG structure a montré que les tarifs horaires des 18 micro-crèches interrogées varient de 4€ à plus de 22€. En outre, très rares sont les micro-crèches qui prennent en compte les revenus des familles dans le calcul de leurs tarifs.

Dès lors, les restes à charge des familles ayant recours à ces structures sont très variables.

II. POUR LES LOISIRS ET TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET ADOLESCENTS

A ce stade, le secrétariat général du HCF n'a pas trouvé de données sur les disparités de taux d'effort des familles en fonction de leur lieu de domicile.

On observe une grande diversité des tarifs des garderies périscolaires et études, des cantines, des centres de loisirs, etc. Ils sont en effet définis localement sans aucune indication ni référence nationale.

La plupart du temps, les participations financières demandées aux familles sont nettement inférieures aux coûts et les gestionnaires – en particulier les communes – ont le plus souvent recours au quotient familial pour les déterminer.

Du côté des Caisses d'allocations familiales, le versement de la prestation de service pour les accueils de loisirs sans hébergement n'est pas conditionné à l'application d'un barème car le montant horaire de la PS (0,49€) ne constitue pas un levier suffisant pour compenser l'effet d'un barème national sur les participations financières des familles. En revanche, la Caf demande aux gestionnaires de s'engager à mettre en place une tarification modulée en fonction des ressources.

Plusieurs Caf ont fait le choix de soutenir les gestionnaires dans la mise en place de barèmes par des aides complémentaires sur dotation d'action sociale. 93 % des Caf indiquent qu'elles se sont engagées dans l'accompagnement des gestionnaires pour les inciter à une modulation des tarifs. 95% des Caf indiquent également qu'elles versent des Aides financières individuelles (Afi) pour faciliter l'accès aux structures des familles en difficultés⁷⁷.

⁷⁷ CNAF – Questionnaire de suivi de la démarche stratégique.

TROISIEME PARTIE

LES POLITIQUES, FINANCEMENTS ET LEVIERS ACTUELS

I. LES OBJECTIFS PUBLICS

A. Les objectifs de l'Etat

1. L'accueil des jeunes enfants : un objectif prioritaire de développement

Le développement de l'accueil des jeunes enfants constitue depuis plusieurs décennies un objectif clairement affiché et souvent quantifié. Ce fut récemment le cas avec le lancement, en 2009, d'un Plan global de développement de la garde d'enfant qui avait pour objectif de proposer aux familles 200 000 solutions supplémentaires d'accueil collectif et d'accueil individuel, d'ici 2012⁷⁸.

2. La réduction des disparités territoriales : un objectif très souvent évoqué mais peu formalisé

a) Réduire les disparités territoriales : un objectif peu formalisé jusqu'à présent

Jusqu'à aujourd'hui, la réduction des disparités territoriales n'était pas apparue comme un objectif formalisé, ni quantifié.

a1) Dans les PQE famille annexés aux lois de finance de la sécurité sociale

Si un des objectifs du programme de qualité et d'efficacité (PQE) famille annexé aux lois de finances de la sécurité sociale est de réduire les disparités territoriales (Indicateur 3-3 du PQE famille visant à la réduction de la dispersion territoriale des modes de garde), aucun objectif quantifié n'est affiché.

a2) Dans la Convention d'objectifs et de gestion CNAF-Etat

Dans le cadre de la COG en cours entre l'Etat et la CNAF, le gouvernement a introduit un article (article 4) qui stipule que « l'Etat et la branche famille se fixent pour objectif de financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période de la COG et de favoriser un développement harmonisé de l'offre d'accueil sur le territoire ». L'objectif de développement harmonisé n'est assorti d'aucun échéancier ni d'aucun indicateur chiffré et relève de ce fait plus d'une intention des signataires que d'un objectif précis.

Concernant l'accueil et les loisirs en direction de l'enfance et de la jeunesse, un seul objectif de la COG en cours entre l'Etat et la Cnaf paraît participer de la réduction des inégalités territoriales : la modulation du montant des enveloppes CEJ pour mieux prendre en compte la nature des besoins et les spécificités territoriales (ZUS, ZRR, ..). Cet objectif n'est accompagné d'aucun indicateur.

a3) Dans la Convention d'objectifs et de gestion CCMSA - Etat

Dans le cadre de sa COG 2011-2015, la CCMSA s'est engagée à

⁷⁸ Voir la Note du Haut Conseil de la Famille faisant le point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans – Mai 2012.

- "Réduire les écarts en matière de taux de couverture du besoin tels qu'ils apparaissent dans certains départements, en recherchant à identifier les facteurs explicatifs de ces écarts et en contribuant à la recherche de solutions avec les partenaires concernés".
- "Participer, avec les partenaires concernés, au développement d'une offre d'accueil diversifiée, en priorité sur les territoires où cette dernière est particulièrement déficitaire ou déséquilibrée."
- "Avec les MSA qui présentent un taux de couverture du besoin en accueil des jeunes enfants inférieur à 46%, et à partir d'un diagnostic local permettant d'identifier les facteurs explicatifs de ces taux, mettre en œuvre dans le cadre d'un plan d'action contractuel entre la CCMSA et les CMSA concernées, les actions définies suite à ce diagnostic (...)".

b) Un objectif plus clairement affiché par le Gouvernement actuel

b1) En matière d'accueil des jeunes enfants

En novembre 2012, la Ministre chargée de la famille indique : « les besoins des familles actuelles ont évolué. Aujourd'hui, l'offre de solutions d'accueil varie, selon les départements, de 8 à 80 pour 100 enfants de moins de 3 ans et 1 parent sur 5 déclare rencontrer des difficultés dans l'éducation de ses enfants. De nouvelles réponses plus efficaces s'imposent. Voilà notre défi. Le relever, c'est corriger les inégalités qui commencent dès la naissance et se cristallisent avant les 3 ans de l'enfant. Le relever c'est s'engager pour l'égalité des territoires, quand on sait qu'on n'offre pas à l'ensemble des parents les mêmes chances d'accès à un mode d'accueil en fonction de leur lieu de résidence. Le relever, c'est s'engager à aider les parents à être parents tout au long de l'éducation de leur enfant. »⁷⁹

Lors du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012, la Ministre chargée de la famille précise : « Une plus grande satisfaction des besoins en matière d'accueil est un impératif.

(...)

Le développement de l'offre d'accueil doit être une réalité durable et corriger les inégalités sociales et territoriales. La réponse effective aux besoins se fera à l'échelle des territoires(...) la COG sera enrichie de priorités d'une nature nouvelle : le ciblage de moyens sur les territoires où les besoins sont le moins couverts et, parmi les différents modes d'accueil et d'organisation de l'accueil, sur ceux qui sont le plus adaptés aux caractéristiques de chaque territoire et répondent le mieux aux difficultés éprouvées par les familles les plus modestes, notamment monoparentales. Cela inclura la prise en compte, par la localisation et l'amplitude horaire des services, de la problématique des temps de vie et des nouvelles modalités de travail.

(...)

La COG devra également être complétée, à l'échelon territorial, par des modes de coordination renforcés entre l'État, la branche famille et les collectivités qui garantiront la mise en œuvre des priorités et définiront les modalités de pilotage dans un souci de plus grande efficacité ».

b2) En matière de préscolarisation des enfants de moins de trois ans

Parmi les engagements pris par le Président de la République figure celui d'offrir une place d'accueil à l'école maternelle pour tous les enfants de moins de 3 ans (engagement n°37) en commençant par les zones les plus en difficulté. Le gouvernement actuel a indiqué son souhait de rompre avec la diminution régulière de la préscolarisation des enfants de moins de deux ans.

⁷⁹ Bertinotti Dominique – « Au tour des parents : mobilisation pour la petite enfance et la parentalité » - Dossier de presse - Lundi 12 novembre 2012.

Il est ainsi précisé dans le dossier de presse diffusé le 29 août 2012 que la scolarisation des enfants avant trois ans « représente une chance pour les enfants, et surtout pour les enfants de familles socio-économiquement défavorisées (...) C'est dans les milieux les plus fragiles, comme certaines zones rurales mais plus particulièrement les quartiers où frappent le chômage et la pauvreté, qu'il faut en priorité développer la scolarisation des enfants de moins de trois ans ».

Le Gouvernement a annoncé le 16 janvier que la scolarisation des enfants de moins de trois ans serait de nouveau développée en commençant en priorité « dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer »⁸⁰. (Voir compléments d'information en Quatrième partie de cette note).

b3) En matière de temps libres des enfants et des adolescents

Aucun objectif n'est affiché pour réduire les disparités territoriales en matière d'offre de services pendant les temps libres des enfants et des adolescents. En revanche, une attention particulière est accordée à ces questions dans le cadre des actions soutenues dans le cadre de la politique de la ville.

Le projet de réforme des rythmes scolaires qui conduirait à réduire la journée scolaire d'une demi heure ou d'une heure en assurant l'école le mercredi matin peut se traduire par des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales et les CAF.

- les enfants fréquentent davantage les garderies du matin et du soir que les centres de loisirs du mercredi ;
- assurer la scolarité du mercredi implique d'assurer également la restauration scolaire le mercredi midi ;
- en milieu rural notamment, la scolarisation du mercredi entraîne des surcoûts en matière de transports scolaires.

Un groupe de travail interministériel a été mis en place afin d'évaluer les conséquences financières et organisationnelles de cette réforme.

Ce projet de réforme ne comporte pas de spécificités territoriales en tant que telles mais les différences de capacités financières des collectivités locales sont prises en compte afin de les aider à y faire face.

B. Les objectifs des Caisses d'allocations familiales et des Caisses de mutualité sociale agricole

Les politiques menées par les Caf et les Cmsa renforcent leur ciblage territorial au fil du temps et des contraintes budgétaires. Elles rejoignent les préoccupations du Gouvernement dans la mesure où elles sont intégrées dans les conventions d'objectif et de gestion passées entre les caisses de sécurité sociale et l'Etat. Au regard de l'objectif de développement des services d'une part et de ciblage territorial d'autre part, les politiques des Caf et Cmsa ont successivement visé à :

- soutenir le développement des services en adoptant des mécanismes de financement incitatifs pour l'ensemble des communes et regroupements de communes, en valorisant les efforts déjà réalisés (« on encourage les « bons élèves » en misant sur la force de l'exemple) ;

⁸⁰ Accueil en école maternelle - Scolarisation des enfants de moins de trois ans – Circulaire Ministère Education Nationale – DGESCO A1 – N°2012-202 du 18 janvier 2012 publiée au Bulletin Officiel du 15 janvier 2013

- majorer les financements pour inciter les petites communes à développer les services collectifs et à s'unir en regroupements de communes ;
- cibler les aides au développement sur les territoires les moins bien couverts avec le plus faible potentiel financier, en restreignant voire en supprimant les aides pour les autres.

Cette dernière option, choisie depuis 2006 suite à une augmentation du FNAS plus forte que prévue, privilégie donc la réduction des disparités territoriales au détriment du développement global des services.

Cette politique pose une double question :

- les communes qui ont un faible taux de couverture en services d'accueil et de loisirs auront-elles la volonté politique et les moyens – grâce aux aides des Caf – de développer leur offre de services ?
- les communes qui sont à la fois plus « riches » et ont un taux de couverture des services d'accueil plus élevé poursuivront-elles ou non leurs efforts en l'absence des aides au développement des Caf ?

1. Le développement de l'accueil des jeunes enfants

Le développement des modes d'accueil des jeunes enfants constitue un objectif continu des Caf. Depuis la mise en place des Conventions d'objectifs et de gestion avec la Cnaf, cet objectif est négocié avec l'Etat en même temps que les moyens budgétaires qui y sont alloués.

2. Le développement d'une offre de services de qualité pour les loisirs et les temps libres des enfants et des adolescents

Depuis 1998, tout particulièrement avec le lancement des contrats temps libres, l'offre de services pendant les loisirs des enfants et des adolescents occupe une place plus importante dans les objectifs de l'action sociale des Caf.

Ceci étant, dans le cadre d'un budget contraint, la volonté de développer les modes d'accueil des jeunes enfants prend le pas sur celle de développer l'offre de services pendant les temps libres des enfants et adolescents, qui ne fait pas l'objet d'objectifs chiffrés en tant que tels.

3. La réduction des disparités territoriales

a) Dans les politiques contractuelles de soutien au développement

a1) L'historique des contrats de développement des Caf concernant la réduction des disparités territoriales

Depuis la mise en place des contrats crèche en 1982, quatre types de contrats se sont succédés : les contrats enfance en 1988, les contrats enfance « 2^{ème} génération » en 1995, les contrats temps libres en 1998 puis les contrats enfance jeunesse en 2006.

Voir comparatif et principales caractéristiques de ces contrats en ANNEXE 20.

Complètement absent à l'origine, le ciblage territorial a pris une importance grandissante dans ces contrats parallèlement à la volonté de limiter les dépenses qui y sont consacrées.

- Les contrats crèches (1982) visaient le développement des places de crèches : la prestation de service était portée de 30 à 50% si le promoteur s'engageait sur 5 ans à atteindre un objectif de couverture sur son territoire⁸¹

- Les contrats enfance (1988) visaient le développement de l'ensemble de l'accueil des enfants de moins de six ans avec un objectif de dépense minimale à la fin du contrat (1000€/enfant et par an) et un effort supplémentaire minimal (+300 F/enfant et par an) :

- un premier critère territorial a été introduit afin de favoriser le développement dans les communes rurales : le taux de la prestation de service qui variait entre 30% et 50% est porté, en 1989, de 40% à 60% pour les communes de moins de 5000 habitants ;
- il s'agissait d'encourager toutes les communes à accroître leurs efforts : le taux de financement par la Caf augmentait en fonction des dépenses déjà consenties ;
- L'apport maximal de la Caf est de 5000 F. par enfant et par an.

- Les contrats enfance de seconde génération (1995)

- augmentent le taux de cofinancement (entre 40% et 60% en fonction des efforts antérieurs)
- continuent à majorer ce taux de cofinancement (entre 50% et 70%) pour les communes de moins de 5000 habitants mais également dans les quartiers sensibles couverts par un contrat de ville.
- visent toujours un objectif de dépense minimale par an (1000 F. par enfant) mais l'effort supplémentaire minimal demandé passe à 350F. par an et enfant.
- L'apport maximal de la Caf reste à 5000 F. par enfant et par an.
- Les dépenses d'investissement peuvent être prises en compte dans les contrats.

- Les contrats temps libres (1998) visaient le développement des loisirs collectifs pour les enfants et adolescents de 6 à 18 ans. Le taux de financement du "reste à charge"⁸² pour les dépenses nouvelles de la commune figurant au contrat était de 50% pour les communes de 5000habitants ou plus et de 60% pour les communes de moins de 5000 habitants ou pour les contrats intercommunaux avec des communes de moins de 5000 habitants. Si la commune ou le groupement de communes était signataire d'un contrat enfance, le taux était aligné sur celui du contrat enfance et pouvait atteindre 70%. La Caf cessait son financement si les dépenses annuelles nettes de la commune dépassaient 762€ par enfant.

- Les contrats enfance jeunesse (2006) encadrent plus strictement le type de services pouvant être financés et plafonnent leurs couts de fonctionnement (plafonds supérieurs à ceux des PSO/PSU).

- Le taux de financement du "reste à charge" de la commune (après perception de la PSO ou PSU, des participations financières des parents et autres apports) est de 55%.

⁸¹ 50% pour les nouvelles places ; passage de 30% à 50% pour les places déjà existantes – Objectif : nombre de familles de la commune (ou groupement de communes) avec un enfant de moins de trois ans dont les parents travaillent multiplié par un coefficient national (400 000 / nombre de ces mêmes familles en métropole).

⁸² Après perception de la PSO ou PSU, des participations financières des parents et autres apports.

- L'apport du CEJ peut être réduit si les taux d'occupation sont inférieurs à 70% pour les Eaje et 60% pour les centres de loisirs.
- Pour décider des contrats pouvant être signés et de leur contenu, les Caf établissent - compte tenu de l'enveloppe allouée par la Cnaf - un ordre de priorité en fonction des besoins à couvrir, du degré de richesse de la commune et de la proportion de familles potentiellement vulnérables.
- Un Fonds spécifique (FACEJ) est mis en place pour aider les collectivités en ZUS ou ZRR qui se trouveraient en difficulté du fait de ces nouvelles règles moins favorables que celles des anciens contrats enfance et temps libres.

On est ainsi passé

- d'une logique d'aide au développement indépendante des caractéristiques des communes,
- à une majoration des aides pour les petites communes et pour les communes qui avaient déjà réalisé un bon taux de couverture
- puis à une sélectivité territoriale limitée dans ses objectifs et ses outils.

Les communes qui avaient beaucoup investi dans la petite enfance voyaient leur taux de financement majoré jusqu'en 2006. De fait, la logique inverse prévaut depuis, dans le cadre de budgets limitatifs et d'une politique de sélectivité territoriale.

a2) Les règles actuelles des contrats enfance jeunesse en matière de ciblage territorial

La circulaire de 2006 sur les Contrats enfance jeunesse (CEJ) pointe très précisément la volonté de ciblage territorial des aides au développement des Caf : « La commission d'action sociale de la Cnaf, dans sa séance du 20 décembre 2005, a décidé de mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis ».

(...)

« Dans le même temps, elle a adopté le principe d'une dotation pluriannuelle limitative attribuée à chaque Caf pour le financement de ces deux secteurs d'interventions afin de mieux maîtriser les dépenses du Fnas ».

« Dans un souci de plus grande homogénéité et afin d'accroître le pilotage national de la politique contractuelle, ce diagnostic (territorial) devra obligatoirement fournir les éléments relatifs à :

- la nature et l'ampleur de l'offre supplémentaire au regard de la demande et de l'offre déjà existante et de l'utilisation qui en est faite, en s'assurant que l'offre prévue correspond bien aux besoins considérés comme prioritaires ;
- la richesse du territoire ;
- la proportion de familles potentiellement vulnérables. »

- En fonction de ces critères, et du montant de son enveloppe limitative CEJ, la CAF classera les communes avec lesquelles contractualiser en priorité

« Le principe de hiérarchisation des communes vise à concentrer notre action sur les territoires les moins bien servis et non pas à les concentrer en fonction du volume de besoin d'accueil. C'est bien l'écart entre l'offre et la demande qui doit être l'indicateur principal de mesure pour hiérarchiser les communes.

(...)

Lorsqu'il n'existe ni projet, ni volonté de développement sur les territoires identifiés comme prioritaires au titre de l'enfance et de la jeunesse, les territoires moins prioritaires peuvent être pris en compte sous réserve qu'ait été élaboré un projet pertinent au regard des objectifs et principes institutionnels. En tout état de cause, la priorité sera donnée à la création de nouvelles places d'accueil des jeunes enfants »⁸³.

La réforme du CEJ en 2006 a eu pour effet de réduire le rythme d'augmentation du FNAS, en mettant ces contrats sous enveloppe limitative avec les règles de priorisation territoriale décrites ci-dessus, en réduisant le taux de cofinancement, en limitant les services et équipements susceptibles d'être financés et en introduisant des prix plafond.

b) Pour l'attribution des aides à l'investissement

Les aides à l'investissement pour les EAJE ont été versées depuis 2001 dans le cadre de six plans nationaux d'aide à l'investissement successifs (auparavant, elles étaient intégrées dans les contrats enfance). Chacun a eu ses propres critères d'attribution et de financement⁸⁴. Voir ANNEXE 21.

Les caisses ont également mobilisé leurs fonds propres (dotations d'action sociale) pour financer la création de places d'EAJE. Ainsi, sur la période 2009-2012, ce sont 18 000 nouvelles places qui ont ainsi été financées : 6215 en 2009, 4849 en 2010, 2701 en 2011 et 4235 en 2012 (données encore prévisionnelles s'agissant des années 2011 et 2012).

En fonction de l'insuffisance ou non de l'enveloppe dédiée à ces Fonds d'investissement, deux options très différentes sont concevables et ont prévalu selon les fonds d'aide à l'investissement : la modulation du taux de financement afin d'inciter au développement dans les territoires les moins bien pourvus ou le rejet de certains projets qui n'apparaissent pas prioritaires au regard des taux de couverture territoriaux.

- En 2000, le FIPE est géré par la CNAF et les aides sont attribuées par ordre d'arrivée des projets ;
- En 2002 puis 2004, les crédits de l'AEI puis du DAIPE sont répartis entre les CAF (en fonction du nombre d'enfants non couverts par un mode d'accueil et du taux d'engagement précédent des aides à l'investissement) ; Le conseil d'administration de chaque Caf établit ses priorités en fonction de son enveloppe et des projets qui lui sont soumis ;
- En 2006 et 2007, pour le DIPE et le PAIPPE, les caractéristiques sociales du territoire sont également prises en compte dans la répartition des crédits entre Caf ; chaque Caf est libre d'adopter une méthode de classement des projets sur la base de critères indiqués par la Cnaf.
- En 2008, le FAPAIPE est réparti entre les Caf de la même façon que les deux Fonds précédents mais la méthode de priorisation à retenir par les Caf est imposée par la Cnaf : l'ordre est établi à partir d'un indice pondéré (taux de couverture=80% ; potentiel financier par habitant = 10% ; taux de bénéficiaires de l'API = 10%).
- En 2009, le PCPI constitue pour la première fois un Fonds pluriannuel ? Le critère de priorisation à retenir par chaque Caf est le taux de couverture en EAJE et accueil individuel des enfants de moins de trois ans. Le montant de l'aide à l'investissement est défini en fonction du potentiel financier de la commune (Voir II-A-2-a ci-après).

