

Janvier 2011

## **POINT SUR L'EVOLUTION DE L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS**

Le Haut conseil de la famille avait demandé à ce qu'un point soit fait régulièrement sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans suite à son avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants.

Il était indiqué en page 2 de cet avis : « 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'objectif 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 ».

L'objet de cette note est donc de faire le point, d'une part sur le plan de développement de la garde d'enfants (I) et d'autre part sur la préscolarisation des enfants de moins de trois ans (II). Les éléments ci-après ont été présentés au HCF lors de sa séance du 13 janvier 2010 par la Direction de la sécurité sociale, la Direction générale de la cohésion sociale, la Caisse nationale des allocations familiales et le Ministère de l'éducation nationale.

### **I. LE PLAN DE DEVELOPPEMENT DE LA GARDE D'ENFANTS**

#### **A. Les objectifs du plan de développement de la garde d'enfant (DGE)**

##### **1. Constats et objectifs**

L'objectif quantitatif du plan de développement de la garde des enfants (DGE) est de créer 200 000 solutions d'accueil supplémentaires d'ici 2012 <sup>1</sup> afin de permettre aux parents de jeunes enfants de mieux concilier activité professionnelle et vie familiale.

Cet objectif repose sur un constat : dans un environnement contraint, il est important d'optimiser l'offre existante (amélioration du ratio dépenses / solutions de garde).

C'est ainsi qu'en matière d'accueil individuel, il est apparu nécessaire d'engager une réflexion sur les assistantes maternelles au chômage ou d'augmenter le nombre d'enfants gardés par assistante maternelle.

---

<sup>1</sup> Objectif annoncé par le Président de la République en février 2009 lors de son discours sur la politique familiale (augmentation et diversification de l'offre de garde).

En matière d'accueil collectif, si la COG permet bien de financer 100 000 places, 40 000 d'entre elles seront des « équivalents places », obtenues grâce à la hausse du taux de fréquentation.

## **2. La déclinaison de l'objectif**

L'objectif des 200 000 solutions d'accueil se décline ainsi en :

- 100 000 places d'accueil collectif :
  - 60 000 places agréées PMI issues notamment des différents plans crèches pour la création de nouvelles places (dont 10 000 places de crèches d'entreprise, et 10 000 places « innovantes » issues du Plan espoir banlieue, micro-crèche et jardins d'éveil) ;
  - 40 000 « équivalents places » issues de l'optimisation de la fréquentation des places existantes et de l'élargissement des plages horaires d'accueil.
- 100 000 enfants supplémentaires gardés auprès des assistants maternels.

On parle bien de places et d'équivalents places dans un cas (même si l'on peut ensuite convertir les places en nombre d'enfants accueillis) et d'enfants dans l'autre cas.

La stratégie consiste à développer quantitativement les modes de garde, en diversifiant les modes d'accueil et en levant les freins à leur développement.

## **B. Les mesures mises en œuvre**

### **1. Pour l'accueil collectif**

#### **a) Les aides à l'investissement**

Le lancement du 7ème plan crèche a été inscrit dans la COG 2009-2012 entre l'Etat et la Cnaf. Il est prévu des engagements (autorisations de programme) à hauteur de 330 M€ entre 2009 et 2012.

#### **b) La diversification de l'offre**

La diversification de l'offre est prévue à partir de deux vecteurs :

- dynamique espoir banlieue : décidé par le CA de la CNAF, le plan a permis que 230 projets aient aujourd'hui été retenus (accueils à des horaires atypiques, un accompagnement renforcé des familles et des actions de formation ou d'insertion pour les habitants des quartiers concernés) ;
- les jardins d'éveil : 13 dossiers ont été retenus pour un total de 300 places. Deux structures ont ouvert au 1er septembre 2009 soit 48 places. Onze ouvertures ont eu lieu en 2010. Deux structures ouvriront en 2011.

#### **c) Les évolutions réglementaires**

Le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 avait pour objectif de fluidifier les procédures d'instruction, permettre une meilleure occupation des places disponibles, assouplir les règles

liées au personnel dans un contexte de tension de ces professions et diversifier les formes d'accueil pour mettre à disposition des usagers une offre adaptée à chaque territoire.

## **2. Pour l'accueil individuel**

### a) La valorisation du métier d'assistant maternel

Pour inscrire le métier d'assistant maternel dans un parcours professionnel, plusieurs actions ont été mises en œuvre :

- renforcement de la formation initiale : passage de 60h à 120h puis introduction d'un module consacré aux spécificités de l'organisation de l'accueil collectif ;
- passerelle vers le CAP petite enfance : obligation de se présenter à l'unité 1 du CAP PE ;
- partenariat avec Pôle emploi : améliorer l'orientation des demandeurs d'emploi vers la profession.