⁸³ Guide méthodologique du contrat enfance jeunesse (version 6).

⁸⁴ Le Plan crèche pluriannuel d'investissement (PCPI), actuellement en cours, concerne les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) qui bénéficient de la prestation de service unique, ceux pour lesquels les parents bénéficient du CMG « structure » ainsi que les relais assistants maternels. En sont donc exclus les LAEP, accueil de loisirs, etc.

En dehors du premier Fonds d'aides à l'investissement qui était géré par la Cnaf sans aucun critère de territorialisation, les Fonds suivants ont connu une évolution vers :

- une homogénéisation nationale des critères à retenir pour définir l'ordre de priorité des projets susceptibles d'être financés dans le cadre de l'enveloppe dédiée à chaque Caf ;
- une prise en compte croissante du degré de pauvreté des communes et de leur population pour l'ordre de priorité des projets en 2008 et pour le montant de l'aide accordée depuis 2009.

c) Dans le cadre d'une Convention Territoriale Globale

La Convention Territoriale Globale constitue un cadre global pour le diagnostic territorial. Différents outils de connaissance et d'expertise permettent aux CAF d'établir des diagnostics de leur situation locale et de la partager avec les collectivités locales concernées.

Ces outils sont développés, soit par la seule branche famille (outil IMAJE, démarche travelling), soit en partenariat avec les autres acteurs locaux (schémas départementaux d'accueil du jeune enfant, contrat territorial unique).

Au-delà du diagnostic, les contrats territoriaux visent également à mieux mobiliser l'ensemble des partenaires autour d'un projet de développement territorial global.

Face au risque de multiplication des outils de diagnostic et d'engagements partenariaux, la COG 2009-2012 a prévu l'expérimentation d'un nouvel outil commun : la convention territoriale globale (CTG) qui doit permettre de travailler à une offre globale de service. Un bilan d'étape réalisé par les services de la CNAF fait état d'une soixantaine de conventions signées.

4. La perception de ces politiques par les communes, principaux partenaires de l'action sociale des CAF

Globalement, dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, 39% des communes estiment que leur partenariat avec la Caf est de très bonne qualité et 43% d'assez bonne qualité.

Si plus des trois quart des communes n'ont pas de critiques à formuler concernant le partenariat avec la CAF, 11% se plaignent de la complexité et de la lourdeur des dossiers, 8% du manque de proximité et d'accompagnement, 5% de la non pérennité des engagements financiers.

C. L'hétérogénéité des préoccupations et modalités d'intervention des communes

Une enquête auprès d'une trentaine de CAF (soit environ 600 communes enquêtées) menée à la demande de la CNAF permet de classer les communes en trois groupes ⁸⁵:

- celles qui se sont fortement mobilisées sur la thématique enfance-jeunesse et envisagent de maintenir cette mobilisation ou de l'accroître (35% des communes interrogées) ;
- celles qui n'ont pas réellement investi cette thématique mais expriment une forte volonté de mieux la prendre en compte (47 % des communes) ;

⁸⁵ Evaluation des politiques de l'enfance et de la jeunesse des CAF – Dossiers d'études CNAF – N°113 – 2009.

- celles qui n'ont rien entrepris dans ce domaine et n'ont pas l'intention de le faire à court terme (18% des communes interrogées). Elles considèrent que la question des besoins ne se pose pas ou ne figure pas parmi leurs priorités.

1. La connaissance des besoins et attentes des familles, des enfants et des jeunes

Le degré de connaissance des besoins et attentes des familles, des enfants et des jeunes est plus élevé dans les communes de taille importante.

28% des maires ou adjoints aux politiques enfance-jeunesse estiment avoir une mauvaise connaissance des attentes et besoins des familles ayant des enfants âgés de 13 à 18 ans ; c'est au sein des petites communes que cette difficulté est la plus forte.

Il en est de même de la connaissance des besoins et des attentes des enfants et des jeunes eux-mêmes (36% des communes en ont une assez mauvaise connaissance ou une très mauvaises connaissance ; en particulier les communes de moins de 10 000 habitants).

Près d'un tiers des communes interrogées (31%) ont choisi de déléguer la compétence enfance-jeunesse à l'échelle intercommunale ; essentiellement les communes de moins de 10 000 habitants.

2. La perception des besoins et la volonté de mieux y répondre

a) Pour l'accueil des jeunes enfants

a1) Les communes

« Les maires, malgré l'absence de toute obligation en la matière se sentent concernés par cette question (l'accueil des jeunes enfants) et s'investissent pour développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires ruraux où le lien est maintenant fait entre la plus-value d'un tel service et l'attractivité d'un territoire, aussi bien pour les entreprises que pour les jeunes ménages. Les velléités d'améliorer cette offre de services aux familles se heurtent, malgré tout, à une fragilisation des partenariats financiers »

(...)

« De plus en plus de Maires sont tiraillés entre le souci de développer de nouvelles structures et la nécessité d'assurer au moins le fonctionnement de celles qui existent »⁸⁶.

Gérant 70% des crèches collectives et 85% des crèches familiales dont elles assurent la subvention d'équilibre, les communes accordent également des subventions d'investissement et de fonctionnement aux établissements d'accueil des jeunes enfants gérés par des associations ou des entreprises.

Outre les établissements d'accueil des jeunes enfants stricto sensu (crèches, halte garderies et multi accueils), elles contribuent au financement de relais assistantes maternelles et des lieux accueils enfants-parents.

⁸⁶ « Conforter les structures existantes et préparer l'avenir ? » - Atelier petite enfance - Revue des Maires de France du 1^{er} novembre 2012.

a2) Les centres communaux d'action sociale

Au-delà de l'instruction des demandes d'aide sociale qui lui sont adressées, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) « animent une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées » (code de l'action sociale et des familles). Ils interviennent ainsi particulièrement en direction des personnes en difficulté et des personnes âgées.

Dans certaines communes, leurs contributions peuvent s'étendre à l'accueil des jeunes enfants. Les CCAS interrogés par l'Unccas⁸⁷ seraient deux fois moins nombreux que les communes à gérer des établissements d'accueil de la petite enfance mais le nombre de places qu'ils gèrent serait supérieur à celui géré par les communes. Il s'agit en particulier de structures multi accueil et de crèches familiales⁸⁸.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent confier certaines de leurs compétences optionnelles – dont celles qui concernent les familles – aux centres intercommunaux d'action sociale.

b) Pour les loisirs et temps libres des enfants et adolescents

b1) Les communes repèrent des besoins non couverts

Dans le cadre de l'enquête menée par la CNAF⁸⁹, près d'un tiers des communes repèrent des besoins non couverts, que ce soit une insuffisance de l'offre pour les enfants, en particulier le mercredi, ou pour les loisirs des jeunes. Les grandes communes et les communes avec une population « précaire » se plaignent plus fréquemment des difficultés à appréhender la demande des jeunes, tandis que les petites communes et les communes avec peu de précarité repèrent davantage des besoins insatisfaits.

43% des élus perçoivent des inégalités ou disparités en matière d'accès aux équipements et services proposés aux enfants, aux jeunes et à leurs familles⁹⁰. Elles sont, selon eux, liées en premier lieu aux coûts d'accès aux équipements et services et à l'absence de transports en commun ou à l'éloignement géographique et, dans une moindre mesure, aux caractéristiques sociales et culturelles de certaines familles et à l'absence d'équipements ou de services sur certains territoires.

Une autre étude menée à la demande de la Cnaf⁹¹ permet d'identifier trois types de communes :

- celles qui se sont fortement mobilisées sur ces thématiques et envisagent de maintenir ou d'accroître leur mobilisation : toutes ont signé des contrats temps libres ; elles représentent 35% des communes interrogées ;
- celles qui n'ont encore rien entrepris en matière de politique enfance-jeunesse et qui n'ont pas l'intention de le faire à court terme : ce sont 18% des communes interrogées ;
- celles qui n'ont pas réellement investi cette problématique mais expriment la volonté de le faire ; la plupart d'entre elles ont repéré des besoins non couverts sur leur territoire et disent

⁸⁷ Etude menée par l'Unccas auprès d'un tiers de ses adhérents, avril 2005.

⁸⁸ Zielinski Daniel, « Une dynamique intercommunale : le rôle des Ccas » in Informations sociales, N°130, mars 2006.

⁸⁹ Op.cit.

⁹⁰ Il s'agit dans la plupart des cas d'une « impression » puisque, dans 86% des cas, ces disparités n'ont pas fait l'objet d'analyse ou d'études.

⁹¹ Evaluation des politiques de l'enfance et de la jeunesse des CAF – Dossiers d'études CNAF – N°113 – 2009

« rencontrer des problèmes avec les jeunes » sans savoir les résoudre ; 80% d'entre elles attendent un accompagnement dans ce domaine. Ces communes représentent 47% des communes interrogées, essentiellement des communes petites et moyennes.

b2) Objectifs et actions varient avec la taille de la commune

Outre l'entretien des locaux scolaires qui participe plus d'une politique d'éducation nationale que d'une politique familiale en tant que telle, les communes contribuent au financement - et parfois assurent la gestion - des services de restauration scolaire, des accueils de loisirs pour les enfants (avant et après les horaires scolaires, le mercredi et les vacances), des équipements sportifs (piscines, terrains de sports, etc.) et culturels (bibliothèques, musées, conservatoire,...) dont bénéficient largement les enfants et leurs familles avec des tarifs préférentiels. Elles organisent également des activités pour les enfants pendant les vacances.

Plus la taille de la commune est grande, plus les élus perçoivent les disparités d'accès à ces services et font de leur résorption une priorité : 54% dans les communes de 50 000 habitants et plus contre 24% dans les communes de moins de 2 000 habitants.

Les objectifs et actions mises en place varient en fonction de la taille des communes ; ainsi par exemple, 79% des villes de plus de 10 000 habitants interviennent pour favoriser l'accès des jeunes aux vacances mais seulement 36% des communes de moins de 10 000 habitants.

D. Les interventions d'autres acteurs

1. Les départements

Les conseils généraux assurent la responsabilité et le financement des services de protection maternelle et infantile qui assurent la promotion de la santé maternelle et infantile ainsi que l'agrément des structures d'accueil des jeunes enfants et des assistantes maternelles. Les services de PMI sont également responsables de la planification et de l'éducation familiale (déléguée à des associations ou structures hospitalières) et de la formation des assistants maternels (le plus souvent déléguée aux Greta). Voir ANNEXE 22.

Les centres de protection maternelle et infantile accueillent près d'un cinquième des femmes enceintes et des enfants de moins de six ans. Ils accueillent plus de la moitié des enfants de moins d'un an. En plus du suivi individualisé, dans les centres ou à domicile, ils organisent des actions collectives pouvant concerner aussi bien les mères que les pères : éducation à la santé, groupes de parole, actions favorisant la socialisation des enfants, etc.

Le rapport de l'Igas sur la Protection maternelle et infantile (2006) estime que les dépenses de PMI s'élèvent au moins à 700 M€ (sans compter les dépenses de formation des assistantes maternelles).

2. Les employeurs des secteurs privés et publics, les Comités d'entreprises et les comités d'action sociale de la fonction publique

Les connaissances sur le budget des comités d'entreprise et de l'action sociale de l'Etat et des collectivités locales pour leurs fonctionnaires, sont encore lacunaires. Les quelques données

disponibles font apparaitre de fortes disparités entre les salariés en fonction de l'entreprise ou du service public dans lequel ils travaillent.

On compte entre 27 000 et 30.000 Comités d'entreprise, 5 000 Comités d'action sociale ou Comités des œuvres sociales pour la fonction publique. Seulement un actif sur deux est concerné par leur action (soit 11 millions de salariés).

Selon le code du travail, l'employeur doit consacrer au moins 0,2% de sa masse salariale brute au budget de fonctionnement du CE. 88,4% des CE interrogés disposent du minimum légal, 9,4% ont plus, mais 2,2% ont moins. Le budget accordé par l'employeur pour les activités sociales et culturelles, lui, varie de 0 à 1 500 euros par an et par salarié⁹².

Les masses financières en jeu sont loin d'être négligeables :

- l'État finance l'Action sociale envers ses propres fonctionnaires à hauteur de 931,2 millions d'euros, soit 1,32% de la masse salariale de la FPE⁹³;
- les collectivités locales accordent aux comités d'action sociale des subventions de l'ordre de 400 millions d'euros ;
- les dépenses des Comités d'entreprises étaient estimées, en 2001, à 11 Md€ (3Md€ de dotation des employeurs et 8Md€ de participations financières des salariés aux activités proposées par les CE)⁹⁴

Soit au total près de 5 Md€ versés par les employeurs aux CE et Comités des œuvres sociales de la fonction publique nationale et territoriale.

Voir les éléments complémentaires sur le type de dépenses des CE et COS au point II.A.4.b ci-après.

II. LES BUDGETS ET LEVIERS FINANCIERS ACTUELS

A. Les budgets consacrés à l'accueil des jeunes enfants

1. L'ensemble des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants

a) L'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants

En 2011, les dépenses publiques pour l'accueil des jeunes enfants sont évaluées à 11,1Md€⁹⁵ :

- 5,54Md€ pour l'accueil individuel (dont 5,18Md€ pour les assistants maternels et 0,36Md€ pour la garde à domicile) ;
- 5 Md€ pour l'accueil collectif (hors école maternelle mais y compris les relais assistants maternels, les lieux d'accueil enfants-parents et les dépenses de pilotage des CEJ,...);

⁹² CEZAM - Enquête auprès de 600 CE - 2010

⁹³ Fondation iFRAP

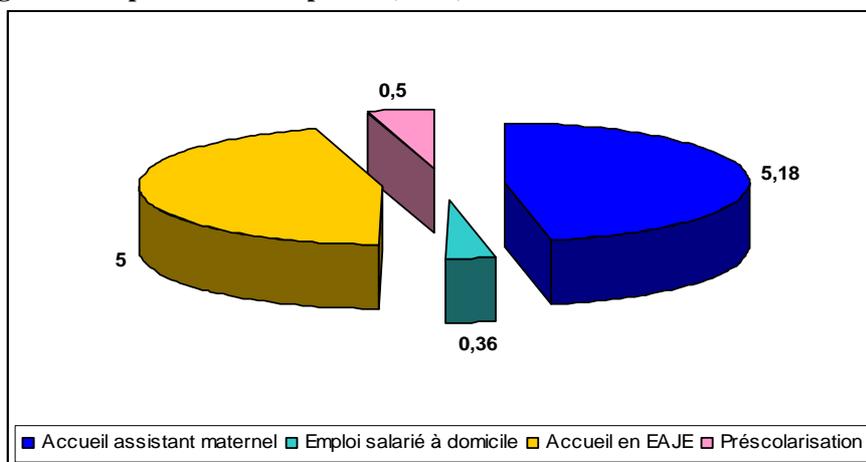
⁹⁴ Conseil national du tourisme - Evolution des pratiques sociales des comités d'entreprise en matière de vacances, 2010.

⁹⁵ Ces dépenses sont plus élevées que dans les PQE car y ont été ajoutées les dépenses fiscales liées au statut dérogatoire des assistantes maternelles et leurs incidences sur les aides au logement et les prestations sous condition de ressources de ces personnes.

- 0,5Md€ pour la préscolarisation des enfants de moins de trois ans.

Voir graphique ci-après.

Figure 2 – Répartition des dépenses (Md€) en fonction des modes d'accueil - 2011



Source : HCF à partir des données du PQE et de la note du HCF sur les aides aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans - 2009 - données actualisées intégrant les dépenses fiscales.

Ces dépenses publiques sont prises en charge pour :

- 63% par la branche famille de la sécurité sociale,
- 22% par les collectivités locales (communes et regroupements de communes essentiellement) ;
- 15% par l'Etat (dépenses fiscales et école préélémentaire).

Par ailleurs, le Complément de libre choix d'activité (CLCA et COLCA) mobilise 2,3M d'€ à la charge exclusive de la branche famille.

b) Les dépenses en direction de l'accueil individuel, d'une part et de l'accueil collectif d'autre part

Les sommes dépensées en accueil collectif sont un peu inférieures à celles qui sont dépensées en accueil individuel⁹⁶. Mais les heures d'accueil individuel représentent 57% de l'ensemble des heures d'accueil (et celles en EAJE 43%, compte non tenu des gardes à domicile et de l'école préélémentaire)⁹⁷.

Entre 2008 et 2011, les dépenses ont évolué de la façon suivante (en € constants 2011) :

- + 19% pour la branche famille (Caf et Cmsa) ;
- + 5% pour les communes (compte tenu de l'augmentation des dépenses d'EAJE mais de la diminution des dépenses de préscolarisation des enfants de moins de trois ans) ;
- +4% pour l'Etat.

L'ensemble des dépenses publiques a augmenté un peu plus fortement en direction de l'accueil individuel (+18%) qu'en direction de l'accueil collectif (+16%) tandis que les dépenses de préscolarisation des enfants de moins de trois ans ont diminué (- 32%)⁹⁸. Voir ANNEXE 23.

⁹⁶ Compte tenu des dépenses en direction des LAEP, RAM, etc. qui ne sont pas des « modes d'accueil » stricto sensu mais hors école préélémentaire.

⁹⁷ À partir des données du PQE et de la note du HCF sur les aides aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans - 2009 - données actualisées intégrant les dépenses fiscales.

⁹⁸ PQE famille - HCF pour calculs en euros constants valeur 2011.

Pour ce qui concerne spécifiquement la branche famille, entre 2008 et 2011, les dépenses d'accueil des jeunes enfants financées par le FNPF ont progressé de 20% et celles financées par le FNAS de 17%⁹⁹.

Entre 2008 et 2011, l'augmentation du nombre d'heures d'accueil individuel par des assistants maternels a été de + 12%, ce qui est bien inférieur à l'augmentation des dépenses publiques (+22%). L'augmentation des dépenses publiques a donc recouvert non seulement une augmentation du service offert aux familles mais également une augmentation de son coût.

Si l'on rapproche – de façon relativement rustique – la dépense publique du nombre d'heures réalisées par les assistants maternels d'une part, et les EAJE d'autre part, on obtient une dépense publique par heure de : 6,69€ pour les assistants maternels ; 8,45€ pour les EAJE.

Pour l'accueil collectif, l'augmentation des heures facturées aux parents (+12%) a été inférieure à l'augmentation des dépenses observées pour l'ensemble des acteurs (+ 20%). On sait par ailleurs que les heures facturées aux parents ont augmenté plus vite que les heures réalisées.

Voir ANNEXE 25.

L'estimation de la dépense publique par heure d'école préélémentaire pour les enfants de moins de trois ans dépend très largement des conventions retenues en termes de nombre d'heures d'accueil réalisées.

c) La répartition du financement des modes d'accueil collectifs des jeunes enfants entre les différents financeurs

Les questions des disparités territoriales de couverture en modes d'accueil et des disparités de reste à charge pour les familles auxquelles conduit le Complément Mode de Garde de la PAJE ont été traitées précédemment. L'analyse qui suit sera donc centrée sur l'accueil collectif des jeunes enfants.

Voir ANNEXE 24.

c1) Le financement de l'investissement

Le financement moyen de l'investissement en accueil des jeunes enfants est supporté pour 37% par les Caf (dont 32% par des fonds d'aide à l'investissement nationaux) et pour 34% par les communes
Voir tableau ci-après.

Tableau 13 – Sources de financement des dépenses d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants (2010)

Sources de financement	Montants en €	%
FIPE, AEI, DAIPE décentralisés et centralisés, DIPE, PAIPPE, FAPAIPPE, PCPI	1 037 005 239	32,0%
Caf (dotation action sociale)	176 126 762	5,4%
Commune	1 107 505 301	34,1%
Département	268 750 265	8,3%
Etat	139 790 107	4,3%
Entreprise ou organisme public, entreprise privée	141 529 222	4,4%
Autres	374 148 426	11,5%
Coût total projets	3 244 855 322	100,0%

Source : CNAF – 2010

⁹⁹ Toujours en Euros constants valeur 2011

c2) Le financement du fonctionnement

Le financement moyen du fonctionnement d'une place en établissement d'accueil du jeune enfant est couvert à 45% par les Caf et Cmsa (33% au titre de la PSU et 12% au titre du CEJ) et à 33% par les communes, regroupements de communes et autres financeurs. Voir tableau ci-après.

Tableau 14 – Les financeurs des Eaje (2011)

Financeurs	Dépenses (€)	Répartition des dépenses
Familles	920 177 832	20%
PSU	1 510 482 351	32%
CEJ	567 886 725	12%
Communes et autres	1 713 417 062	36%
TOTAL	4 711 963 970	100%

Source : CNAF – données provisoires – Note pour la CAS octobre 2012 (hors Eaje plus de 3 ans)

Compte tenu de la réforme des financements contractuels (transformation du Contrat enfance en contrat enfance jeunesse en 2006), la structure des financements s'est déformée entre 2007 et 2011 : les financements contractuels (CE-CEJ) ont diminué de 11% ; diminution principalement compensée par la PSU et par les gestionnaires. Voir Tableau ci-après.

Tableau 15 – Evolution de la répartition des financements- en euros constants- entre 2007 et 2011

	2007	2011(P)	2007/2011
Familles	751 641 741	920 177 832	22%
PSU	1 161 542 403	1 510 482 351	30%
CE et CEJ	636 508 713	567 886 725	-11%
Gestionnaires et autres	1 330 372 173	1 713 417 062	29%
TOTAL	3 880 065 030	4 711 963 970	21%

P = données 2011 provisoires

Source : HCF (pour conversion en Euros constants 2011) sur la base de CNAF – données provisoires

Note pour la CAS octobre 2012 (hors Eaje plus de 3 ans)

On constate par ailleurs qu'en Euros constants 2011, les dépenses consacrées aux Eaje ont progressé de 27% entre 2007 et 2011.

Pour leur part, les dépenses au titre de la Prestation de service unique ont augmenté de 30% en Euros constants et de 38,9% en euros courants :

- en raison d'une augmentation du nombre d'heures d'accueil (+ 16,5%, compte tenu de l'augmentation du nombre de places en Eaje et de l'optimisation de celles-ci) ;
- l'augmentation des coûts a été, en Euros courants de + 9,9% (soit en moyenne + 2,4% par an¹⁰⁰) et en Euros constants de +2,9% ; autrement dit, les coûts horaires ont augmenté de 2,9% en plus de l'inflation ;
- de son côté, la prestation de service a été revalorisée de 12,5% au cours de la même période¹⁰¹, soit davantage que l'indice mixte prix (20%) et salaires (80% sur la base du SMPT) sur la base duquel ont été revalorisées les autres prestations de service. Cet effort – prévu dans le COG - était volontaire afin de réduire l'écart entre coûts de revient plafonnés

¹⁰⁰ CNAF – La politique petite enfance : bilan et perspectives. Note d'information pour la CAS d'octobre 2012.

Page 51.

¹⁰¹ + 14% pour l'accueil familial, l'accueil parental et l'accueil en micro crèches.

et couts de revient réels et de renforcer l'aide aux gestionnaires pour les encourager à créer davantage d'EAJE ou tout au moins à maintenir ceux qui existaient.

- le supplément d'augmentation de la PSU par heure réalisée (+6%) vient du fait que les participations familiales ont augmenté moins vite que les prix plafonds ; les Caf ont donc compensé la différence via la PSU.

Au cours de cette même période, les dépenses salariales ont progressé de 25% tandis que les dépenses liées aux autres charges (achats extérieurs, amortissement, etc.) progressaient de 37%. De ce fait, le poids de la masse salariale dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement décroît légèrement, passant de 84% à 83% entre 2007 et 2011.

2. L'Etat

En dehors de la fiscalité, l'Etat n'intervient qu'à la marge dans le financement des modes d'accueil.

Un appel à projet dénommé « Espoir banlieues » a été lancé en 2009¹⁰² afin de soutenir la création de places d'accueil dans 215 quartiers prioritaires. Au titre de 2009, 2010 et 2011, 242 projets ont été retenus concernant 2 590 nouvelles places d'accueil sur 3 ans dont 2 063 places des places d'accueil collectif agréées et 527 places d'accueils à domicile ou liées à des projets de formation et d'accompagnement.

Les modalités de financement du plan « Espoir banlieues » reposent sur une ligne budgétaire spécifique du FNAS, inscrite dans la COG 2009-2012. Cette enveloppe s'est élevée à 30M€ de 2009 à 2011. A partir de 2012, les crédits sont stabilisés à 20M€ par an et correspondent au coût de fonctionnement en année pleine des places ainsi créées.

Ce financement s'apparente à une bonification de la prestation de service « enfance et jeunesse » et constitue des crédits supplémentaires aux financements PSU et PSej pour la période 2009-2012, puisque, en pratique, les caisses se sont vues notifier un montant supplémentaire de leur enveloppe de prestation de service en fonction des financements accordés dans le cadre du dispositif « Espoir banlieues ».

3. Les dépenses des Caf

a) Les aides à l'investissement et à l'équipement

a1) Les aides à l'investissement

Actuellement, le PCPI, pluriannuel, permet de financer les places nouvelles à hauteur de 7400€ jusqu'à 14 000€. Le montant de 7 400 € (socle de bae) est versé pour toutes les places et peut être bonifié par trois modules :

- le module « rattrapage des besoins non couverts », d'un montant de 800 euros, pour les projets implantés sur une commune dont la couverture en modes d'accueil collectifs et individuel est plus faible que celle constatée sur le département ;
- le module « intercommunalité », de 800 euros, attribué à toute place en intercommunalité ;

¹⁰² Lettre circulaire n° 2009-015 du 23 janvier 2009

- le module « potentiel financier¹⁰³ » varie entre 1 000 et 5 000 euros, plus le potentiel financier est faible, plus le montant de l'aide est important.

Voir I-B-3-b ci-avant.

En 2010, les sept « plans crèches » ont été à l'origine de 13 212 places nouvelles (dont 28% au titre du Pcpj et le reste au titre des plans antérieurs). Ce sont les départements les plus ruraux qui ont le plus bénéficié des plans d'aide à l'investissement

Sur l'ensemble des places d'Eaje créées en 2011, (13 606), 82% ont été créées avec le soutien d'un plan crèche de la Cnaf et 18% ont été créées en dehors d'un plan crèche ; donc sans aide à l'investissement au plan national (certaines places ont pu être soutenues par les Caisses d'allocations familiales mais sur leur dotation d'action sociale locale). Parmi les places financées par le PCPI fin 2011 :

- 16,5% des places ont bénéficié du bonus intercommunalité
- 52% ont bénéficié d'une majoration en raison de leur implantation sur un territoire dont le taux de couverture était inférieur à la moyenne départementale ;
- 20% des places ont bénéficié d'un bonus pour faible potentiel financier de la commune (inférieur à 620€/habitant).

Plus d'un projet sur cinq a été éligible à l'ensemble des bonus ou majorations et a donc été implanté, dans le cadre d'une intercommunalité, sur des territoires mal couverts et à faible potentiel financier.

Entre 2000-2001 et 2010-2011, le cout d'investissement d'une place nouvelle d'Eaje est passé de 22 226 €¹⁰⁴ à 34 145€ (en euros constants 2011), soit une progression de + 54% dont les facteurs mériteraient d'être approfondis.

a2) La prime d'installation des assistant(e)s maternel(le)s

La prime d'installation des assistant(e)s maternel(le)s peut être versée aux assistantes maternelles qui sont agréées pour la première fois ; son montant est de 300 € et est porté à 500€ sur les territoires dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne départementale.

En 2010, les Caf ont versé 11 900 primes (dont 39% majorées) pour une dépense de 4,5M€ ;
En 2011, elles ont versé 16 230 primes (dont environ la moitié majorées) pour une dépense de plus de 6 M€.

Le nombre d'assistant maternels agréés en 2011 et en activité en 2012 est estimé à 26 900 par Pajemploi. Ce sont donc 56% de ces assistants maternels qui ont bénéficié de la prime d'installation.

¹⁰³ Le potentiel financier est obtenu à partir des 4 taxes locales (taxe professionnelle, taxe foncière sur le bâti et le non bâti, taxe d'habitation) majorées des dotations récurrentes de l'Etat. Les évolutions affectant la taxe professionnelle à partir de 2010 ne sont pas prises en compte dans le barème de bonus en fonction du potentiel financier, qui demeurera inchangé.

¹⁰⁴ 18 345 en euros courants

Par ailleurs près de 2000 prêts à l'amélioration du lieu d'accueil – d'un montant de 10 000 € maximum dans la limite de 80% des dépenses engagées - ont été accordés à des assistants maternels (pour un montant total de 12M€)¹⁰⁵.

b) Les aides au fonctionnement

b1) Les aides au fonctionnement « ordinaire »

* La prestation de service unique

La prestation de service unique (PSU) couvre, après déduction de la participation financière des parents (établie sur la base d'un barème national), 66% du coût de fonctionnement de la structure en deçà d'un plafond.

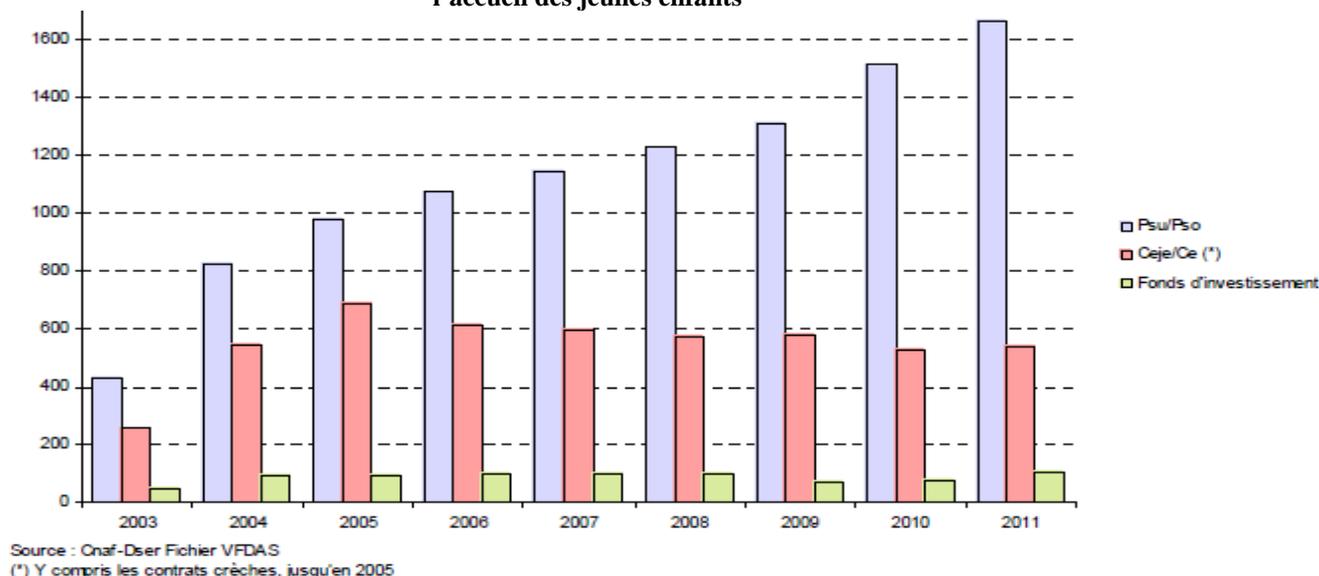
Par ce mécanisme, les EAJE qui accueillent les parents les moins aisés bénéficient d'une aide plus importante que les autres. Contrairement au calcul forfaitaire qui était appliqué jusqu'en 2002, date de la création de cette PSU, ce nouveau mode de calcul permet ainsi d'aider davantage les communes les moins riches dont beaucoup ont un potentiel fiscal faible.

La prestation de service unique (PSU) versée aux EAJE représente une dépense de :

- 1,6 Md€ en 2011
- 2/3 des dépenses du FNAS en direction de l'accueil des jeunes enfants
- 36% du FNAS

Entre 2010 et 2011, les dépenses de PSU ont augmenté de 9,6%. L'augmentation de ces dépenses est forte et continue. Voir graphique ci-après. Cette croissance de la PSU pour les EAJE est néanmoins inférieure à celle du CMG assistantes maternelles.

Graphique 3 – Evolution des dépenses de prestations de service et aides à l'investissement des Caf pour l'accueil des jeunes enfants



¹⁰⁵ CNAF – La politique petite enfance : bilan et perspectives – Note d'information présentée à la CAS du 16 octobre 2012.

Dans la plupart des cas, le plafond retenu pour le calcul de la PSU (6,73€ en accueil collectif¹⁰⁶) est inférieur de près de 25% aux coûts réels (8,4 € en multi accueil¹⁰⁷). Cet écart est particulièrement marqué sur certains territoires où les coûts de fonctionnement des EAJE sont plus élevés.

** Les autres prestations de service destinées à l'accueil des jeunes enfants*

Pour l'accueil des enfants de 4 à 6 ans, la prestation de service couvre 30% d'un coût de fonctionnement plafonné à 3,15€/heure de halte-garderie collective, 2,90€/heure de halte garderie familiale, parentale ou de micro-crèche et 1,64€/heure d'accueil de loisirs maternels.

** Des disparités territoriales*

Les prix de revient des établissements d'accueil des jeunes enfants varient assez fortement selon les territoires. Si l'on compare la moyenne des prix de revient entre les Caf, ils se situent entre 5,27 €/heure et 10,35 €/heure en moyenne par Caf¹⁰⁸.

b2) Les contrats de développement de nouveaux équipements et services destinés aux enfants et aux adolescents

Le contrat enfance-jeunesse a succédé au contrat enfance et au contrat temps libres. Voir caractéristiques dans cette 3ème partie au I-B-3-a1 et en Annexe 1.

Au total, 63% des EAJE bénéficient d'un financement au titre d'un contrat enfance jeunesse. Plus de 28 000 communes sont signataires d'un contrat enfance-jeunesse, dont plus du tiers sont situées en zones de revitalisation rurale.

Pour soutenir l'objectif de réduction des inégalités territoriales, a été prévue une majoration du montant des financements des CEJ dans les Zones urbaines sensibles.

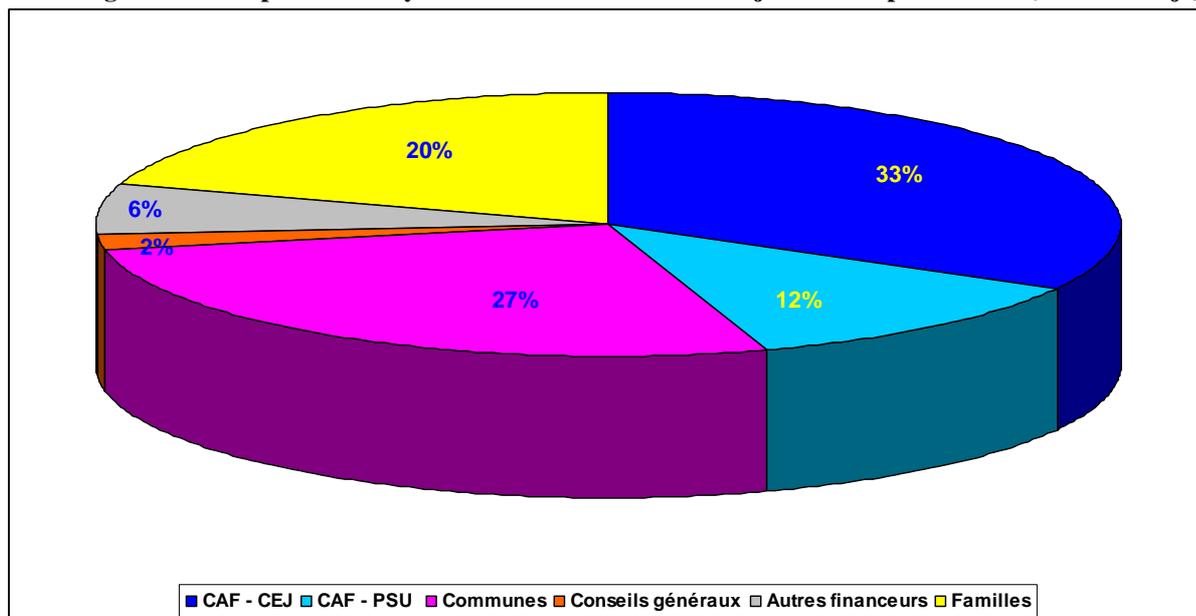
Lorsqu'un Eaje est couvert par un contrat enfance jeunesse, la Caf finance en moyenne 45% et les communes 27% (voir graphique ci-après).

¹⁰⁶ 5,95 € en accueil familial, parental et en micro-crèches (en janvier 2012)

¹⁰⁷ Source : Note de la Cnaf pour la CAS de novembre 2011 - sachant que l'estimation du coût de fonctionnement horaire dépend des conventions retenues en matière de nombre d'heures réalisées et dépend également des sources. En revanche, les prix moyens horaires retenus par la Cnaf pour calculer les seuils d'exclusion (1 fois et demi le prix moyen) sont de 10,13€ en accueil collectif, 9,7 € en accueil familial et 7,56 € en accueil parental.

¹⁰⁸ Cnaf. Note pour la commission d'action sociale du 16 septembre 2008 – Source : SIAS, données 2006 et 2007)

Figure 4 - La répartition moyenne des financements des Eaje couverts par un CEJ (63% des Eaje)



Source : à partir des données CNAF - 2010 in Note pour la Cas d'octobre 2012

Depuis 2006, les prestations de service visant au développement des services et équipements d'accueil des jeunes enfants et de temps libres des enfants et adolescents ont été mises sous enveloppe limitative avec mise en œuvre de la sélectivité des financements sachant que « Le principe de hiérarchisation des communes vise à concentrer notre action sur les territoires les moins bien servis (...) »¹⁰⁹. Voir principales modalités en ANNEXE 1.

Les coûts de fonctionnement sont plafonnés par type de structure.

- Les plafonds retenus pour les contrats enfance jeunesse sont plus proches des coûts de fonctionnement moyens (sauf pour les RAM et les LAEP) que les plafonds retenus pour le calcul des prestations de service dites "ordinaires" (PSO et PSU).
- Les PSO sont revalorisées chaque année sur la base d'un indice mixte salaires (80%)/prix (20%) avec un rattrapage pour certaines comme la PSU au cours des dernières années.
- Pour leur part, les plafonds des prestations de service versées au titre du contrat enfance jeunesse n'ont pas été revalorisées depuis leur définition en 2006. Les prix plafond au titre des CEJ sont ainsi devenus inférieurs aux prix plafond des PSO pour les RAM et les LAEP.

Pour les structures qui ont trait à l'accueil des jeunes enfants, les plafonds sont les suivants :

¹⁰⁹ Lettre Circulaire N°2012-094 – Guide méthodologique du contrat enfance et jeunesse – version 6 – 16 mai 2012.

**Tableau 16 - Plafonds et taux de prestations de service ordinaires et CEJ
2012 (en €)**

	Plafond pour la PSO ou la PSU	Taux de la PS	Plafonds pour le CEJ	Prix de revient moyens (2011)
Accueil collectif 0 à 4 ans (1)	6,73	66% - participation parents	7,22	8,58 en multi accueil 9,17 en c.collective, 9,61 en halte garderie
Accueil familial, parental, micro-crèches pour les 0 à 4 ans (1)	5,95	66% - participation parents	6,3	9,04 en crèche familiale 7,31 en crèche parentale
Accueil collectif 4 à 6 ans	3,15	30%	3,42	
Accueil familial, parental, micro-crèches pour les 4 à 6 ans	2,90	30%	3,16	
Accueil de loisirs 4 à 6 ans	1,64	30%	4	
Relais assistants maternels (RAM)/an et ETP	52 999	43%	44 254	
Lieux accueil enfants-parents (LAEP)/jour	71,20	30%	59,46	

(1) Au delà de seuils, dits d'exclusion, les prestations de service ne sont plus versées. Lors de leur définition, ces seuils d'exclusion étaient égaux à une fois et demie le cout moyen observé. Ils sont de 15,19/heure et enfant pour l'accueil collectif, de 14,55 pour l'accueil familial et de 11,33 pour l'accueil parental.

b3) Les financements spécifiques à certains territoires

Les fonds d'accompagnement complémentaire enfance jeunesse (FACEJ) viennent compléter le contrat enfance jeunesse. Trois Facej se sont succédés depuis 2007, respectivement dotés de 20M€, de 10M€ puis de 72M€.

- le premier FACEJ a permis de financer des projets ayant bénéficié d'une aide à l'investissement sans aide au fonctionnement ainsi que des projets situés en territoire « rural fragilisé » et, dans une moindre mesure en zone urbaine sensible ;
- le deuxième Facej a porté spécifiquement sur les zones classées en zones urbaines sensibles ;
- le troisième Facej (sur la période 2010-2012) visait également les projets situés en zones rurales ou en zones de revitalisation urbaine, en particulier les ALSH, les structures itinérantes, les établissements à gestion parentale (en mars 2011, 86% des projets étaient situés en zone rurale).

b4) Les dotations d'action sociale

L'enveloppe globale des dotations d'actions sociale¹¹⁰ est répartie entre les CAF en fonction de plusieurs règles qui prennent en compte :

- une partie des prestations légales versées deux ans avant l'exercice concerné (prestations versées par le FNPF + 44,4 % du total FNH – les prestations versées hors métropole – les prestations relatives à l'AAH) ;
- un mécanisme de « plancher » qui assure un taux minimal de progression à la majorité des caisses (= 70 % du taux national) ;

¹¹⁰ Indexée sur un indice prévisionnel des prix hors tabac, fixé pour toute la durée de la Cog 2009-2012.

- un mécanisme de « plafond » limitant l'augmentation de la dotation à 10% maximum par rapport à ce qu'elle aurait été sans application du « plancher » (la dotation notifiée ne peut dépasser de plus de 10% la dotation calculée au seul prorata des prestations légales).

Les prestations de service versées dans le cadre du FNAS ne sont pas prises en compte dans le calcul des dotations d'action sociale mais dans celui du crédit de référence de gestion administrative.

Avec l'enveloppe dont elles disposent, les Caf peuvent mener les actions les plus adaptées à leur territoire dans le cadre des orientations de la COG en cours. Il revient au Conseil d'administration de chaque Caf de définir cette affectation.

b5) Les aides aux micro crèches par le biais de la PAJE

Les micros crèches (qui peuvent accueillir un maximum de 10 enfants) peuvent, au choix du gestionnaire, être financées par la PSU ou par la PAJE – CMG structures qui est versée directement aux parents. Dans ce second cas, le barème national de participation financière des familles n'est pas obligatoire.