Pour renforcer l'attractivité du métier, deux aides ont été instaurées :

- création d'un prêt à taux zéro : prévu par la LFSS 2010, le PAH est accessible pour l'exercice en maison d'assistante maternelle depuis la LFSS 2011 ;
- versement d'une prime à l'installation : décidée par le CA de la CNAF et d'un montant de 300 à 500€, elle est servie par les CAF pour une première installation.

Par ailleurs, afin de permettre la rencontre entre l'offre et la demande, deux outils ont été mis en place par la Cnaf et les Caf : les Relais assistants maternels et « mon-enfant.fr ».

### b) Le développement quantitatif et qualitatif de l'accueil individuel par une action réglementaire

Afin d'harmoniser les pratiques en matière d'agrément et d'augmenter l'activité des assistants maternels, différents textes réglementaires ont été publiés ou sont en préparation et des actions d'accompagnement ont été menées :

- augmentation de 3 à 4 du nombre d'enfants pouvant être accueillis au titre de l'agrément de base ;
- obligation de délivrer un agrément pour deux enfants au moins.
- décret en Conseil d'Etat fixant un référentiel de l'agrément des assistants maternels en préparation ;
- réalisation d'un référentiel de l'accueil chez l'assistant maternel, en lien avec l'ADF et un panel de départements ; organisation de journées techniques pour l'accompagnement des acteurs locaux ;
- développement de l'exercice en maison d'assistants maternels (MAM, loi du 9 juin 2010). On évalue que 189 maisons d'assistantes maternelles sont ouvertes ou en cours d'ouverture, dans 54 départements.

Une enquête est projetée en 2011 pour évaluer l'impact de ces évolutions réglementaires<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Rapport de M. Lardeux fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le PLFSS 2011.

### 3. Le plan « métiers de la petite enfance »

Le Plan métiers de la petite enfance vise à développer quantitativement et qualitativement l'accueil individuel et collectif, avec

- la réalisation d'un "kit métiers de la petite enfance" en partenariat avec Pôle emploi à destination des conseillers ;
- une action interministérielle pour favoriser les passerelles entre diplômés de la petite enfance ;
- la recherche de partenariats avec les régions.

## C. Les résultats

### 1. Le mode de collecte

Le pilotage du DGE implique une visibilité nationale sur deux volets d'intervention : l'accueil collectif et l'accueil individuel.

Un tableau de bord trimestriel pour le suivi des deux volets d'intervention est élaboré avec l'appui de la CNAF (accueil collectif) et de l'ACOSS (accueil individuel), avec des objectifs déclinés annuellement sur la durée de la COG.

Des réunions de suivi du FNAS sont pilotées tous les deux mois par la DSS (DSS, DGCS, DB, CNAF) et accompagnées de réunions techniques (DSS, DGCS, CNAF).

Le tableau de bord de suivi du développement des modes d'accueil est élaboré à partir de modalités déclaratives de recueil des données collectées :

- auprès de la branche famille pour l'accueil collectif : les données sont issues du tableau mensuel de suivi alimenté par chaque CAF et agrégé par la CNAF. Elles sont présentées en valeur brute, c'est-à-dire avant déduction du nombre de places supprimées ;
- auprès de l'ACOSS-centre Pajemploi pour l'accueil individuel : les données reposent sur les déclarations des parents employeurs d'assistantes maternelles qui perçoivent le « complément libre choix du mode de garde » pour l'emploi d'une assistante maternelle dans le cadre de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Pour les données sur l'accueil collectif, le tableau de bord trimestriel est renseigné à partir de données provisoires qui deviennent définitives en juin de l'année N+1.

Pour les données sur l'accueil individuel, le tableau de bord de suivi est alimenté selon un rythme trimestriel renseigné sur la base d'indicateurs mensuels.

### 2. Les résultats en matière d'accueil collectif

	<b>Nouvelles places physiques « agrément PMI »</b>	<b>Equivalents places « optimisation »</b>	<b>Total du nombre de places créés</b>
Accueil collectif Résultats 2009	12 500	7 500	20 000

Au total en 2009, près de 20 000 places de crèche ont été créées :

- environ 12 500 sont le fait de nouveaux agréments PMI tels qu'ils ont été constatés (sur la base annuelle de 1200 heures par place, les nouvelles places n'ouvrant pas toutes au 1er janvier de l'année) ;
- environ 7 500 sont dues à l'optimisation des places existantes (hausse du taux de fréquentation, sur la base annuelle de 1600 heures par place)<sup>3</sup>.