La Cnaf a réalisé une enquête auprès de ces 774 structures accueillant 4 400 enfants¹¹¹ :

- plus des deux tiers sont financées par le CMG structure et moins d'un tiers par la PSU ;
- 42% sont gérées par des entreprises, 37% par des associations, 9% par des intercommunalités, 8% par des communes et 4% par d'autres gestionnaires (CCAS, mutualité, employeurs) ;
- une sur cinq est implantée dans une zone de revitalisation rurale ou une zone urbaine sensible ;
- il reste en moyenne à charge des familles 2,60€ par heure (variant entre 1,47€ et 4,35€), contre 1,27€ pour les familles qui ont recours à une microcrèche financée par la PSU, 1,60€ pour les familles qui ont recours à un autre Eaje.

Une autre étude pilotée par la DSS¹¹² fait ressortir la grande hétérogénéité des pratiques tarifaires de ces structures, que ce soit en matière de tarification horaire ou de forfaits, ou de tarifs horaires demandés aux parents (entre 4€ et 22€ par heure) tarifs ne tenant que rarement compte des revenus des parents. Ainsi, une micro crèche qui ne tenait pas compte des revenus des parents pour établir la tarification demandait aux parents un tarif horaire de près de 21€ par heure lorsque les parents avaient recours à la structure à la journée et près de 10€ par heure lorsque le forfait était de 5 jours.

c) Les dépenses des Caf

c1) Le montant de dépenses par enfant consacrées à l'accueil des jeunes enfants

Lorsque l'on rapporte au nombre d'enfants de moins de trois ans vivant dans chaque département au total des dépenses de CAF pour l'accueil des jeunes enfants¹¹³, la moyenne est de 254€ par enfant et par mois (en 2010). La moyenne du premier décile représente moins de la moitié de celle du dernier décile (148€/331€)

¹¹¹ CNAF – La politique petite enfance : bilan et perspectives – Note d'information présentée à la CAS du 16 octobre 2012.

¹¹² Étude réalisée par le Cabinet d'études Cequoïa et s'appuyant sur des entretiens approfondis auprès d'une vingtaine de micro crèches financées par la PAJE et situées dans 6 départements.

¹¹³ CMG assistants maternels, CMG garde à domicile, CMG structures et dépenses d'action sociale.

- les dépenses les plus faibles sont observées dans les départements d'outre-mer (de 55€ en Guyane à 184€ en Guadeloupe), en Corse, dans les Ardennes, le Pas de Calais et la Seine Saint Denis (152€) ;
- à l'opposé, les départements où les dépenses sont les plus élevées sont la Loire Atlantique (363€), la Mayenne, l'Ile et Vilaine, le Maine et Loire, l'Indre et Loire, la Sarthe ou la Vendée.

Voir ANNEXE 25 pour le détail de chaque CAF par département

Tableau 17 - Les 10 départements où les Caf dépensent le plus et le moins pour l'accueil des jeunes enfants (au prorata du nombre d'enfants de moins de trois ans sur leur territoire) - 2010

Les 10 départements dans lesquels les CAF dépensent le plus pour l'accueil des jeunes enfants (au prorata du nombre d'enfants<3ans) En € par mois et enfant	Les 10 départements dans lesquels les CAF dépensent le moins pour l'accueil des jeunes enfants (au prorata du nombre d'enfants<3ans) En € par mois et enfant
Loire Atlantique (363€)	Guyane (55€)
Mayenne	Réunion
Ile et Vilaine	Haute Corse
Maine et Loire	Martinique
Indre et Loire	Seine Saint Denis
Sarthe	Ardennes
Vendée	Corse du Sud
Haute-Garonne	Pas de Calais
Rhône	Guadeloupe
Calvados (316€)	Pyrénées Orientales (191 €)
Moyenne de ce dernier décile = 331€	Moyenne de ce premier décile = 148 €

Source : CNAF - statistiques des prestations légales et statistiques d'action sociale - 2010.

Voir la liste complète des CAF en ANNEXE 25 Bis.

c2) La répartition des dépenses entre action sociale et complément de mode de garde

La répartition des dépenses d'accueil des jeunes enfants entre prestations familiales et action sociale est très hétérogène. Autour d'une moyenne nationale de 70% des dépenses en prestations familiales (CMG) et 30% en action sociale (essentiellement accueil collectif), la part dédiée aux prestations familiales varie de 24% (Martinique) à 91% (Mayenne) et de façon complémentaire, celle qui est consacrée à l'action sociale pour l'accueil des jeunes enfants varie de 9% (pour la Mayenne) à 76% (Martinique).

Au total : la part des dépenses d'action sociale dans l'ensemble des dépenses des Caf en direction de l'accueil des jeunes enfants est de

- 9 à 20% dans 33 Caf - départements
- 21 à 30% dans 31 Caf
- 31 à 40% dans 17 Caf
- plus de 41% dans 19 Caf.

Voir ANNEXE 25 Ter.

c3) Une grande disparité des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants au sein des dépenses d'action sociale des Caf

En 2011, selon les Caf, la part des dépenses liées à l'accueil du jeune enfant représente 28% à 86 % des dépenses d'action sociale (prestations de service, aides à l'investissement et dépenses sur dotations d'action sociale) :

- les plus faibles parts (28 à 40%) se situent dans certaines Caisses du Nord-Pas-de-Calais, des Pays de la Loire, de la Basse-Normandie ou de la Lorraine ;
- les Caf de l'Ile-de-France, du pourtour méditerranéen, de la Haute-Savoie, des Hautes-Alpes et de la Guyane ont plus de 60% de leurs dépenses d'action sociale « investies » dans cette fonction.

Cette répartition suit globalement celle des densités d'offre en EAJE vs. Assistantes maternelles. Les dépenses d'action sociale consacrées à l'accueil des jeunes enfants sont plus faibles là où les assistantes maternelles sont très présentes et plus importantes là où les EAJE sont nombreux.

4. Les communes et regroupements de communes

Il n'y a pas de compte agrégé des dépenses en direction des familles concernant les collectivités locales.

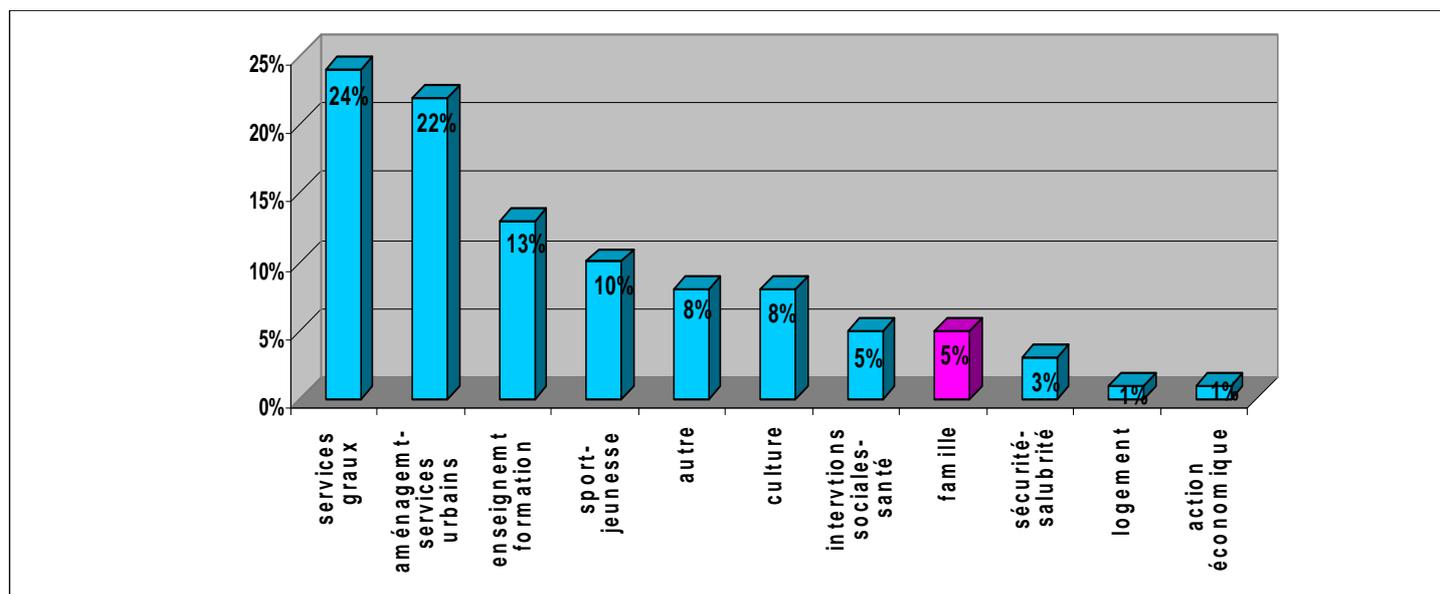
a) Les dépenses des communes et regroupements de communes

Les dépenses totales du secteur communal (communes et groupements de communes à fiscalité propre) se sont élevées en 2010 à 118,9Md€ (67% en dépenses de fonctionnement et 33% en dépenses d'investissement).

Les communes de plus de 10 000 habitants consacrent 5% de leurs dépenses en direction des familles stricto sensu, sachant que de nombreuses autres dépenses communales bénéficient également aux familles (le détail fonctionnel des dépenses n'est disponible que pour les communes de plus de 10 000 habitants¹¹⁴). Voir graphique ci-après.

¹¹⁴ Les données existent également pour les groupements de communes à fiscalité propre mais plus de 35% de leurs dépenses ne sont pas ventilées par fonction et sont classées dans la rubrique « autres ». Il a donc été jugé préférable de ne pas les prendre en compte. Pour les communes de 10 000 à 30 000 ; 8,9% des dépenses ne sont pas classées et pour les communes de plus de 30 000, 7,3% ne le sont pas. Selon que la commune aura classé plus ou moins de dépenses dans cette rubrique, les rubriques « opérationnelles » seront plus ou moins sous-estimées. La DGCL préconise donc d'interpréter ces données avec précaution et de garder à l'esprit qu'il ne s'agit que des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants.

Graphique 5 : Les grands postes de dépenses des communes de plus de 10 000 habitants (2010)



Source : HCF à partir des comptes administratifs 2010 – DGCL

Entre 2007 et 2010, les dépenses des communes de plus de 10 000 habitants ont diminué de 5% (en euros constants 2010) :

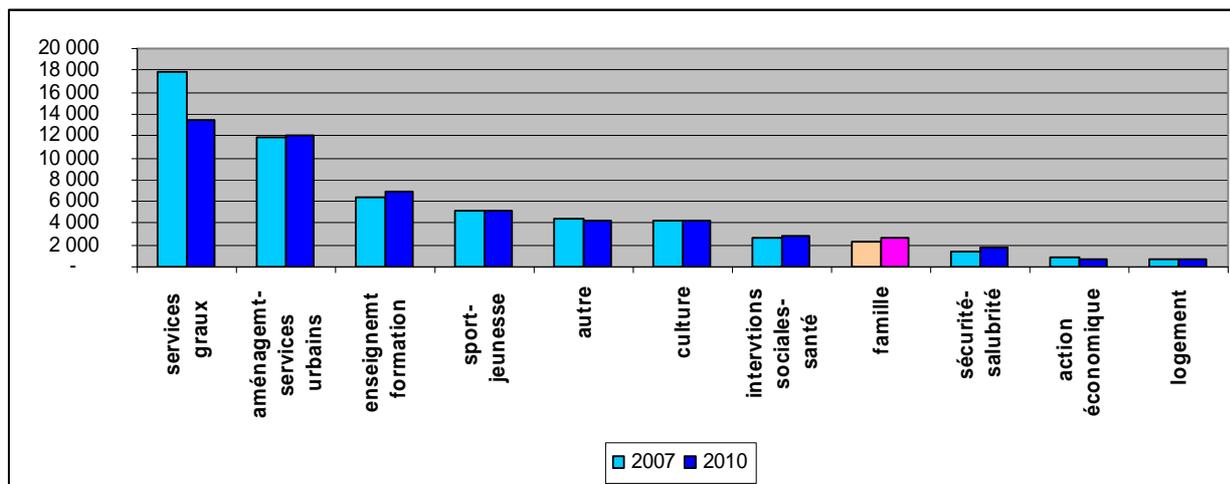
- certains postes de dépenses ont particulièrement diminué : services généraux (- 25%), action économique (-11%),
- d'autres ont augmenté : famille en premier lieu (+17%) ; sécurité-salubrité (+16%) et, dans une moindre mesure, enseignement-formation, interventions sociales-santé et logement.
- dans le même temps, les dépenses des regroupements de communes ont augmenté de 13%, ce qui peut laisser penser que les communes leur ont transféré certaines compétences, ce qui explique peut être une partie de la diminution des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants entre 2007 et 2010 (mais on ne connaît pas la taille des communes concernées par ces groupements)¹¹⁵.

Ainsi, entre 2007 et 2010, les dépenses en direction des familles sont passées de 2,3Md€ à 2,7Md€, sachant que plus de 80% des dépenses de cette fonction sont consacrées aux crèches et garderies.

Voir ANNEXE 27 et Graphique ci-après.

¹¹⁵ Même pour des comparaisons grossières dans le temps, les données relatives aux dépenses/familles des regroupements de communes ne sont pas exploitables pour 2010 – le SG du HCF a contacté la DGCL à ce sujet.

Graphique 6 – L'évolution des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants entre 2007 et 2010
(En Milliers d'€ - 2007 est en euros constants 2010)



Source : HCF à partir des comptes administratifs 2007 - 2010 – DGCL

Concernant les domaines précis qui font l'objet de ce rapport, le degré de détail souhaité n'est disponible que pour les communes de plus de 30 000 habitants. Celles-ci consacrent 1,7Md€ aux crèches et haltes-garderies (dont 1,5Md€ en dépenses de fonctionnement), soit 4,4% du total de leurs dépenses.

Par habitant, le total des dépenses annuelles des communes de plus de 30 000 habitants est en moyenne de 1 682€ ; le premier quartile des communes se situant à 1 016€ et le troisième quartile à 1 865€, soit un intervalle interquartile (ou taux de dispersion) de 60%¹¹⁶.

En direction des familles, la dispersion est plus forte que celle de l'ensemble des dépenses par habitant (intervalle interquartile de 102%). Il en est de même pour l'accueil des jeunes enfants (intervalle interquartile de 115%).

Ainsi :

- Le quart des communes qui dépense le moins pour l'accueil des jeunes enfants y consacre 21€ par an et habitant ;
- le quart des communes qui dépense le plus dans ce domaine y consacre 103€ par an et habitant
- la moyenne est de 80€ (soit 4,7% des dépenses annuelles moyennes par habitant).

c) Les péréquations financières entre collectivités locales

Les Caf ont progressivement mis en places différentes aides pour aider les communes les moins riches à développer des services pour les familles qui y résident. On peut néanmoins formuler l'hypothèse qu'une partie des disparités d'offre de services d'accueil des jeunes enfants et de loisirs des enfants et des adolescents renvoie à l'inégale richesse des collectivités locales en tant que telle.

La péréquation est un objectif constitutionnel depuis la révision de mars 2003 : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Sa

¹¹⁶ Intervalle interquartile = ((3^{ème} quartile – 1^{er} quartile)/médiane) x 100

finalité est de réduire les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

On dispose de trois mécanismes de péréquation :

* la "péréquation horizontale" entre les collectivités territoriales :

- entre les régions : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à partir de 2013 ;
- entre les départements : CVAE à partir de 2013 et droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; ce fonds, mis en place en 2011, a permis de redistribuer 440 millions d'euros entre les départements ;
- entre les communes et les groupements de communes : fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)¹¹⁷ dont les ressources sont de 150 millions d'euros pour 2012, avec une montée en charge progressive les années suivantes pour atteindre 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, soit environ 1 milliard d'euros en 2016.

* la "péréquation verticale" assurée par les dotations de l'État aux collectivités : la dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument. Pour le secteur communal, ces dotations de péréquation représentent en 2012 plus de 3 milliards d'euros.

* les dispositifs de péréquation plus "ponctuels", lors de nouveaux transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales, et qui permettent de moduler, selon la situation des collectivités, les crédits alloués par l'État pour la prise en charge de ces nouvelles compétences.

En dépit de ces mécanismes de péréquation, en 2011, les écarts de potentiel fiscal entre les 191 communautés d'agglomération existantes se situaient dans un rapport de 1 à 26 alors que les écarts de revenu par habitant entre les populations des mêmes entités n'excédaient pas 1 à 5¹¹⁸.

"Si l'on porte un regard sur les différentes strates de collectivités, les inégalités entre communes sont plus importantes que celles des départements entre eux et que celles des régions entre elles. C'est ce qu'avait montré le rapport Durieux publié à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle. Selon la technique statistique du coefficient de Gini, en 2009, dernière année de la taxe professionnelle, les inégalités de territoires s'établissait à 13,3 % pour les régions, 14,2 % pour les départements et 21,3 % pour le bloc communal"¹¹⁹.

Certains observateurs, comme la Cour des Comptes, estiment ces mécanismes de péréquation insuffisants. Aussi, est-il fréquemment question de revisiter ces mécanismes afin de les rendre plus

¹¹⁷ Sont bénéficiaires du FPIC : 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines). L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal. Sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères, mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,5 sera exclu du bénéfice du FPIC. Ceci permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

¹¹⁸ Boeton Philippe - "Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales" - *Finances Publiques locales* ; décembre 2012.

¹¹⁹ Boeton Philippe - "Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales" - *Finances Publiques locales* ; décembre 2012.

performants et plus équitables. Mais le sujet est vaste et ses incidences dépassent largement les sujets traités dans cette note.

5. Les autres financeurs

a) Les conseils généraux

Par ailleurs, bien qu'ils ne contribuent que faiblement au financement des services visés par cette note, les dépenses des départements s'élèvent à 68,3Md€ (dont la moitié consacrée à l'aide sociale et 6% à la PMI et planification familiale). Celles des régions à 26,5Md€. Au total, le budget des collectivités locales s'élevait à 212,6Md€ en 2010.

En matière de protection maternelle et infantile et planification familiale (dont une partie des dépenses permet d'agréer les assistants maternels et les EAJE, d'en assurer le suivi et le contrôle ainsi que de financer la formation des assistants maternels), les dépenses des conseils généraux varient entre 1€ et 42€ par an et habitant. Près de trois quart des départements y consacrent moins de 5 € par an et habitant. Voir ANNEXE 22.

Les cinq départements qui y consacrent le plus de moyens par habitant n'ont a priori pas beaucoup de points communs : il s'agit de la Guadeloupe, de la Seine Saint Denis, du Val de Marne, de la Corse du Sud et des Hauts de Seine.

Sauf compléments d'information, le positionnement des conseils généraux sur ce sujet semble avant tout relever de leur histoire (ainsi la Seine Saint Denis a-t-elle été pionnière en la matière avec le Dr de Chambrun) et de la volonté politique des élus.

Tableau 18 – Répartition des départements en fonction de leur dépense moyenne/habitant en matière de protection maternelle et infantile et planification familiale (2010)

Dépense moyenne par habitant	Nombre de départements
20 à 42 €	6
10 à 20 €	8
5 à 10 €	14
3 à 5 €	29
2 €	30
1 € ou moins	14

Source : DGCL – Comptes administratifs

b) les employeurs et comités d'entreprises

Peu d'informations récentes sont disponibles sur la répartition des dépenses des comités d'entreprise et des Comités des œuvres sociales de la fonction publique. Une enquête de l'IRES est en cours sur les dépenses des comités d'entreprises mais les résultats ne sont pas encore disponibles.

Le Conseil national du tourisme¹²⁰ évalue comme suit la répartition des dépenses des CE :

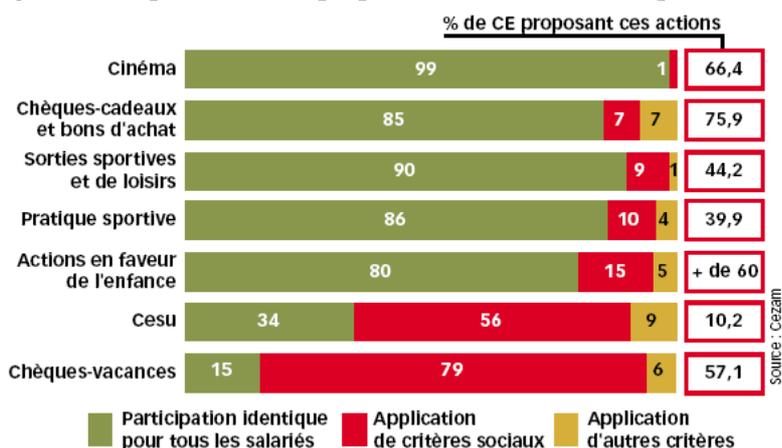
- 29 % Sport et loisirs

¹²⁰ Conseil national du tourisme - Evolution des pratiques sociales des comités d'entreprise en matière de vacances, 2010

- 28% Prestations touristiques
- 28% Services aux salariés
- 15% Bons d'achats, cadeaux et Arbres de Noël

Concernant spécifiquement les actions en direction de l'enfance (proposées par plus de 60% des CE), 80% reposent sur une participation financière identique pour tous les salariés, 15% appliquent des critères sociaux et 5% appliquent d'autres critères¹²¹.

Figure 7 - Proportion de CE proposant différentes actions pour les salariés et critères appliqués



Source : CEZAM - enquête réalisée auprès de 600 CE - 2010.

L'essentiel des actions menées en faveur de l'enfance concernent Noël et la naissance de l'enfant.