Ces 20 000 nouvelles places ont permis d'accueillir 46 000 enfants en 2009 dont :

- 25 000 enfants sur les nouveaux agréments (places x 2) ;
- 21 000 enfants sur les places optimisées (places x 2,6), sur la base de 600 heures en moyenne par enfant et par an. Ces 600 heures sont le résultat d'une moyenne, tous modes d'accueil confondus (avec 1 300 heures en moyenne en crèche et 148 heures en moyenne en halte garderie).

Ces 20 000 nouvelles places (chiffre qui n'intègre pas les places supprimées dont l'estimation est en cours) ont donné lieu à la facturation de 27,6 millions d'heures d'accueil (métropole+Dom). Elles correspondent en partie (pour les places avec agréments Pmi) aux plans d'investissement précédant la Cog en cours (la durée moyenne de création d'une nouvelle place étant de trois à quatre ans) mais les coûts de fonctionnement supplémentaires qu'ils entraînent s'imputent sur la Cog 2009-2012.

#### **D. Les compléments de connaissances nécessaires**

L'analyse de la réalisation du plan de développement des modes de garde fait apparaître des besoins de connaissance complémentaires sur l'accueil des jeunes enfants. Dans ce cadre, la Cnaf prévoit de poursuivre, d'engager ou de faire réaliser différentes études qu'elle diffusera au HCF. Elles porteront en particulier sur:

- les modalités de recours aux EAJE et leurs disparités ;
- les profils des familles qui ont recours aux EAJE (catégories professionnelles et sociales, niveaux de revenus,...) en fonction de leurs modalités de fréquentation de ces établissements ;
- les taux d'occupation, afin de refléter à la fois les pratiques des familles et celles des gestionnaires (on constate aujourd'hui 60% en réalisé et 66% en facturé).

### **3. Les résultats en matière d'accueil individuel**

En 2009

- + 21 200 enfants de moins de 3 ans accueillis par un assistant maternel ;
  - + 57 000 enfants de 3 à 6 ans accueillis en périscolaire ;
  - + 16 125 assistants maternels (soit une augmentation de 5 %) ;
- et un peu plus de 31 millions d'heures d'accueil.

---

<sup>3</sup> Cette augmentation du volume horaire facturé est aujourd'hui bien suivie grâce à l'amélioration de SIAS dans le cadre de la certification des comptes de la branche famille

Pour 2010, à partir des chiffres du 1er semestre, on peut extrapoler la tendance suivante :  
+ 20 275 enfants de moins de 3 ans accueillis (soit une augmentation de 3,6 %) ;  
+ 14 505 assistants maternels (soit une augmentation de 4,8 %).

Ces chiffres sont à examiner au regard de l'objectif de 100 000 enfants supplémentaires accueillis chez l'assistant maternel entre 2009 et 2012 (soit 25 000 par an).

## **II. L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS A L'ECOLE MATERNELLE**

### **A. Eléments juridiques**

La loi définit que « Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe infantile le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande »<sup>4</sup>. Les programmes de l'école primaire de 2008 ont acté une école maternelle à trois ans : « le programme de l'école maternelle, sans horaire contraignant, présente les grands domaines d'activité à aborder sur les trois années qui précèdent l'entrée dans la scolarité obligatoire ».

Bien que les textes législatifs et réglementaires n'apportent pas cette précision, le Ministère de l'éducation nationale entend cette obligation comme étant celle d'accueillir les enfants de deux ans révolus, le jour de la rentrée scolaire.

Pour sa part, l'accueil des enfants de moins de trois ans n'est pas obligatoire et constitue une possibilité offerte aux familles dans la limite des places disponibles. Il est précisé dans le guide pratique des parents « Votre enfant à l'école maternelle » (2010-2011) que : « Peuvent également être admis, dans la limite des places disponibles, s'ils ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire, à condition qu'ils soient physiquement et psychologiquement prêts à la fréquenter. Les enfants doivent en particulier avoir acquis une propreté corporelle suffisante et régulière ».

### **B. Perspective historique et situation actuelle**

Dès la fin des années 70, la croissance accélérée des taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans coïncide avec la chute de la natalité. Cette évolution démographique influence fortement le niveau des effectifs de l'école élémentaire qui enregistre une baisse progressive mais continue. Conjuguée au maintien du nombre de postes d'enseignement, elle explique la poussée de la scolarisation à deux ans dans un contexte de développement du travail féminin et d'insuffisance des solutions de garde des jeunes enfants.