Concernant spécifiquement l'accueil des jeunes enfants :

- un CE enquêté sur dix indique que les salariés ont accès à des Cesu préfinancés (essentiellement dans les plus grands établissements) ;
- un peu plus de 6% indiquent que les salariés ont un accès facilité à des crèches afin de faire garder leurs enfants, que ce soient des crèches d'entreprise ou des places réservées auprès des collectivités.

Une enquête menée il y a plus de 20 ans auprès d'un échantillon de comités d'entreprise¹²² conduisait au constat que ceux qui intervenaient en direction de l'accueil des jeunes enfants étaient majoritairement des CE d'entreprises de plus de 1000 salariés où le taux de féminisation (et dans une moindre mesure le taux d'encadrement) étaient relativement élevés. Ces CE relevaient principalement des secteurs de l'énergie, des établissements financiers et des assurances et des services non marchands (notamment secteur de la santé).

Situés principalement en milieu urbains, les CE qui géraient des crèches ou réservaient des places pour leurs salariés (auprès de gestionnaires communaux ou associatifs) n'étaient pas généralement pas implantés sur des territoires où l'accueil des jeunes enfants était le moins développé. Leur action

¹²¹ CEZAM - Enquête auprès de 600 CE - 2010

¹²² Leprince Frédérique et Fenet Francine - Accueillir les jeunes enfants : comités d'entreprise et crèches parentales - CNAF - Espaces et familles N°3 - 1989 (sur la base d'une recherche menée pour l'IRES et la CNAF par le Laboratoire d'économie sociale).

ne conduisait donc pas à réduire les disparités territoriales. Il serait intéressant de savoir si ce constat est toujours d'actualité.

B. Pour les loisirs et temps libres des enfants et adolescents

1. Les financements de l'Etat

* *La dynamique « Espoir banlieue »* est destinée à financer le surcoût des structures d'accueil implantées dans certains quartiers prioritaires.

* *Le programme de réussite éducative (PRE)*

Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 – contribue au financement d'« actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles dans les domaines éducatifs, périscolaire, culturel, social et sanitaire », qu'il a pour objectif de développer dans les quartiers de la politique de la ville¹²³.

* *D'autres actions sociales, culturelles, éducatives relèvent de la politique de la ville* : notamment les actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale, école ouverte¹²⁴, accompagnement scolaire, Ville-Vie-Vacances.

Mis en place en 1992 par le ministère des affaires sociales, le dispositif Ville-Vie-Vacances (VVV) s'adresse principalement aux jeunes de 11 à 18 ans qui habitent les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Depuis 2007, il est piloté par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et est mis en œuvre dans tous les départements concernés pendant la période des vacances scolaires. Environ 800 000 personnes en bénéficieraient chaque année (à vérifier auprès de l'Acsé). La contribution des Caf au financement de ce dispositif est en moyenne de 2M€ par an.

La Cour des Comptes souligne le fait que l'Education nationale comme l'Agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) développent des actions hors temps scolaire, « ce qui rend floue la frontière entre temps scolaire, traditionnellement occupé par l'éducation nationale, et temps périscolaire dans lequel s'inscrivent classiquement les actions de la politique de la ville »¹²⁵.

2. Les Caf

En 2011, les Caf ont consacré 948 millions d'€ aux temps libres des enfants et des adolescents.

Plus de 80% de ces financements sont des aides au fonctionnement financées par les prestations de service (PS ordinaires pour les ALSH et PS du contrat enfance jeunesse). Voir Tableau ci-après.

¹²³ En 2009-2010, 531 programmes de réussite éducative ont concerné 130 000 enfants pour une dépense de près de 94 M€ (crédits engagés hors internats de réussite éducative) ; chaque projet étant financé en moyenne à hauteur de 177 000 €.

¹²⁴ Le dispositif « Ecole ouverte » est piloté par l'administration de l'Education nationale. Il est proche des stages de remise à niveau mis en place dans le cadre du droit commun et n'est pas nécessairement bien articulé avec les dispositifs « Ville-Vie-Vacances ».

¹²⁵ Cour des Comptes – La politique de la ville : une décennie de réformes – Juillet 2012 – page 157.

Tableau 19 – Origine des financements des Caf pour le temps libres des enfants et des jeunes (2011)

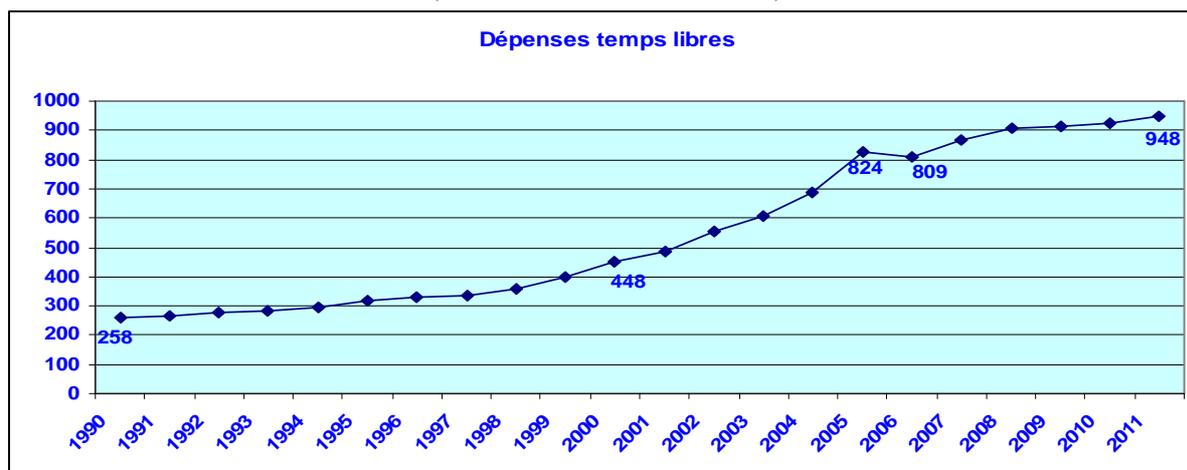
	Subventions fonctionnement prestations de service	Subventions de fonctionnement sur dotation	Aides à l'investissement	Aides aux familles	TOTAL
Dépenses de temps libres des enfants et des jeunes	769 712 750	52 679 578	54 601 640	70 872 663	947 866 632
Répartition des dépenses	81%	6%	6%	7%	100%

Source : à partir des statistiques CNAF d'action Sociale – Ventilation fonctionnelle

Entre 1990 et 2011, les dépenses des CAF en direction des temps libres des enfants et des adolescents sont passées de 180M€ (258 Millions en € constants) à 948M€, elles ont donc plus que triplé¹²⁶.

C'est surtout à partir de 2000 qu'elles ont augmenté avec la création du contrat temps libres (+111%). Après une stagnation en 2006 due au remplacement du contrat temps libre par le contrat enfance jeunesse, l'augmentation des dépenses a repris.

Figure 8 : Evolution des dépenses des Caf en direction des temps libres des enfants et jeunes
(En euros constants valeur 2011)



Selon les Caisses, la part des dépenses d'action sociale¹²⁷ accordées au temps libre des enfants et des parents varie de 4 à 47% :

- dans 7 Caisses, la part réservée à cette fonction est inférieure à 17% (la Guyane ayant la plus faible part (4,4%), ce qui correspond à son faible taux de couverture en accueil de loisirs sans hébergement) ;
- 7 autres Caisses investissent entre 34 à 47% de leurs dépenses d'action sociale en faveur de cette fonction. Ainsi, près de la moitié (46,8%) du financement d'action sociale de la Caf du Gers est réservée à la fonction.

Les outils dont disposent les Caf pour soutenir l'offre de services dans ce domaine sont

¹²⁶ En euros constants 2011.

¹²⁷ Incluant les dépenses de prestations de service, de contrat enfance-jeunesse et les dépenses sur les dotations d'action sociale.

- la prestation de service ALSH ;
- le volet jeunesse du contrat enfance-jeunesse qui a succédé aux contrats temps libres ;
- le fonds d'accompagnement à l'enfance et à la jeunesse (FACEJ) réservé à soutenir l'offre et son développement dans des territoires spécifiques (voir au a) ci dessus) ;
- les dotations d'action sociale avec lesquelles elles accordent des subventions de fonctionnement, des aides à l'investissement (subvention ou prêts) et des aides financières aux familles (aides ou prêts).

* La prestation de service destinée aux accueils de loisirs est pour sa part forfaitaire : 30% d'un prix plafond de 13,11€ par jour et enfant (soit 3,93 € par heure et enfant). Le montant de la prestation de service versée à la structure s'élève donc au maximum à 3,93 € par jour et enfant (ou 0,49 € par heure et enfant).

Elle ne tient compte ni des revenus des parents, ni du degré de richesse de la commune d'implantation.

Elle n'est pas assortie de l'obligation d'appliquer un barème national de participation financière des familles.

98% des ALSH ont un cout de fonctionnement largement supérieur au cout plafond ; en moyenne 36,62 € par jour et enfant (4,48 € par heure et enfant), soit près de trois fois plus en moyenne que le plafond de la prestation de service qui couvre en moyenne un peu plus de 10% du cout de fonctionnement.

Par ailleurs, en 2010, la CNAF a lancé une expérimentation nationale, dotée de 35M€ (sur 2010 à 2012), destinée à financer des projets répondant aux attentes des jeunes âgés de 11 à 18 ans, dans les domaines des loisirs, des vacances ou de l'engagement citoyen, et à soutenir leurs initiatives. Les partenaires ont été essentiellement des collectivités locales et des centres sociaux et la quasi totalité des Caf se sont engagées dans cette expérimentation (95 sur 101). Les objectifs principaux de ces projets étaient de permettre aux jeunes de :

- les autonomiser en les associant à l'élaboration des actions les concernant ;
- susciter leurs initiatives en favorisant leur prise de responsabilité
- contribuer à leur épanouissement et à leur intégration dans la société par des projets favorisant l'apprentissage de la vie sociale et la responsabilisation.

Voir synthèse de l'évaluation de cette expérimentation en ANNEXE 28.

Les aides au départ en vacances

De longue date, les Caf favorisent le départ en vacances des enfants et des jeunes des familles les plus défavorisées en attribuant les classiques "bons vacances" (sur leurs dotations d'action sociale).

Afin de faciliter le choix des familles et pour favoriser un départ effectif en vacances, deux dispositifs ont été mis en place dans le cadre de la gestion mutualisée des aides aux vacances des Caf par Vacaf :

- le dispositif « aide aux vacances enfants local » (Avel), les Caf soutiennent les séjours en collectivité de vacances enfants (hors ALSH) pour les enfants qui ont les niveaux de vie les plus

faibles. Les familles réservent auprès des centres agréés par chaque Caf sur son territoire. Une vingtaine de Caf sont engagées dans ce dispositif qui, en 2011, a permis le départ en vacances de près de 30 000 enfants. Le coût moyen d'un séjour s'élève à 606 €. L'aide des Caf représente en moyenne 33 % du coût du séjour.

- le dispositif « aide aux vacances enfants national (Aven), le conventionnement avec des associations organisatrices de séjours est fait au niveau national par Vacaf (organisme qui mutualise les aides aux vacances des enfants et des familles des Caf partenaires). En 2011, cinq associations nationales se sont investies dans ce dispositif dont deux sur le champ du handicap : Cap au sud, Vacances pour tous, Okaya, association des paralysés de France et fédération Loisirs Pluriel. Seulement 6 Caf sont partenaires pour un départ en vacances de 350 enfants mais le dispositif vient d'être mis en place et n'avait pas encore commencé sa montée en charge en 2011 (pour 2012, 10 Caf partenaires sont attendus pour un départ de 600 enfants).

3. Les collectivités locales

Concernant les temps libres des enfants et adolescents, les données disponibles ne sont suffisamment détaillées que pour les communes de plus de 30 000 habitants. Celles-ci consacrent 1,2 Md€ aux centres de loisirs, autres activités pour les jeunes et colonies de vacances, soit 3,2% du total de leurs dépenses.

La dispersion du montant de dépenses par habitant selon les communes est particulièrement forte dans ce domaine avec un écart interquartile de 280% pour les accueils de loisirs avec hébergement (voir tableau ci-après).

La dépense moyenne par habitant est de 58€ pour les temps libres des enfants et des jeunes (dont 23€ pour les accueils de loisirs sans hébergement); elle est de 9€ pour le premier quartile et de 95€ pour le troisième quartile de communes. Voir tableau ci-après.

Tableau 20 – Dépense des communes de plus de 30 000 habitants par an et habitant (en €) – 2010

	Moyenne	1er quartile	Médiane	3ème quartile	Intervalle interquartile
centres de loisirs	23	2	15	44	280%
autres activités pour les jeunes	31	7	26	46	150%
colonies de vacances	4	0	1	5	500%
Total temps libres enfants-jeunes	58	9	42	95	205%

Source : Traitement réalisé par la DGCL à la demande du HCF à partir des comptes administratifs 2010 – DGCL

4. Les autres financeurs

Le Secrétariat du HCF n'est pas parvenu à identifier les autres financements : notamment ceux des comités d'entreprises et d'établissements¹²⁸ ainsi que ceux de l'action sociale de la fonction publique nationale et territoriale pour ses salariés.

¹²⁸ Une étude de l'IRES est en cours pour mieux identifier les dépenses des comités d'entreprises mais ses résultats ne seront disponibles qu'à la fin du premier semestre 2013.

III. LA GOUVERNANCE

A. Une atomisation de la gouvernance soulignée par la plupart des acteurs et observateurs

De nombreux acteurs et experts soulignent l'atomisation de la gouvernance en matière d'accueil des jeunes enfants. C'est également le cas pour les loisirs et les temps libres des enfants et adolescents. Citons quelques constats avancés par le CAS, l'Uniopss, ...

Pour l'accueil des jeunes enfants, « plusieurs acteurs interviennent et leur rôle est complexe ; leur articulation ou complémentarité ne va pas de soi et n'est pas forcément garantie, le pilotage national n'est pas clairement identifié »¹²⁹.

« L'éclatement de la compétence petite enfance constitue aujourd'hui un frein à la mise en œuvre d'une politique à la fois plus ambitieuse, plus rationnelle et plus équitable »¹³⁰.

« L'offre d'accueil, qu'elle soit individuelle ou collective, renvoie ainsi à une multitude de normes, de dispositifs et mobilise de nombreux acteurs. Si elle permet jusqu'à un certain point une adaptation aux besoins et contraintes des différents territoires, cette diversité est source de complexité » (...) « Le système français se caractérise par la très grande diversité des intervenants dans la régulation de l'offre, ce qui nuit à la cohérence globale »¹³¹.

On constate en effet une dispersion des différents acteurs de la politique d'accueil des jeunes enfants avec une atomisation des responsabilités et une absence de réel pilotage local :

- les financeurs de l'accueil des jeunes enfants sont les caisses d'allocations familiales et les caisses de Msa, l'Etat (pour les dépenses fiscales), les collectivités locales et les employeurs ou comités d'entreprise ;
- les gestionnaires sont multiples : communes, intercommunalités, centres communaux d'action sociale (CCAS), centres intercommunaux d'action sociale (CCIAS), associations, entreprises de crèches, établissements publics (hôpitaux notamment) et, plus rarement, comités d'entreprises ;
- les acteurs qui décident de la création et de l'implantation des Eaje sont essentiellement les communes et intercommunalités et, dans une moindre mesure, les employeurs ;
- une fonction d'accompagnement et de conseil est assurée par les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de MSA ainsi que, parfois, par les services des conseils généraux ;
- des instances de concertation des acteurs locaux sont obligatoires au plan départemental et facultatives au plan communal mais, lorsqu'elles existent, elles fonctionnent de façon très hétérogène selon les territoires.

¹²⁹ UNIOOSS – 2012 : l'année de l'action sociale – Chapitre 12 - Metayer Karine et Attali-Marot Christine – « Accueillir le très jeune enfant » - page 178.

¹³⁰ Conseil d'analyse stratégique – « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales » - Note de veille N°157 ; novembre 2009.

¹³¹ Centre d'analyse stratégique – Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? « Note d'analyse N°257 – Janvier 2012.

B. Les instances de coordination et d'échanges

1. Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE)

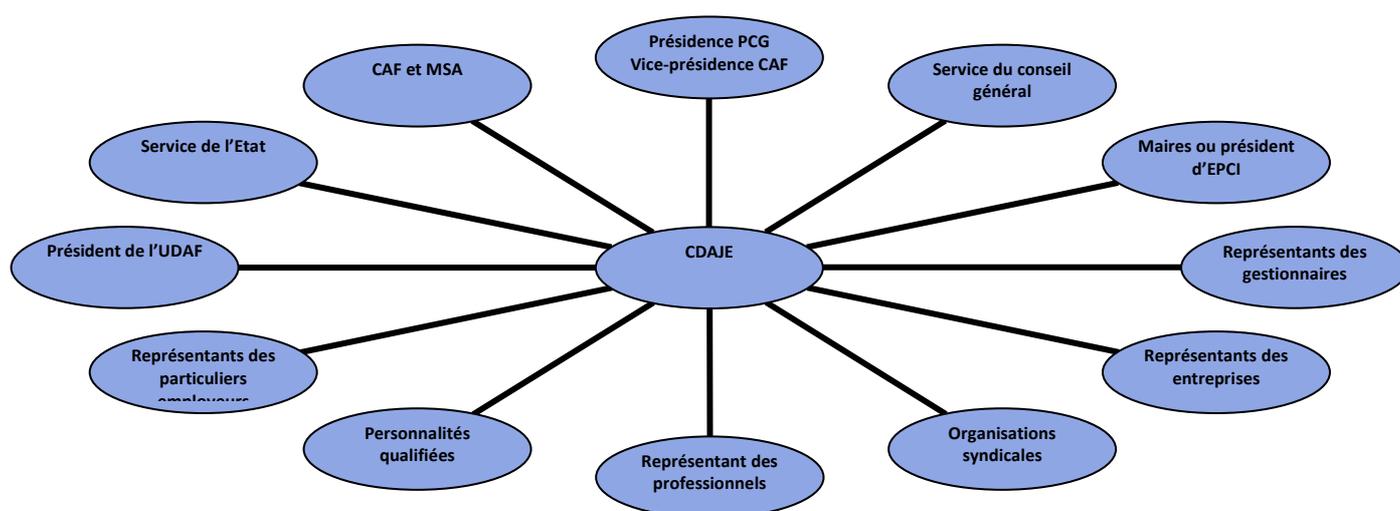
Instaurées en 2002, les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE) réunissent la plupart des acteurs locaux de l'accueil des jeunes enfants (excepté l'Education Nationale).

En 2009, 11 départements n'avaient pas encore installé de Commission (un département était doté d'un autre type de commission, cinq amenaient des travaux partenariaux préalables et cinq rencontraient des difficultés de partenariat pour la mettre en place). Dans six départements où la CDAJE avait été installée, elle n'avait pas tenu de réunion depuis plusieurs années.

Dans les départements où elles existent, le fonctionnement de ces Commissions est très disparate. Seules 10% tiennent au moins trois réunions par an et la moitié d'en tient qu'une seule. Mais trois quart des CDAJE ont mis en place des groupes de travail qui se réunissent plus régulièrement.

Là où elles fonctionnent, ces Commissions sont davantage des lieux d'élaboration d'outils (information des familles, référentiels, etc.) et de concertation que des lieux de coordination ou d'orientation des politiques locales d'accueil des jeunes enfants¹³².

Figure 9 - Les CDAJE (DGCS - présentation devant le HCF - septembre 2012)



2. Les schémas locaux de développement de l'accueil des jeunes enfants

a) Les schémas départementaux d'accueil du jeune enfant

Un schéma départemental de la protection de l'enfance est prévu dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale ; il peut comporter un volet spécifique sur l'accueil de la petite enfance.

¹³² Enquête menée par la Cnaf en 2009 (100% de réponses), par le réseau IDEAL « petite enfance » en 2011 (42 réponses seulement) et pour la DGCS auprès des Préfets en 2011 (43 réponses).

En 2007, une cinquantaine de Caf ont participé à l'expérimentation de schémas consacrés à la planification de la politique en direction des jeunes enfants au plan départemental et la moitié ont abouti à la réalisation d'un schéma. Selon la Cnaf, ces schémas auraient un effet dynamisant sur le partenariat¹³³.

b) Les schémas locaux pluriannuels de développement des services d'accueil

Depuis la loi famille de 1994, puis la loi de 2002 : « Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans »¹³⁴, en concertation avec les associations et les acteurs du secteur. Ce schéma peut être délégué au niveau intercommunal.

L'élaboration de ce schéma est facultative et on ne dispose pas d'éléments concernant leur mise en œuvre.

C. Des disparités inévitables dans le cadre juridique actuel

Les disparités en termes d'offre de modes d'accueil des jeunes enfants sont inévitables dès lors qu'aucune collectivité publique n'a l'obligation de déployer une offre de services correspondant à des normes précises.

Que ce soit en matière d'accueil des jeunes enfants ou de préscolarisation des enfants de moins de trois ans, aucune collectivité publique – pas même l'Etat – n'a l'obligation d'agir.

La branche famille est dotée de moyens pour promouvoir une politique contractuelle de cofinancement avec les collectivités locales. Mais cette politique incitative ne peut pas assurer le développement de l'offre sans la volonté politique ou la capacité financière des collectivités locales.

S'agissant de l'offre d'accueil individuel, les collectivités publiques n'ont aucune obligation, ni possibilité, de développer l'offre d'accueil auprès des assistants maternels ou au domicile du particulier employeur.