Le baby boom de l'an 2000 et des années suivantes a conduit à une réorientation de la politique de scolarisation précoce. La priorité doit d'abord être accordée à l'accueil des enfants de trois à cinq ans. Le taux de scolarisation à deux ans connaît en conséquence une baisse tendancielle continue depuis le début des années 2000. Il est ainsi passé de 35% à 15% (11,6% dans le secteur public et 3,6% dans le secteur privé) de la tranche d'âge entre les rentrées 2000 et 2009, la baisse étant liée à la contrainte pesant sur les effectifs d'enseignants.

---

<sup>4</sup> Article L 113-1 du Code de l'Education Nationale

Le nombre d'enfants de moins de trois ans préscolarisés est passé d'un peu plus de 254 000 à la rentrée 2001 à 182 000 en 2006, 167 600 en 2007, 149 000 en 2009 et 123 300 en 2009. En moins de dix ans, le nombre d'enfants préscolarisés avant l'âge de trois ans a donc diminué de 130 000<sup>5</sup>, avec une diminution d'environ 25 000 entre 2008 et 2009.

## **C. Implantation territoriale**

### **1. De fortes disparités géographiques**

Des écarts importants subsistent : ainsi l'académie de Lille scolarise encore 32% des enfants de deux ans, l'académie de Rennes 24% alors que l'académie de Créteil en scolarise seulement 4% et celle de Paris 1,5%.

Ces écarts ne se sont guère réduits sur les dix dernières années. Ces éléments sont retracés dans le tableau 1 annexé à cette note.

### **2. Une priorité aux écoles situées dans un environnement social défavorisé**

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a complété l'article 1 113-1 du code de l'éducation : « L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ».

Il n'existe pas de bilan territorial fin permettant de vérifier si, dans le contexte de régression globale de scolarisation à deux ans, cette priorité est respectée.

Mais dans le cadre des schémas d'emploi établis par académie, le gain prévisible en emploi lié à la probable baisse de la scolarisation à deux ans est établi en distinguant les zones d'éducation prioritaire et les autres.

Le récent rapport de l'ONZUS <sup>6</sup> ne fait aucune référence au problème de la scolarisation en maternelle et ne traite que de la scolarisation en collège et en lycée.

## **D. Les prévisions**

Il n'existe pas de système centralisé d'attribution de moyens spécifiquement dédié à la scolarisation des enfants de moins de trois ans. L'affectation des moyens est faite à l'échelon des rectorats dans le cadre de leur enveloppe budgétaire globale.

Les évolutions démographiques (augmentation des naissances) et les contraintes pesant sur le nombre de postes d'enseignants ont mécaniquement conduit à une diminution des places disponibles pour les enfants de moins de trois ans. Le Ministère de l'Education Nationale ne prévoit donc pas de retournement de la tendance à la diminution de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans.

---

<sup>5</sup> source : Repères et références statistiques – Ministère de l'éducation nationale – Métropole et Dom – Public et privé.