¹³³ CNAF - Etat des lieux des CDAJE et des schémas départementaux –avril 2010.

¹³⁴ CASF – Articles L 214-2 et L 214-3.

QUATRIEME PARTIE LES PISTES D EVOLUTION ET DE PROPOSITIONS POUR REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES

L'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans, constitue une des priorités de la politique familiale. Les services destinés aux enfants et adolescents pendant leurs temps libres facilitent également l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale et constituent un facteur important d'épanouissement des enfants et de réduction des inégalités sociales.

Rappel des positions du HCF

Le HCF avait indiqué, en février 2010¹³⁵ : « Il convient d'améliorer significativement l'offre de modes d'accueil, afin qu'elle soit plus abondante et plus diversifiée. Il faut donc réussir les actions déjà engagées et atteindre au minimum les objectifs affichés en 2009 par le Gouvernement, soit 200 000 places dont la moitié en accueil collectif d'ici 2012, terme de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) en cours avec la Cnaf. Il devrait s'agir selon le HCF d'une création « nette » qui ne serait pas annulée par la réduction de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans sur la période d'application de la Cog et qui n'entraînerait pas de dégradation de la qualité de l'accueil ».

« Des efforts supplémentaires seront indispensables au cours de la Cog suivante avec la Cnaf afin de poursuivre ce développement et de répondre en outre aux besoins qui s'ensuivraient d'une réforme du CLCA si elle devait avoir lieu (la réforme du CLCA pourrait alors permettre de dégager les marges financières nécessaires au développement de l'offre d'accueil) ».

(...)

« Dans ce contexte, le HCF estime qu'il faut dorénavant privilégier une politique de l'offre (dont une partie mieux adaptée aux besoins des parents ayant des horaires atypiques et avec une politique d'investissement plus forte dans les quartiers défavorisés), sachant qu'à la suite des réformes précédentes, la situation paraît actuellement satisfaisante en termes de reste à charge et de taux d'effort global des familles ».

Depuis une trentaine d'années, les politiques menées dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants ont combiné :

- des prestations financières légales versées aux familles qui ont recours à un mode d'accueil individuel (Complément de libre choix du mode de garde - CMG) ;
- des aides au fonctionnement des établissements d'accueil pour aider les gestionnaires - notamment les communes mais aussi les entreprises - à maintenir et si possible à développer ces services aux familles ;
- des aides fiscales pour alléger le taux d'effort des familles et pour le régime fiscal des assistants maternels ;
- des aides à l'investissement et au développement contractualisées notamment avec les communes et regroupements de communes pour créer les places en établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

¹³⁵ Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants adopté par consensus par le Haut Conseil de la famille lors de sa séance du 11 février 2010.

Les gouvernements successifs ont affiché la volonté de développer l'accueil des jeunes enfants pour mieux répondre aux besoins. Plusieurs « plans » pluriannuels de développement des modes d'accueil ont été lancés : tous se sont principalement appuyés sur une augmentation et une pérennité relative des aides que les Caf pouvaient apporter aux collectivités locales, misant sur le caractère incitatif de ces aides.

Mais, malgré les cofinancements des Caf et les règles de péréquation nationales, les capacités financières des collectivités locales sont plus ou moins importantes et au final, l'offre de modes d'accueil collectifs dépend essentiellement de la volonté politique des élus locaux et de leurs priorités dans le cadre de budgets limités. Il n'est alors guère étonnant de constater de fortes disparités territoriales dans l'offre de services.

**Extraits de la Note du Haut Conseil de la Famille sur
l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?
28 avril 2011**

Lorsque l'on tire les leçons du passé, force est de constater que malgré les efforts déployés par les Caisses d'allocations familiales pour favoriser la création de places d'accueil pour les jeunes enfants, l'offre est inégalement répartie au plan territorial et globalement insuffisante.

Ainsi, le contrat crèche lancé en 1982 visait l'objectif de 400 000 places de crèches (dont les 115 000 qui existaient déjà) et cet objectif n'est toujours pas atteint près de 30 ans plus tard, alors même que le nombre d'enfants de moins de trois ans en école maternelle a nettement diminué, passant de 250 000 à moins de 125 000 au cours de la même période.

I. PRINCIPAUX SCENARIOS POUR REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES EN MATIERE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ; LEURS AVANTAGES ET LEURS LIMITES

A. Pour l'accueil des jeunes enfants

1. Quelques considérations générales

Aujourd'hui, les constats sont les suivants :

- la capacité d'accueil des modes d'accueil agréés et déclarés a fortement augmenté mais il manque encore des modes d'accueil collectifs pour répondre aux attentes des parents et, par endroits, il manque également des modes d'accueil individuels.
- les disparités territoriales (qui se conjuguent le plus souvent avec des disparités socio-économiques) restent fortes, même si les évolutions des aides apportées par les Caf (en particulier avec la prestation de service unique¹³⁶) ont permis d'aider les communes dont la population avait de faibles revenus et – plus marginalement – les communes dont le potentiel fiscal était faible¹³⁷. Les disparités territoriales s'observent entre départements,

¹³⁶ La PSU couvre 66% des coûts de fonctionnement (plafonnés très majoritairement en deçà du coût de fonctionnement réel) après intégration des participations financières versées par les parents sur la base d'un barème national. Ainsi, pour le gestionnaire le montant total de la PSU et de la participation financière des parents est toujours identique, quel que soit l'apport des parents et donc quels que soient leurs revenus.

¹³⁷ Le potentiel fiscal de la commune est pris en compte pour définir le montant des aides à l'investissement et, dans une moindre mesure, le montant des aides au développement (contrats enfance jeunesse) apportées par les Caf et, plus marginalement, pour prioriser les aides au développement dans chaque département.

entre communes mais également au niveau infra communal (entre certains quartiers, le plus souvent entre le centre et la périphérie).

- Les parents de jeunes enfants vivent parfois un « véritable parcours du combattant » pour trouver une place d'accueil, parcours plus ou moins difficile selon le lieu où ils habitent (et, dans une moindre mesure, l'entreprise dans laquelle ils travaillent).

Pour y remédier cinq scénarios peuvent être envisagés.

Tous ces scénarios passent par une application étalée dans le temps et une montée en charge progressive dans la mesure où plusieurs années s'écoulent entre la décision de créer un établissement d'accueil des jeunes enfants et son ouverture effective. Actuellement, les flux de création annuels représentent entre 4% et 5% du total du parc des EAJE. Même en augmentant ces flux de création, la réponse aux besoins sur l'ensemble du territoire ne pourra être que progressive.

Ces scénarios mettent en jeu des questions sensibles liées aux modalités de financement et à la gouvernance. Il convient de les articuler avec la poursuite des efforts déjà réalisés par les Caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole afin de réduire les disparités territoriales par des diagnostics précis des territoires et un accompagnement renforcé des décideurs locaux.

Il semblerait cependant que la seule poursuite de ces efforts ne suffise pas à elle seule à combler les écarts entre l'offre de services et les attentes des parents tout en réduisant fortement les disparités territoriales observées actuellement.

Certains de ces scénarios mobiliseraient des moyens financiers supplémentaires conséquents. Mais à ce stade, les scénarios présentés ci-après n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage de leurs coûts respectifs, ni d'une déclinaison précise de leurs modalités de mise en œuvre opérationnelle. En fonction du positionnement des membres du HCF, ces analyses plus approfondies demanderont un travail inter administratif.

2. Scénario de référence

La politique décrite ici et menée jusqu'à présent a donné des résultats positifs qu'il convient de reconnaître.

a) Ses contours

Le scénario de référence consiste en la poursuite des politiques en vigueur et des progressions budgétaires qui les conditionnent. L'objectif premier est le développement des modes d'accueil, la réduction des disparités territoriales apparaissant comme un objectif complémentaire par rapport au premier objectif.

Les règles d'attribution des aides aux EAJE et aux parents qui ont recours à un mode d'accueil individuel sont inchangées. On n'accroît pas la modulation en fonction des territoires.

Les prestations de service continuent d'être revalorisées sur la base d'un indice mixte (80% salaires/20% prix).

Le budget du Fonds national d'action sociale (FNAS) des Caf et de la Msa est établi sur la base de la poursuite des tendances passées, à savoir une progression au moins équivalente à celle qui a été convenue dans la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG). Il n'y a pas de limitation caractérisée des crédits de fonctionnement (même si dans la gestion des CEJ, les CAF sont parfois amenées à limiter les projets qui leur sont présentés)¹³⁸.

Dans ce cadre, les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de mutualité sociale agricole poursuivent leurs efforts de diagnostics territoriaux ainsi que l'accompagnement des collectivités locales afin de parvenir à un meilleur maillage territorial.

L'expérimentation des conventions territoriales globales serait généralisée afin de faciliter les choix stratégiques des élus et de permettre un meilleur continuum entre les services existants.

b) Ses avantages

Les différents acteurs sont habitués à cette politique et maîtrisent le rôle qu'ils sont amenés à y jouer.

La libre administration des collectivités locales est totalement respectée : elles peuvent décider de la politique qu'elles mènent (ou qu'elles ne souhaitent pas mener) en matière d'accueil des jeunes enfants.

Il est vraisemblable que les politiques incitatives au développement conduites par les Caf (contrats crèches, puis enfance, puis contrats enfance jeunesse ainsi que les aides à l'investissement) ont permis d'encourager le développement des modes d'accueil collectifs, en particulier là où les territoires étaient les plus mal couverts.

En 2009, 38% des nouveaux EAJE ont ouvert dans des communes qui n'en comptaient aucun auparavant. Cette tendance s'est poursuivie en 2010, année au cours de laquelle ce ratio s'est élevé à 37%, représentant un quart du total des créations de places en 2010.

On peut espérer que la poursuite de ces politiques conduira à l'amélioration des taux de couverture, en particulier dans les territoires les plus défavorisés.

c) Ses limites

Le HCF estimait en février 2010 qu'il manquait encore environ 350 000 places d'accueil¹³⁹ (pour autant que cesse la diminution de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans). Il avait exprimé le souhait que les développements à venir portent pour moitié sur l'accueil collectif et pour moitié sur l'accueil individuel. En 2012, l'estimation des besoins n'a pas beaucoup varié compte tenu de la poursuite de la réduction de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans.

Au cours des dernières années, le plan de « 200 000 » lancé en 2009 a conduit à la création nette moyenne¹⁴⁰ de 20 000 à 25 000 places d'EAJE par an (chaque place d'Eaje accueillant plus d'un

¹³⁸ L'hypothèse de la légalisation de la PSU – Point 4 développé ci-après – ancrerait de façon radicale la prestation de service dans un budget non limitatif.

¹³⁹ Les estimations quantitatives varient beaucoup et reposent toutes sur des données fragiles et des présupposés qui peuvent être critiqués en matière d'analyse des besoins. D'autres estimations conduisent à des écarts plus importants entre l'offre et les besoins.

¹⁴⁰ Déduction faite des fermetures de places.

enfant) et de 20 000 à 25 000 places chez des assistants maternels. Par ailleurs, l'optimisation des places d'accueil collectif a permis d'accueillir environ 10 000 enfants supplémentaires par an au cours des deux dernières années, mais il est vraisemblable que cette optimisation pourra difficilement se poursuivre - en tout cas à cette hauteur - dans les années à venir.

Le Gouvernement a annoncé le 16 janvier que la scolarisation des enfants de moins de trois ans serait de nouveau développée en commençant en priorité « dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer »¹⁴¹. 3 000 enseignants supplémentaires sont prévus à cet effet. « L'objectif fixé par le ministre est que d'ici à trois ans, 30% des enfants concernés dans les secteurs défavorisés puissent être scolarisés »¹⁴², sachant qu'en 2011, 18% des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés en zones d'éducation prioritaires - périmètre plus restreint que les territoires visés - et 11% sur le reste du territoire¹⁴³. Voir Textes en ANNEXE 24.

Le représentant de l'Éducation nationale qui a participé aux séances du Haut conseil a évoqué l'ouverture de 19 000 places supplémentaires par an sur une durée de trois ans. Il convient toutefois de souligner que les enfants de moins de trois ans qui seront préscolarisés ne réduisent pas mécaniquement et à la même hauteur les besoins d'accueil en tant que tels, dans la mesure où le public visé peut s'ajouter aux familles déjà identifiées comme ayant un besoin de garde non satisfait.

Si l'on compte environ 50 000 enfants de moins de trois ans supplémentaires accueillis chaque année ainsi que la moitié des enfants supplémentaires préscolarisés (autour de 10 000 dont les parents ou le parent unique auraient une activité professionnelle ou seraient en insertion), on atteindra les 350 000 places en 6 à 8 ans, soit vers 2020, pour autant que :

- la natalité et le taux d'activité des femmes n'augmentent pas (donc hors réforme du CLCA)
- la propension des communes à investir dans la création de places nouvelles se poursuive au même rythme (malgré les charges supplémentaires qu'elles auront vraisemblablement à supporter en matière d'accueil périscolaire des enfants et de scolarisation des enfants de moins de trois ans) ;
- les moyens budgétaires de la Cnaf lui permettent d'accompagner les communes au plan financier dans les mêmes conditions qu'au cours des trois dernières années¹⁴⁴ ;
- de nouvelles assistantes maternelles arrivent sur le marché du travail et remplacent celles qui vont partir en retraite (notamment à partir de 2017).

La poursuite des évolutions en cours conduirait sans doute à une réduction très progressive des disparités spatiales (si les modalités de versement des aides à l'investissement et au fonctionnement priorisent toujours les territoires les moins couverts) mais ne permettrait vraisemblablement pas une équité d'accès à un mode d'accueil sur l'ensemble du territoire.

¹⁴¹ Accueil en école maternelle - Scolarisation des enfants de moins de trois ans – Circulaire Ministère Éducation Nationale – DGESCO A1 – N°2012-202 du 18 janvier 2012 publiée au Bulletin Officiel du 15 janvier 2013

¹⁴² « La priorité donnée au primaire mise en œuvre dès la rentrée 2013 » - Communiqué de presse de Vincent Peillon

¹⁴³ Cet écart était pratiquement inexistant en 1999 mais la préscolarisation des enfants de moins de trois ans a moins diminué dans les ZEP ou "zones éclair" (-15 points) que dans le reste du territoire (-21 points). Ben-Alil Linda (DEPP B1 - Bureau des études statistiques sur les élèves) - Éducation & formations n° 82 [décembre 2012]

¹⁴⁴ Dans sa note d'avril 2011 sur « l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? », le HCF avait estimé qu'« avec un taux d'augmentation annuel du FNAS de 3,7% en euros constants entre 2012 et 2025 on aurait un « disponible » permettant de financer la création d'environ 15 000 places d'EAJE par an, soit 200 000 places en 2025 en sus de celles prévues par l'actuelle COG ».

Ce scénario ne permet pas de réduire drastiquement les disparités territoriales ; les projets financés restent le choix de la commune quel que soit son taux d'équipement actuel.

3. Différents scénarios alternatifs

a). Scénario N°1 : bonification des financements dans les zones les moins bien couvertes

Ce scénario serait celui d'un maintien du niveau de financement par les CAF dans les zones correctement couvertes et d'une augmentation du niveau de financement dans les zones les moins bien couvertes.

a1) Ses contours

L'objectif premier de ce scénario est de développer les modes d'accueil, en particulier les modes d'accueil collectifs, tout en cherchant à réduire les disparités territoriales. Il s'agit d'aider davantage les communes qui sont en retard dans le développement de leur offre de services, sans dissuader de façon radicale celles qui sont en avance de continuer à développer les services d'accueil si elles le jugent utile¹⁴⁵.

L'amélioration des aides au fonctionnement (qui se situeraient dans des enveloppes non limitatives) dans les zones les moins bien couvertes pourrait se traduire par une bonification des financements dans les territoires les moins couverts et les plus pauvres (notamment avec le plus faible potentiel fiscal). Cette bonification pourrait s'inscrire dans les travaux engagés par la branche famille en matière de simplification des prestations de services.

Une option alternative en cours d'étude par la Cnaf serait celle de la création d'un Fonds national de rééquilibrage territorial, inclus dans le FNAS, décliné en enveloppes départementales dont l'utilisation relèverait largement des Caf et de leurs partenaires.

Dans ce scénario, les schémas départementaux d'accueil du jeune enfant seraient rendus obligatoires. Leur forme résulterait d'orientations nationales et ils reposeraient sur un diagnostic partagé entre les acteurs locaux. Ils seraient articulés avec des schémas communaux ou intercommunaux. Ils permettraient d'identifier les zones prioritaires auxquelles une majoration des aides serait attribuée. Ces schémas seraient en outre accompagnés d'objectifs pluriannuels et chiffrés

a2) Ses avantages

L'amélioration des aides à l'investissement et au fonctionnement et le retour à des enveloppes non limitatives – même si, selon la Cnaf, elles n'ont pas eu d'effet réellement contraignant - devraient permettre une augmentation de l'offre et, dans une certaine mesure, une réduction des disparités sociales et spatiales.

¹⁴⁵ Les anciens contrats enfance prévoyaient une modulation des aides en fonction des engagements antérieurs et du reste à charge de chaque commune – Voir Annexe 1 de la 3^{ème} partie sur les caractéristiques des différents contrats de développement mis en œuvre par les Caf. Ce mode de cofinancement a été « simplifié » et revu en 2006 à la baisse car les dépenses du FNAS avaient dépassé les prévisions

a3) Ses limites

Ses limites sont les mêmes que le scénario de référence à partir du moment où il s'agit de politiques incitatives et facultatives qui sont fondées sur le volontarisme des décideurs locaux. Dès lors la création de places dans les zones jugées prioritaires ne serait pas acquise. Une amélioration des aides doit cependant être de nature à encourager davantage le développement des services que dans le scénario de référence.

b) Scénario N°2 : un scénario sous forte contrainte financière

b1) Ses contours

Le deuxième scénario constitue une adaptation du premier scénario à un environnement budgétaire contraint. Partant d'une augmentation du FNAS de la CNAF qui se situerait en deçà de celui de la dernière COG ainsi que de la nécessité de prioriser les dépenses d'action sociale en réduisant les disparités territoriales, ce scénario conduirait à un ciblage territorial renforcé.

Ses modalités pourraient être les suivantes :

- s'appuyant sur un diagnostic précis des territoires (offre/besoins et attentes en matière d'accueil des jeunes enfants) déjà réalisé par les CAF et les communes mais rendu obligatoire (voir scénario 1), les aides à l'investissement et au développement des Caf et des Cmsa (contrats enfance jeunesse) serait réservées aux territoires les moins couverts. La sélection de ces territoires doit être suffisamment rigoureuse pour éviter le saupoudrage des financements ;
- les territoires les mieux couverts ne bénéficieraient pas, pour la création de nouvelles places, des aides des CAF ou ne bénéficieraient que d'aides très réduites (cependant le niveau actuel d'aide au fonctionnement des places existantes serait maintenu) ;
- on fusionnerait la prestation de service unique (PSU) et de la prestation de service des CEJ (PSEJ). La nouvelle aide au fonctionnement, cantonnée dans une enveloppe limitative, serait versée prioritairement aux gestionnaires des territoires les moins bien couverts. Elle serait éventuellement majorée dans les territoires où l'écart entre l'offre et les besoins est le plus fort.
- le stock des places ne serait pas impacté par ces réformes.

b2) Ses avantages

Ce second scénario permettrait un meilleur ciblage territorial et réduirait mécaniquement les disparités de taux de couverture puisque les territoires les mieux couverts interrompraient ou ralentiraient vraisemblablement le développement des modes d'accueil.

Il conduirait à une "rationalisation" et à une "optimisation" des dépenses en maximisant l'utilité des aides des Caf et des Cmsa.

b3) Ses limites

Ce scénario ne conduirait à une réduction des disparités territoriales que si les communes les moins couvertes prennent la décision de développer l'offre de services (ce qui n'est pas certain).

Le risque serait de ne pas accompagner les acteurs locaux qui ont la volonté d'agir sur des territoires jugés moins prioritaires. Cela conduirait alors un nivellement par le bas, compte tenu des

contraintes budgétaires

Sachant que les besoins ne sont réellement couverts que dans très peu de communes (dont le SG du HCF n'a pas connaissance)¹⁴⁶, il limiterait de fait le développement des modes d'accueil au plan national.

c) Scénario N°3 : la mise en place d'un objectif national des dépenses pour l'enfance (ONDE) piloté par des agences de l'enfance et de la famille

c1) Premières réflexions sur ses contours

Le scénario 3 reprend une proposition du Centre d'analyse stratégique¹⁴⁷ : la création d'agences de l'enfance et de la famille. Un objectif national des dépenses pour l'enfance (ONDE) serait déterminé et décliné au plan régional, avec deux sous-objectifs :

- une enveloppe destinée à atteindre un objectif cible de taux de couverture en matière d'accueil collectif ;
- une enveloppe destinée à gérer la démographie et la densité des assistants maternels.

Le schéma régional d'accueil de l'enfant serait placé sous la responsabilité d'une agence « sur le modèle des ARS ». Ces agences seraient issues des Caisses d'allocations familiales, dont le conseil d'administration serait ouvert aux collectivités locales. Les membres du conseil d'administration seraient libres d'élire leur propre bureau et leur Président et de choisir ainsi le chef de file le plus approprié sur le territoire concerné.

c2) Ses avantages

Ce nouvel outil serait plus incitatif en matière de création de places d'Eaje et de répartition territoriale que les deux premiers scénarios puisqu'il définirait des objectifs cible de taux de couverture. Il viserait ainsi à réduire les disparités territoriales.

Ce scénario présente aussi l'intérêt d'éclairer un arbitrage au niveau régional en faveur des territoires prioritaires en concertation avec les différents acteurs concernés. Il faudrait approfondir l'analyse des pouvoirs dont seraient dotées ces agences quant aux décisions de création et à la gestion des Eaje.

c3) Ses limites

Dans le cadre d'une enveloppe limitative, son efficacité serait conditionnée par le montant de l'enveloppe déléguée à chaque agence. On resterait sur des cofinancements incitatifs sans obligation d'agir pour les acteurs locaux et donc sans garantie quant aux résultats, sauf si les agences étaient dotées de pouvoirs prescriptifs.

¹⁴⁶ A Paris - commune où le taux de couverture en EAJE est le plus élevé- les besoins restent importants (en particulier dans les arrondissements du Nord et du Sud Est de la capitale), compte tenu d'une très faible préscolarisation des enfants de moins de trois ans et du peu d'assistants maternels agréés sur le territoire.

A Nantes, le taux de couverture en modes d'accueil individuels et collectifs dépasse 100% mais des besoins restent à satisfaire, en particulier au niveau de l'accueil des enfants dont les parents ont des horaires de travail atypiques ou dont les parents sont en recherche d'emploi ou allocataires de minima sociaux.

¹⁴⁷ Centre d'analyse stratégique, note de veille n°157, novembre 2009, « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? »

Le niveau régional paraît très large pour une politique d'accueil des jeunes enfants qui est une politique de proximité. Les diagnostics réalisés par les CAF sont en effet réalisés au niveau départemental et montrent que l'échelon pertinent pour une évaluation des besoins est infra-départemental.

La DGCL indique pour sa part que si un tel scénario conduisait à la mise en place de schémas prescriptifs, cela irait à l'encontre des principes de non tutelle entre collectivités locales. Elle souligne également que la création de nouvelles agences ne serait pas cohérente avec la volonté actuelle de rationaliser les structures administratives faisant suite notamment au rapport de l'Inspection générale des finances de septembre 2012.

d) Scénario N°4 : la mise en place d'un droit opposable à la garde d'enfant (DOGE)

d1) Premières réflexions sur ses contours

A l'instar du droit opposable au logement (DALO), serait instauré un droit opposable à la garde d'enfant (DOGE)¹⁴⁸.

Les termes de droit opposable recouvrent d'une part la notion de droit à un mode d'accueil et d'autre part la possibilité pour la personne s'estimant lésée de mettre en cause gracieusement ou de manière contentieuse le représentant de l'institution chargée de constater l'absence de réponse et considérée comme juridiquement responsable.

Il s'agirait en premier lieu de définir l'acteur qui a l'obligation de garantir une couverture minimale d'offre d'accueil sur son territoire (a priori les communes et regroupements de communes ou, le cas échéant les Caf), avec les conséquences qui en découlent concernant une éventuelle compensation financière par l'Etat.

Cet acteur serait tenu de proposer une offre de services raisonnable (en termes de distance, etc.) aux parents qui en feraient la demande.

Si cette couverture n'est pas garantie et que des parents de jeunes enfants font valoir leur DOGE auprès du Tribunal administratif, une sanction serait appliquée. Alternativement, les parents pourraient saisir une commission locale de médiation, dont la composition devrait comprendre les acteurs locaux concernés et qui serait chargée d'instruire les réclamations, de proposer des solutions et de mettre en œuvre sa décision dans un délai prédéterminé.

Concernant les modalités de cette sanction, il conviendrait de définir quelle est la meilleure méthode pour aider les parents et pour encourager le développement de l'offre sur les territoires insuffisamment couverts : versement d'une indemnisation aux parents et/ou versement à un fonds destiné à favoriser le développement des modes d'accueil ?

On pourrait s'appuyer sur l'exemple allemand qui entre en vigueur en 2013 (les communes qui ne peuvent pas offrir des modes d'accueil répondant à la demande versent une compensation financière aux parents).

¹⁴⁸ Bien que ce signe ait été utilisé lors de travaux relativement récents sur le sujet, il pourrait être modifié afin de remplacer les termes de « garde des enfants » par ceux « d'accueil des jeunes enfants » afin de tenir compte de la dimension qualitative de cet accueil.

d2) Ses avantages

Les parents qui ne trouvent pas de solution adaptée seraient aidés financièrement.

On peut penser - mais ce n'est pas certain - qu'à terme, les communes préféreraient créer des EAJE ou inciter les assistants maternels à s'installer sur leur territoire, plutôt que de devoir verser une compensation financière aux parents ou contribuer à un fonds de solidarité.

d3) Ses limites

Comme pour le DALO, le droit opposable suppose une obligation de résultat et est difficile à mettre en œuvre et à rendre efficace dans un contexte marqué par une forte pénurie de l'offre.

La question de l'autorité compétente et des moyens à mobiliser devrait être tranchée, sachant qu'en matière d'accueil des jeunes enfants, et contrairement au secteur du logement, l'Etat ne dispose pas d'un contingent de places à mobiliser. La DGCL souligne que l'instauration d'un droit opposable impliquerait pour l'échelon qui serait désigné comme compétent et responsable de maîtriser l'ensemble de l'offre sur son territoire, ce qui paraît difficile compte tenu du paysage actuel.

Les procédures administratives sont lourdes pour les personnes concernées et relativement longues, ce qui peut se révéler inefficace pour des parents de jeunes enfants qui doivent trouver une solution rapidement. Contrairement au logement, le besoin d'accueil d'un jeune enfant est limité dans le temps.

Ce scénario ne permettrait a priori pas de créer massivement et rapidement des EAJE ni de réduire les disparités territoriales.

e) Scénario N°5 : une obligation légale de taux de couverture en places d'accueil en établissements d'accueil des jeunes enfants (sur le modèle de la loi SRU)

e1) Premières réflexions sur ses contours

C'est en matière d'accueil collectif (EAJE et école préélémentaire) que l'écart entre l'offre et les besoins et/ou attentes des parents est le plus fort et les disparités territoriales les plus marquées. Or il est important de pouvoir offrir une diversité de solutions aux parents de jeunes enfants.

Il serait institué légalement une obligation de créer un nombre minimum de places d'EAJE dans chaque commune ou regroupement de communes (niveau qui renverrait notamment au nombre d'enfants de moins de trois ans).

Cette obligation ne couvrirait pas les modes d'accueil individuels, faute de leviers suffisants à la disposition des acteurs publics pour en augmenter le volume.

Cette obligation pèserait sur les communes de plus de 20 000 habitants (limite définie à titre indicatif), sachant qu'une montée en charge progressive pourrait être envisagée en commençant par les communes les plus importantes.

Des modalités de calcul plus souples seraient retenues afin d'inciter les communes de taille moyenne à se regrouper et à confier cette compétence à une intercommunalité.

Les conditions de mise en œuvre et de sanctions seraient du même ordre que pour la Loi de solidarité urbaine (SRU) en matière de logements sociaux. L'objectif premier serait d'inciter au développement de modes d'accueil sur les territoires les moins couverts. La nature de la sanction serait donc à définir ainsi que sa montée en charge :

- abondement forcé à un compte bloqué permettant à la commune de financer des places d'EAJE ?
- versement d'un certain montant à un fonds de solidarité entre communes ?
- sanction applicable après trois ou cinq ans de couverture inférieure à une norme à déterminer ?

Ce scénario avait été évoqué dans la note du Haut Conseil de la Famille sur l'architecture des aides aux familles ¹⁴⁹ complétant la note et l'avis antérieurs sur l'accueil des jeunes enfants ¹⁵⁰ (Voir encadré ci-après).

Extraits de la note du HCF sur l'architecture des aides aux familles (pp. 19-20)

"Il conviendrait (...) d'envisager une obligation légale d'assurer une couverture des besoins d'accueil (accueil individuel et collectif, y compris en jardins d'éveil et en tenant compte de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans), à hauteur d'un niveau défini sur des critères objectifs. Compte tenu du paysage actuel des modes d'accueil, ce sont vraisemblablement les communes et regroupements de communes qui seraient les mieux à même de répondre de cette obligation, qu'elles assurent elles-mêmes la gestion de ces dispositifs ou que ces derniers soient gérés par des associations ou des entreprises, et avec le concours de l'Etat pour les quartiers de la politique de la ville.

Si l'on souhaitait creuser cette option, il faudrait clarifier trois problèmes centraux :

- la nature et le niveau de l'obligation ;
- la nature et le niveau de l'apport de la branche famille. Elle devrait poursuivre sa politique de cofinancement actuelle ou verser aux familles une prestation variant avec le revenu (comme le CMG) avec possibilité de versement en tiers payant aux établissements d'accueil. Il faudrait alors s'assurer que les tarifs pratiqués par les établissements d'accueil restent accessibles à l'ensemble des parents. Cette dernière option conduirait de fait à « légaliser les prestations de service » destinées à l'accueil des jeunes enfants (et donc à les sécuriser dans un budget non limitatif) en les modulant en fonction des revenus des familles ;
- les processus de redressement en cas de carence des collectivités locales. Cette obligation légale, qui s'imposerait aux collectivités, devrait en revanche être clairement distinguée d'un droit opposable (tout comme l'obligation de construction de logements sociaux fixée par la loi SRU se distingue du droit opposable au logement).

Pour accompagner cette politique ambitieuse, des mesures complémentaires pourraient être étudiées :

- les familles pourraient-elles être davantage mises à contribution afin de couvrir en moyenne une part un peu plus importante du coût des EAJE, alors que le poids de leur contribution dans le financement des EAJE tend à diminuer dans le temps ?
- Faudrait-il le faire alors par une augmentation homogène du taux d'effort ou par une augmentation du plafond au-delà duquel les communes sont libres de poursuivre ou non la

¹⁴⁹ Pages 19 et 20.

¹⁵⁰ Problématiques et voies de réforme du complément de libre choix d'activité- février 2010 (pages 15 à 20) et avis en date du 11 février 2010.

progressivité des tarifs ?

- les grandes entreprises pourraient être incitées à accroître leur contribution au financement des modes d'accueil des jeunes enfants par une réforme du Crédit d'impôt familles (CIF) : le plafond serait fixé par établissement, voire par salarié et non pas par entreprise pour ne pas entraver les projets des grandes entreprises.
- Faut-il aller plus loin et étudier une obligation de participer à ce financement pour les entreprises dépassant un certain nombre de salariés et/ou pour celles dont tout ou partie des salariés sont astreints à des horaires de travail « atypiques » ?

e2) Ses avantages

Ce scénario est le seul qui permette de façon certaine un développement des modes d'accueil à la hauteur des besoins. Le service de l'accueil des jeunes enfants serait ainsi considéré aussi obligatoire que la scolarisation des enfants, qui impose aux communes de contribuer au financement des locaux et du personnel de service.

Ce scénario apparaît également comme étant le seul qui puisse efficacement réduire les disparités locales sans peser sur le développement des structures.

Par ailleurs, il permettrait de disposer partout d'un minimum de places d'accueil collectif et ainsi de mener une politique plus active en direction de publics plus fragiles en remplissant l'obligation actuelle de "prévoir les modalités selon lesquels ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (...)¹⁵¹.

e3) Ses limites

Ce scénario pose en France la question de la libre administration des communes (question qui n'est cependant pas rédhibitoire puisque une obligation existe d'ores et déjà pour la participation des communes au financement des écoles ou pour la construction de logements sociaux sur leur territoire). L'accueil des jeunes enfants constitue jusqu'à présent une compétence facultative. Le transformer en compétence obligatoire pour les communes (et regroupements de communes) implique de la part de l'Etat de compenser budgétairement les incidences de cette obligation.

Une attention particulière pourrait être apportée aux communes qui sont déjà en difficulté : celles qui ont un très faible taux de couverture et/ou qui ont un faible potentiel fiscal.

4. Une option complémentaire : la légalisation de la prestation de service unique

Une option complémentaire - et transversale - serait l'amélioration des modalités de financement par les Caf avec une légalisation de la prestation de service unique.

En dehors du scénario 2 (scénario sous forte contrainte financière), cette option pourrait se conjuguer avec chacun des scénarios décrits précédemment.

La prestation de service unique serait ainsi transformée en prestation familiale (aide personnalisée pour l'accueil des jeunes enfants), au même titre que le complément mode de garde pour la garde

¹⁵¹ Article L 214-17 du code de l'aide sociale et des familles.

individuelle. A la différence des autres prestations familiales, elle serait revalorisée sur la base d'un indice mixte salaire (80%)/prix (20%).

Les contrats enfance jeunesse resteraient dans le FNAS et continueraient à constituer une aide au développement qui pourrait être modulée plus fortement en fonction du retard de développement en matière de modes d'accueil et éventuellement de la situation socio-économique des différents territoires signataires. On rejoindrait alors l'hypothèse de majoration des aides des Caf envisagée dans le cadre du Scénario N°1.

Trois options pourraient être envisagées et mériteraient d'être approfondies :

a) Un versement en tiers payant aux établissements qui auraient passé convention avec la CAF; afin de garantir l'application d'un barème national de participation financière des parents et un taux d'occupation satisfaisant ; le mécanisme serait le même que celui de l'APL qui est calculée à partir des revenus des parents mais peut être versée directement au bailleur. Ainsi le pilotage par la CAF ne serait pas affaibli.

b) Un versement direct aux parents, comme le CMG structure qui serait étendu à l'ensemble des Eaje, à condition que la structure à laquelle les parents ont recours soit conventionnée par la Caf (voir alinéa ci-dessus). La participation financière des parents serait la même qu'actuellement mais majorée du montant de CMG qu'ils percevraient (et reverseraient donc à la structure).

c) La création d'un troisième fonds, à côté du FNAS et du FNPF : par exemple un Fonds national des prestations de service (FNPS) ou un Fonds national des subventions aux établissements petite enfance (FONSE-je). La prestation d'accueil collectif petite enfance serait versée directement aux gestionnaires d'EAJE conventionnés par la Caf (et appliquant donc un barème national de participation pour les parents). Son montant serait forfaitaire et calculé afin de ne pas léser les gestionnaires par rapport à la situation actuelle, sans augmenter – dans des proportions non souhaitées- le budget actuellement consacré à la PSU. Il pourrait éventuellement être majoré pour des territoires jugés prioritaires.

Cette légalisation présenterait plusieurs avantages :

- elle apporterait une sécurité juridique et financière aux collectivités locales (ainsi qu'aux gestionnaires associatifs ou aux entreprises de crèches) et serait ainsi de nature à les inciter à augmenter leurs efforts dans ce domaine.
- elle mettrait en cohérence les modes de financement de l'accueil individuel (CMG – enveloppe non limitative) et de l'accueil collectif (nouvelle prestation légale – enveloppe non limitative également) ;
- accessoirement, elle rendrait l'aide de la branche famille plus visible pour les familles.

Certains membres du Haut conseil s'interrogent néanmoins sur le risque de restriction de la capacité d'initiative des Caf qui pourrait en résulter.

B. La préscolarisation des enfants de moins de trois ans

Le Gouvernement a prévu de relancer la préscolarisation des enfants de moins de trois ans, en priorité dans les zones défavorisées où l'objectif serait de couvrir 30% des enfants de 2 à 3 ans. 3000 enseignants supplémentaires seraient affectés à cet objectif. Voir les textes officiels en ANNEXE 27.

Il conviendra de prendre en compte la réalisation de ces objectifs en matière de taux de couverture en accueil collectif et de disparités territoriales.

II. REVOIR LA GOUVERNANCE DES MODES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Une réforme de la gouvernance peut également être de nature à réduire les disparités territoriales et peut plus ou moins se conjuguer avec ces scénarios. Mais elle ne peut pas, à elle seule, résoudre le décalage entre l'offre de service et les besoins ainsi que les disparités territoriales.

A. Généraliser effectivement les schémas d'accueil départementaux et communaux

Les instances de coordination locales ont été mises en place de façon extrêmement disparate : certains départements n'en comptent aucune, dans d'autres départements, l'instance ne réunit qu'une fois par an sans grande efficacité, dans d'autres encore, une réelle coordination existe.

Mais, il y a très rarement une programmation réelle du développement de l'accueil partagée entre les différents acteurs locaux. Ces commissions ne réalisent pas non plus un réel travail prospectif permettant d'anticiper les évolutions des besoins des familles¹⁵².

Lorsque la loi n'est pas respectée, aucune sanction n'est prévue. Les Préfets devraient pouvoir actionner des mesures destinées à "inciter fortement" les collectivités territoriales à respecter la loi, qu'il s'agisse des CDAJE ou d'autres instances de concertation à mettre en place au plan local, et plus encore dans le cadre des scénarios trois ou quatre indiqués ci-dessus.

Il revient en effet à l'Etat de légiférer mais il lui revient également de se donner les moyens de faire appliquer la loi et de l'évaluer.

En février 2010, le HCF avait proposé, pour sa part, d'instaurer une obligation pour les communes et regroupements de communes d'élaborer un schéma de garde des jeunes enfants; obligation accompagnée de l'octroi aux Caf d'une enveloppe de « fonds libres » pour leur permettre d'agir sur l'offre en complément des prestations de service.

Quel que soit le scénario retenu, il paraît nécessaire de généraliser effectivement les schémas d'accueil (départementaux et communaux) pour une réelle coordination entre les acteurs sur chaque territoire, l'établissement de diagnostics partagés et une anticipation des besoins des familles (en fonction des projets urbains, etc.).

¹⁵² David Olivier - "Prendre en compte les données démographiques prévisionnelles : anticiper les demandes de services"

**Propositions de Jamet Pierre dans son Rapport remis au Premier Ministre
sur les finances départementales
avril 2010 – page 48**

« Mettre en place l'instance d'évaluation initialement prévue par la loi du 13 août 2004 afin de donner un caractère permanent à l'évaluation des politiques décentralisées. Cela bien sûr n'est possible que si les outils informatiques sont mis en place »¹⁵³.

(...)

« Depuis l'origine, la décentralisation a été mise en place en dehors de toute préoccupation de gestion adaptée. Ajouter à une mutualisation accrue des moyens informatiques des départements, les gains de toute nature sont faciles à imaginer. Toutefois la réalité impose de souligner qu'il s'agit d'une tâche lourde, difficile, longue ; elle n'aboutira qu'avec une volonté politique partagée, forte et constante.

Les conditions de la bonne connaissance des bénéficiaires des prestations, de l'exacte consommation des crédits, de la solidarité des échanges d'information entre les administrations centrales et les départements, le pilotage des politiques publiques décentralisées sont à ce prix. »¹⁵⁴.

B. Poursuivre l'amélioration et la diffusion de « Mon enfant.fr » en confiant la compétence d'information des parents aux Caf

L'outil "Mon enfant.fr" mis en place par la Cnaf est rapidement monté en charge. Il permet d'assurer une relativement bonne information des parents. Il est donc nécessaire de continuer à le perfectionner (par exemple en permettant aux parents de calculer également les aides fiscales dont ils peuvent bénéficier) et à le diffuser afin de couvrir rapidement l'ensemble des départements.

Confier une compétence d'information des parents aux CAF serait de nature à conduire les acteurs locaux qui s'y refusent encore à apporter les informations dont ils disposent.

Il est à noter qu'à ce jour les Conseils généraux ne sont pas tenus de transmettre aux CAF l'information relative aux nouveaux agréments, mais uniquement celle concernant les retraits, les suspensions ou les modifications du contenu de l'agrément¹⁵⁵. Même si des relations partenariales satisfaisantes conduisent de nombreux Conseils généraux à transmettre la totalité de l'information concernant les agréments aux CAF, il serait utile que la loi le prévienne expressément, tout en veillant à respecter les obligations de la loi informatique et liberté.

13. Jamet Pierre – Rapport remis au Premier Ministre sur les finances départementales – avril 2010 – page 48

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ L. 421-9 du code de l'action sociale et des familles : « Le président du conseil général informe du retrait, de la suspension ou de la modification du contenu de l'agrément de l'assistant maternel les organismes débiteurs des aides à la famille instituées par l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale et l'article L. 841-1 du même code dans sa rédaction antérieure à l'article 60 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (n° 2003-1199 du 18 décembre 2003), les représentants légaux du ou des mineurs accueillis et la personne morale qui, le cas échéant, l'emploie »

Les CAF pourraient s'appuyer sur d'autres vecteurs d'information et cette compétence ne dispenserait pas les autres acteurs de contribuer à l'information des familles, avec les moyens qui sont les leurs.

C. Mettre fin à la pénurie de professionnels de la petite enfance

Dans le cadre du Plan Métiers 2008-2012, cette question était déjà pointée et des expérimentations devaient être lancées dans deux régions. Il ne semble pas que le manque de professionnels formés (auxiliaires de puériculture mais aussi puéricultrices et éducateurs de jeunes enfants) soit en cours de résolution. Les candidats à ces formations sont nombreux mais les places dans les écoles publiques ou privées sont en nombre insuffisant au regard des besoins du secteur.

Une mission conjointe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Inspection Générale de l'Education Nationale pourrait être chargée d'analyser les blocages et de faire des propositions afin de solutionner cette situation

Concernant les assistants maternels, il paraît nécessaire d'analyser la situation actuelle en termes de nombre d'heures de formation suivies et de la qualité des formations organisées. La question pourrait se poser du transfert de cette compétence des Conseils généraux vers les Conseils régionaux, mais, s'agissant de formations non qualifiantes ni diplômantes, ce transfert pourrait poser davantage de problèmes qu'il n'en résoudrait.