<sup>6</sup> Observatoire national des zones urbaines sensibles – rapport 2010

**EVOLUTION DU TAUX DE SCOLARISATION PUBLIC + PRIVE DE 2000 A 2010**

	R 2000	R2001	R2002	R2003	R2004	R2005	R2006	R2007	R2008	R2009	R2010	dont public	dont privé	2010-2000
<b>Aix-Marseille</b>	28,9	26,8	23,0	19,3	16,7	17,6	15,6	13,7	11,0	10,2	8,2	6,5	1,7	-72%
<b>Amiens</b>	34,5	32,4	30,1	27,8	20,8	20,0	19,3	18,2	15,6	13,3	12,0	10,0	2,0	-65%
<b>Besançon</b>	34,9	32,5	30,6	27,7	24,3	23,3	21,1	20,0	17,8	15,1	13,9	11,6	2,3	-60%
<b>Bordeaux</b>	33,8	34,2	28,7	25,2	21,4	20,7	19,5	16,9	14,7	12,6	11,7	8,8	2,9	-65%
<b>Caen</b>	40,3	38,7	37,0	34,7	30,4	29,0	27,1	24,8	21,3	17,3	16,7	13,2	3,6	-59%
<b>Clermont-Ferrand</b>	51,9	49,4	46,6	44,3	42,4	41,4	35,9	31,6	26,1	21,7	19,5	14,6	4,9	-62%
<b>Corse</b>	21,2	19,3	18,2	14,6	15,4	14,3	13,8	14,6	11,7	7,9	11,2	9,8	1,4	-47%
<b>Créteil</b>	22,5	22,0	16,0	12,6	11,1	10,1	9,0	7,8	5,0	4,4	3,3	2,9	0,4	<b>-85%</b>
<b>Dijon</b>	33,8	32,0	29,3	29,6	27,5	24,9	23,1	21,4	20,2	16,0	16,8	14,5	2,3	-50%
<b>Grenoble</b>	22,6	21,4	19,4	17,4	16,0	14,7	14,3	13,0	11,5	9,5	7,7	4,9	2,8	-66%
<b>Lille</b>	<b>63,8</b>	63,1	62,0	59,5	56,6	57,0	54,9	53,1	50,9	42,2	<b>41,3</b>	<b>32,4</b>	8,9	<b>-35%</b>
<b>Limoges</b>	40,4	39,9	36,8	29,9	26,4	26,6	25,1	22,7	18,1	14,2	14,6	13,0	1,7	-64%
<b>Lyon</b>	49,8	48,7	44,3	42,3	38,9	36,5	32,7	28,1	22,4	18,6	16,2	13,3	2,9	-67%
<b>Montpellier</b>	38,6	40,0	35,9	33,2	27,8	26,9	24,2	21,9	17,7	15,4	12,7	8,7	2,8	-67%
<b>Nancy-Metz</b>	35,9	35,5	34,0	31,3	28,0	23,1	22,3	21,1	19,0	15,2	13,8	12,5	1,3	-62%
<b>Nantes</b>	50,5	49,6	46,1	44,7	40,6	35,6	33,5	31,0	27,0	22,2	19,0	11,9	7,1	-62%
<b>Nice</b>	17,2	12,8	12,2	11,9	11,2	10,5	11,0	11,6	9,8	7,9	6,5	5,7	0,8	-62%
<b>Orléans-Tours</b>	26,1	26,6	24,4	21,4	17,7	15,5	13,8	11,8	9,9	8,0	6,9	5,2	1,7	-74%
<b>Paris</b>	11,2	10,3	8,0	6,3	5,5	5,3	6,2	5,8	4,9	4,3	3,2	1,0	2,2	-71%
<b>Poitiers</b>	47,4	46,9	42,0	35,0	30,7	28,1	24,6	22,8	16,6	12,5	11,6	8,7	2,8	-76%
<b>Reims</b>	44,4	44,4	42,1	38,0	35,9	31,9	27,2	25,0	21,9	16,6	16,5	15,0	1,5	-63%
<b>Rennes</b>	65,6	62,6	59,3	57,9	56,8	55,4	54,6	50,4	44,7	39,3	37,0	22,2	<b>14,8</b>	-44%
<b>Rouen</b>	24,0	22,6	21,5	18,8	16,3	16,5	14,4	13,1	11,7	10,2	9,6	8,4	1,2	-60%
<b>Strasbourg</b>	13,3	15,1	15,0	13,0	12,9	8,0	7,7	7,8	6,3	5,8	5,4	5,0	0,4	-59%
<b>Toulouse</b>	45,9	46,6	43,4	37,8	32,0	30,0	28,5	26,2	22,5	17,8	14,5	11,3	3,2	-68%
<b>Versailles</b>	16,1	17,5	16,1	13,6	13,2	12,7	11,5	9,1	7,3	5,0	4,4	3,8	0,6	-73%
<b>Guadeloupe</b>	20,3	19,0	18,7	16,7	14,0	14,5	13,3	15,2	15,4	19,0	12,6	9,8	2,9	-38%
<b>Martinique</b>	40,2	35,7	32,7	31,9	28,6	25,6	30,0	26,5	22,9	25,1	23,0	21,3	1,7	-43%
<b>Guyane</b>	<b>3,2</b>	2,4	2,3	1,8	1,4	2,2	3,4	1,2	1,3	1,0	<b>0,8</b>	0,3	0,4	-75%
<b>La Réunion</b>	16,8	14,3	14,9	15,6	7,8	6,6	6,9	7,5	5,6	4,4	4,1	3,8	0,2	-76%
<b>Métropole + D.O.M.</b>	<b>34,8</b>	<b>34,0</b>	<b>28,7</b>	<b>28,7</b>	<b>25,9</b>	<b>24,4</b>	<b>22,9</b>	<b>20,9</b>	<b>18,1</b>	<b>15,2</b>	<b>13,6</b>	<b>10,3</b>	<b>3,3</b>	<b>-61%</b>

Source : Ministère de l'Éducation Nationale