D. Etudier l'opportunité de réformes de plus grande ampleur, au besoin en les expérimentant dans trois ou quatre départements

1. Une mission de pilotage départemental confiée aux Caf ?

Un réel pilotage est nécessaire au plan local : il peut être confié aux représentants de l'Etat ou aux Caf. Dans ce second cas, pourrait être étudiée l'opportunité d'élargir les conseils d'administration des Caf et de la Cnaf à des représentants des collectivités locales (départements et communes).

2. Etudier l'opportunité de recentrer les services de protection maternelle et infantile sur leurs missions

Les services de Protection maternelle et infantile ont des moyens et des fonctionnements très différents selon les départements, « les disparités entre départements sont considérables »¹⁵⁶. La prévention médico-sociale, l'accompagnement des parents et de leurs jeunes enfants, et le contrôle des modes d'accueil des jeunes enfants sont au cœur de leurs missions prioritaires pour lesquelles ils sont les seuls à pouvoir agir.

Ce constat avait conduit l'IGAS à préconiser en 2006 :

- « un désengagement de la PMI par rapport à la mission de suivi des assistantes maternelles qui doit être, soit considérablement allégée, soit confiée ou partagée avec d'autres

¹⁵⁶ Jourdain Menninger Danièle, Rousille Bernadette, Vienne Patricia, Lannelongue Christophe – Etude sur la PMI en France – IGAS, Novembre 2006. Page 4.

services » (missions créées et rattachées à la PMI en 1992 pour l'agrément et la formation et en 1995 pour le suivi) ;

- le « recentrage des services de PMI sur la valeur ajoutée spécifique de la PMI ».

L'IGAS posait trois questions à ce propos :

- « Ces tâches d'ampleur croissante et de plus en plus démedicalisées, n'empiètent-elles pas de façon excessive sur le cœur de métier de la PMI et notamment sur celui des puéricultrices ? » (...)
- « La PMI est-elle en situation d'être en première ligne, alors que les CAF et les municipalités peuvent également jouer un rôle (relais assistantes maternelles – RAM) ? » (...)
- « Les puéricultrices sont-elles les mieux placées pour agréer et suivre les assistants maternels ? En effet, les critères de l'agrément sont essentiellement : la sécurité, l'épanouissement, la capacité éducative, la maîtrise du français oral et la santé ».

Les mêmes questions ne peuvent-elles pas se poser pour l'agrément des établissements d'accueil des jeunes enfants (point non abordé par le rapport de l'IGAS) ?

D'ores et déjà, les services vétérinaires d'une part et la commission de sécurité d'autre part sont chargés de vérifier les conditions de sécurité et de sécurité sanitaire. L'agrément lui-même gagnerait souvent à s'appuyer sur une démarche plus socio-éducative, centrée sur l'éveil des enfants et l'accueil de leurs parents ainsi que sur la solidité administrative et budgétaire du projet. La responsabilité de l'agrément ne pourrait-elle pas alors être confiée à d'autres acteurs comme les communes ou les CAF¹⁵⁷ ?

Concernant les Caf :

- c'est déjà le rôle qui est le leur en matière d'agrément des centres sociaux qu'elles contribuent à financer et à accompagner ;
- c'est également le rôle qu'elles jouent - de facto - vis à vis des relais assistants maternels ou des lieux d'accueil enfants-parents.
- les Caf versent le CMG mode de garde et les Prestations de service aux EAJE : leur confier l'agrément permettrait une meilleure maîtrise des risques.

Une telle réforme devrait s'accompagner de moyens humains et d'expertises supplémentaires pour les communes ou les CAF. Elle permettrait aux services de PMI de consacrer plus de temps et de moyens à la prévention médico-sociale.

Une convention pourrait être passée entre les services des Caf et ceux de la PMI de façon à ce que la PMI exerce un contrôle spécifique en cas de doutes de la Caf concernant le fonctionnement d'une structure ou en cas de plaintes des parents. Dans ce cas, comme dans la situation actuelle, le représentant de l'Etat pourrait prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive, de l'établissement concerné après avis du PCG (et éventuellement de la Caf).

Compte tenu de ses incidences, cette nouvelle gouvernance pourrait être expérimentée dans trois ou quatre départements dans lesquels la PMI a le plus de difficulté à assurer ces tâches et les Caf ou des communes sont volontaires.

¹⁵⁷ Tels que les critères d'agrément des assistants maternels sont désormais formulés, ils peuvent tout autant – sinon mieux – relever d'un travailleur social que d'un médecin de Pmi.

Pour la DGCL, il ne serait pas opportun de séparer l'agrément et le suivi des assistants maternels de celui des assistants familiaux en scindant les compétences des Conseils généraux en la matière.

III. REDUIRE LES DISPARITES TERRITORIALES EN MATIERE DE TARIFICATION DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

A. Moduler les prestations en fonction des écarts de couts des services selon les territoires

On a vu précédemment que les écarts de couts des services étaient importants entre les départements. Les tarifs des assistants maternels et le cout de fonctionnement des EAJE sont généralement plus élevés dans les grandes agglomérations, en particulier en Ile de France et en Provence côte d'Azur.

Les montants du CMG et de la PSU pourraient alors

- être régionalisés pour assurer une meilleure équité entre les gestionnaires d'Eaje et entre les familles allocataires du CMG ;
- ou majorés forfaitairement dans les zones où les couts sont les plus élevés.

Le risque d'une telle modulation ou majoration est cependant d'ancrer les disparités tarifaires des assistants maternels et de conduire à des effets d'aubaine en fonction du degré de tension de l'offre et de la demande selon les territoires. On ne peut pas exclure un effet "inflationniste" pour ce qui concerne le CMG-assistants maternels, sachant que l'on ignore actuellement si l'ensemble du salaire versé à l'assistant maternel est déclaré lorsqu'il dépasse le plafond. De plus, une modulation régionale risque de rendre le dispositif moins lisible pour les parents.

Ainsi que l'avait déjà proposé le Haut conseil de la famille, il serait intéressant la Direction de la Sécurité Sociale et la Caisse nationale des allocations familiales étudient une refonte du CMG qui permettrait de le rendre plus linéaire et de rapprocher davantage les restes à charge des parents de ceux qui résultent du mode de calcul de la prestation de service unique lorsqu'ils ont recours à un établissement d'accueil du jeune enfant. Cette réforme serait de nature à permettre une plus grande équité entre les parents qui ont recours à un mode d'accueil individuel ou à un mode d'accueil collectif mais elle ne réglerait pas la question des disparités territoriales.

Par ailleurs, la possibilité de tiers payant pour le CMG - initialement intégrée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale mais retirée suite à la décision du Conseil constitutionnel - mériterait d'être réétudiée afin d'éviter aux ménages de faire l'avance de frais, ce qui est particulièrement pénalisant pour les ménages les moins aisés.

B. Revoir le plafonnement des participations financières des parents en Eaje et leur prise en compte dans la PSU

Ainsi que la possibilité leur en est donnée, certains gestionnaires d'établissements d'accueil des jeunes enfants, poursuivent l'application du taux d'effort des familles (0,06% par heure pour un couple avec un seul enfant) au delà du plafond défini par la CNAF (4625€ de revenus/mois).

D'autres plafonnent la participation financière des familles au niveau du plafond défini par la Cnaf (à 472€ par mois pour 170 heures d'accueil)¹⁵⁸.

Le plafond pourrait être augmenté, ce qui permettrait aux gestionnaires d'accroître leurs recettes en augmentant sensiblement le taux d'effort des familles aisées.

En tout état de cause, il serait opportun de s'interroger sur la règle actuelle qui peut dissuader les gestionnaires de poursuivre l'application des taux d'effort des familles au delà du plafond : dans ce cas, la PSU "absorbe" le supplément payé par les familles et le gestionnaire ne retire aucun avantage de sa politique. Mais cette règle a pour objectif de ne pas inciter les gestionnaires à privilégier l'accueil de familles aisées dont la participation financière serait élevée, ce qui serait contraire à la philosophie de la prestation de service unique.

IV. REDUIRE LES DISPARITES D'OFFRE DE SERVICES PENDANT LES TEMPS LIBRES DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS

On l'a vu précédemment, l'offre de services pendant les temps libres des enfants et des adolescents constitue un domaine sur lequel on dispose de relativement peu d'éléments statistiques et, plus globalement, de connaissances malgré les progrès réalisés dans ce domaine par le Ministère chargé de la jeunesse et des sports et par la Caisse nationale des allocations familiales.

On dispose également de peu de leviers nationaux à même de structurer et encourager le développement de l'offre de services. Le contrat temps libres puis le contrat enfance jeunesse ont néanmoins permis d'encourager un développement quantitatif et qualitatif des services mais ce sont les seuls mécanismes réellement incitatifs, en dehors des appuis ciblés apportés par l'Etat au titre de la politique de la ville.

En 2004, un rapport préparatoire à la conférence de la famille 2004 portait sur « Adolescence, familles et loisirs » et avançait 14 propositions ; la plupart d'entre elles portaient sur la façon de développer la pratique sportive et artistique des adolescents mais aucune piste de financement des mesures proposées n'était évoquée.

En 2007, un autre rapport préparatoire à la conférence de la famille s'intitulait « Temps des familles, temps des enfants : des espaces de loisirs ». Ce rapport soulignait les inégalités d'accès aux loisirs, en particulier dans les communes rurales ou de lointaine banlieue. Il proposait, entre autres, de rendre la réglementation plus accessible à l'ensemble des acteurs, de faciliter l'accès des familles à l'information sur l'offre de loisirs et de vacances¹⁵⁹, d'accueillir les enfants en situation de handicap dans les structures de loisirs et de vacances lorsque les parents le souhaitent et de créer une allocation, « libre choix vacances » pour les familles qu'elles pourraient également utiliser en activités de loisirs proches de leur domicile.

Depuis ces rapports, des progrès ont été réalisés en termes d'information des parents grâce à « mon enfant.fr » qui recense déjà 19 000 équipements d'offre de loisirs et de vacances pour les enfants. Ces progrès demandent à être poursuivis.

¹⁵⁸ Près du tiers des communes vont au-delà, comme Paris qui l'a fixé à 7 145€, soit 729€ pour un couple avec un enfant et 170 heures d'accueil par mois.

¹⁵⁹ Cette proposition était également formulée dans le rapport « Temps des familles, temps des enfants : autour de la scolarité » préparatoire à la conférence de la famille 2007.

Il convient de souligner que la tranche d'âge concernée par l'offre de temps libres et de loisirs (2 ans et demi à 17 ans) est près de cinq fois plus importante que la tranche d'âge concernée par les modes d'accueil des jeunes enfants (mois de trois ans). Pour autant, le budget qui y est consacré par la branche famille est plus de dix fois moins important si l'on fait masse des prestations familiales et de l'action sociale et ne représente que 43% des dépenses d'action sociale (966 M€ pour les temps libres des enfants et des familles et 2 216 M€ pour l'accueil des jeunes enfants). Le nombre de structures concernées par les financements de la branche famille est pourtant deux fois plus important en matière de temps libres qu'en matière d'accueil des jeunes enfants (11 000 Eaje contre plus de 20 000 Alsh).

Les expérimentations en faveur des loisirs des adolescents financées par la Cnaf (à hauteur de 30 millions d'€ sur trois ans) font l'objet d'évaluations plutôt positives dans l'ensemble mais leur extension a un coût qu'il convient de prendre en compte. L'expérimentation a permis de soutenir 1 500 projets mobilisant plus de 106 000 adolescents ; 70% de ces projets étaient nouveaux, portés principalement par les collectivités locales (56%) et les centres sociaux (27%). Plus de 40% de ces projets se sont déroulés sur un territoire rural. Voir ANNEXE 28.

Il en est de même de l'expérimentation visant à accueillir des enfants porteurs de handicap dans les ALSH (20 millions d'€ sur trois ans), expérimentation que le Défenseur des droits a retenu comme étant particulièrement opportune dans sa décision 2012-167. Au total, plus de 330 projets ont été soutenus (53% dans le cadre d'Eaje et 47% en ALSH). Les principaux porteurs des projets ont été les acteurs de l'économie sociale (44%) puis les collectivités locales (42%).

Trois pistes de propositions peuvent actuellement être formulées pour améliorer l'offre de services et réduire les disparités territoriales et sociales.

A. Revoir le mécanisme d'aide aux services

Il n'existe pas de compte consolidé permettant de connaître les apports des différents acteurs : communes dont le financement est sans doute prédominant, Caisses d'allocations familiales, Caisses de mutualité sociale agricole, Etat dans le cadre de la politique de la ville, comités d'entreprise et d'établissements sociaux, etc.

Le financement de l'offre de loisirs pour les enfants et les adolescents repose a priori essentiellement sur les communes.

L'Etat accorde une réduction d'impôt aux parents mais cette aide s'arrête à partir des 7 ans de leur enfant. Elle contribue à la solvabilisation des parents mais n'a pas d'impact sur le développement des services.

S'agissant de l'apport de la Branche famille, il convient de distinguer deux catégories de structures : celles dans lesquelles l'apport de la Cnaf est limité à la Prestation de service ordinaire (PSO) et celles pour lesquelles la PSO est complétée par le financement du contrat enfance jeunesse. En fonction de leurs priorités et de leurs politiques, les CAF peuvent également cofinancer ces structures grâce à leurs dotations d'action sociale (ou "fonds propres") : elles consacrent 160 Millions d'Euros à cette fonction en plus des PSO et des CEJ.

- 40% des ALSH ne perçoivent que la prestation de service ordinaire (PSO) qui couvre 30% d'un coût plafonné. L'écart entre le plafond défini par la Cnaf et les coûts réels moyens est tellement

élevé (1,59€ contre 4,50€ par heure et enfant) que le montant moyen de la prestation de service se situe autour de 50 centimes d'euro par heure et enfant, ne couvrant qu'environ 10% du coût de fonctionnement¹⁶⁰. Cette aide au fonctionnement ne peut donc pas avoir d'effet structurant sur l'offre, sur la qualité du service, ou la tarification alors que les dépenses de la Cnaf au titre de la PSO ALSH sans complément du CEJ s'élèvent à 130 M€¹⁶¹.

- Dans plus de 60% des cas, la PSO ALSH est complétée par un financement dans le cadre d'un contrat enfance jeunesse (pour une dépense de 200 M€). La PSEJ couvre 55% du reste à charge du gestionnaire (après notamment perception de la PSO et des participations financières des familles) dans la limite d'un plafond de 4€ par heure et enfant. Ce montant est beaucoup plus proche du coût de fonctionnement moyen (4,50€) que le plafond de la PSO. L'apport total de la CAF (PSO +PSEJ) se situerait alors entre 20% et 40% du coût de fonctionnement de la structure¹⁶² (tout dépendant du montant de l'apport des familles et d'autres financeurs éventuels ainsi que du coût de fonctionnement réel de la structure). *Ces estimations très rustiques réalisées par le Secrétariat Général du HCF demanderaient à être validées par la Cnaf.* Les Caf et Cmsa peuvent alors jouer plus aisément leurs rôles de partenaires actifs aux côtés des communes.

Sur la base de ces constats, trois options seraient envisageables :

Une première option serait - compte tenu de son très faible montant peu structurant - de supprimer la prestation de service ordinaire (PSO) ALSH pour les structures qui ne perçoivent que cette prestation de service sans complément de financement par un contrat enfance jeunesse. L'économie réalisée (130 M€) serait réaffectée aux CEJ. Cette nouvelle prestation serait uniquement destinée au développement des ALSH et plus largement des loisirs pour les enfants et adolescents.

On pourrait, dans ce cadre, analyser les politiques tarifaires des ALSH au regard du principe de modulation établi par la Cnaf afin de voir s'il y a lieu ou non d'inciter les gestionnaires à les modifier.

On pourrait réfléchir également à une clause conventionnelle qui conduirait les gestionnaires à accueillir des enfants porteurs de handicaps. L'option d'un retrait des Caf du cofinancement des structures qui ne bénéficient que de la PSO.

Cette option poserait néanmoins problème au moment où la réforme des rythmes scolaires risque d'impacter le budget des communes. L'hypothèse d'un retrait des CAF du cofinancement des ALSH qui ne bénéficient que de la PSO paraît donc difficilement crédible à court terme.

Une deuxième option consisterait à considérer que, même avec un recentrage très limité, l'action de la branche famille n'est pas suffisamment structurante pour justifier de mobiliser 900M€.

Mais, comme pour beaucoup d'établissements, l'apport du financement par le contrat enfance jeunesse est significatif, l'hypothèse d'un retrait de la Branche famille ne semble donc pas opportune.

¹⁶⁰ Par jour, le plafond est de 12,69€, le montant maximal de la prestation de service est de 3,81€ tandis que le coût moyen de fonctionnement se situe autour de 35€ par jour et enfant.

¹⁶¹ La dépense totale de PS ALSH - avec ou sans complément par un CEJ - étant de 330 M€, un doublement du prix plafond qui conduirait à une PS de l'ordre de 1€, soit moins du quart du coût de fonctionnement réel des services, aurait un coût de 332M€. Si l'on souhaitait porter le montant de la PS à près de la moitié du coût réel de fonctionnement, la dépense dépasserait un milliard d'€.

¹⁶² Soit 4,50 €/heure (coût moyen de la structure), plafonné à 4€ dont on déduit 0,5 € de PSO et - arbitrairement - 1€ de participation des familles ; = 2,50 x 55% = 1,4 € de PSEJ. La participation totale de la CAF est de 0,50 (PSO) + 1,4 (PSEJ) = 1,9 € rapportés à un coût moyen de 4,5€ =42%

Une troisième option consisterait à augmenter significativement le budget du Fonds National de l'Action Sociale (FNAS) de la Branche famille afin de conférer aux prestations de service ALSH et CEJ un effet réellement structurant, à la hauteur de l'intérêt et de la nécessité de cette politique en direction des enfants et des adolescents et afin de se donner les moyens de réussir pleinement la réforme des rythmes scolaires.

Ceci pose la question des possibilités de financement d'une telle politique, sachant qu'il faudrait globalement doubler les financements des Caf, autrement dit y investir environ un milliard d'euros supplémentaires. Il serait alors possible de demander aux gestionnaires - en contrepartie de l'aide des Caf - d'appliquer un barème national pour la participation des familles, si possible dans la continuité et sur le même modèle que celui de la PSU.

B. Assurer un suivi de l'élaboration des politiques territoriales suite à l'instruction d'octobre 2012

Le 25 octobre 2012, le Gouvernement a diffusé une instruction aux préfets de région et de départements, aux Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCT), et aux Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) « pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales sportives, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative ».

Il leur est notamment demandé

- de « concentrer prioritairement les actions sur la lutte contre les inégalités d'accès aux pratiques sportives »
- et de poursuivre « l'effort de l'Etat en matière de contrôle de la sécurité des pratiques physiques et sportives, et de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs hors temps scolaire » en précisant qu' »il s'agit d'un enjeu majeur en appui de la réforme des rythmes éducatifs à venir ».

Un suivi des suites apportées à cette instruction serait nécessaire.

Il pourrait également être opportun, ainsi que le proposait le rapport préparatoire à la conférence de la famille de 2007, d'améliorer l'information des acteurs sur la législation et la réglementation en vigueur et de revisiter celle-ci afin de la simplifier et de l'adapter à la situation actuelle.

C. Poursuivre la mobilisation des acteurs de la politique de la ville et doter l'ACSE de moyens suffisants pour assurer ses missions

Le budget actuel de l'ACSE se situe autour de 350M€ Près de 500 contrats urbains de cohésion sociale couvrent plus de 3000 communes et près de 30 000 actions.

Plus de 120 000 enfants ont bénéficié des programmes de réussite éducative en 2011 et près de 400 000 enfants et adolescents bénéficient du programme Ville Vie Vacances (VVV).

« Les évaluations de la politique de la ville sont souvent mitigées, parfois sévères. On trouve des bilans très critiques, à l'instar de ceux produits par la Cour des comptes, des conclusions d'expertises en demi teinte, ou bien des analyses qui mettent certes en lumière l'incapacité de la

politique de la ville à atteindre les objectifs fixés par les gouvernements successifs mais aussi sa capacité à permettre l'émergence de nouvelles modalités d'action »¹⁶³.

En matière de loisirs des enfants et des adolescents autour du temps scolaire, les avis sont généralement plutôt positifs, même si la politique en question ne peut à elle seule supprimer les disparités sociales et territoriales.

Il en a été de même pour le Plan "Espoir banlieue" mis en place pour l'accueil des jeunes enfants. Si le nombre de places créées dans le cadre de ce Plan n'a pas été à la hauteur des attentes, il faut néanmoins souligner l'intérêt qualitatif des projets qui ont abouti et leur apport en inscrivant la nouvelle offre d'accueil dans un projet de retour à l'emploi des parents concernés.

Aussi, paraît-il nécessaire de donner aux acteurs locaux les moyens de poursuivre leur mobilisation dans les quartiers faisant l'objet de la politique de la ville.

D. Aider au développement de services adaptés aux spécificités des territoires ruraux

Une réflexion particulière devrait également être menée, avec la Cnaf et la CCMSA concernant les territoires ruraux où l'offre de services est moins développée qu'en milieu urbain.

*

*

*

¹⁶³ Damon Julien in « Politique de la ville : perspectives françaises et ouvertures internationales » - Rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique N°52 ; 2010 ; page 212.