

# 1

## La politique d'aide à la petite enfance

---

### PRÉSENTATION

---

*Au cours des vingt dernières années, la part des aides à la petite enfance (enfants âgés de moins de six ans) dans le total des prestations familiales a beaucoup augmenté et en représente aujourd'hui plus du tiers.*

*Une des caractéristiques de la politique d'aide à la petite enfance est la multiplicité des objectifs poursuivis : comme pour l'ensemble de la politique familiale, préoccupations natalistes, de justice sociale et de redistributivité expliquent la diversité des aides accordées. De plus, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont également cherché à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle (développement des aides à l'accueil du jeune enfant lorsque les parents travaillent), à permettre aux parents qui le souhaitent de réduire leur activité professionnelle pour élever leurs enfants de moins de trois ans (APE), à lutter contre le travail clandestin, important dans le secteur de la garde à domicile, et à améliorer la sécurité et la qualité des modes collectifs de garde.*

*La Cour a souhaité évaluer la politique menée ces dernières années au regard des objectifs décrits ci-dessus et identifier les composantes de cette politique qui suscitent critiques ou débats.*

---

## **I – Une politique complexe et d’un coût relativement élevé**

### **A – Un dispositif complexe**

De manière schématique, les aides publiques à la petite enfance peuvent être classées en quatre catégories principales : une prestation d’entretien, une aide à la réduction d’activité professionnelle, des aides à la garde collective ou individuelle de l’enfant et des avantages retraite.

#### **1 – Une prestation d’entretien : l’allocation pour jeune enfant (APJE)**

L’APJE est une prestation versée aux ménages à partir du 5<sup>ème</sup> mois de grossesse jusqu’au 3<sup>ème</sup> anniversaire de l’enfant, sous condition de ressources (environ 75 % des parents concernés en bénéficient). Son montant mensuel est de l’ordre de 160 €

#### **2 – Une aide à la garde par un parent inactif : l’allocation parentale d’éducation (APE)**

L’APE est une prestation versée à toute personne inactive (ou ayant une activité professionnelle à temps partiel) qui élève ses enfants, à condition que cette personne ait au moins deux enfants à charge dont un de moins de trois ans et qu’elle ait travaillé au moins deux ans (pas obligatoirement consécutifs) au cours des cinq ans précédant l’arrivée du dernier enfant s’il y a deux enfants à charge (ou dix ans, s’il y en a trois ou plus). Son montant mensuel est de l’ordre de 500 € en cas de cessation totale d’activité (ce montant est réduit en cas d’activité professionnelle à temps partiel). L’APE n’est pas cumulable avec l’APJE et l’APE à taux plein ne l’est pas avec les aides directes aux ménages pour garde de jeunes enfants.

#### **3 – Des aides aux modes rémunérés de garde collective ou individuelle de l’enfant**

Selon les données de la CNAF, au 31 décembre 2001, environ 43 % des 2,3 millions d’enfants de moins de trois ans étaient gardés à titre principal par l’un de leurs parents (la moitié de ces ménages perçoivent l’APE), 11 % étaient scolarisés en maternelle, 11 %

accueillis en crèche, 20 % gardés par une assistante maternelle libérale, 1,5 % gardé par une employée de maison déclarée et 13,5 % confiés à un autre mode de garde (grands-parents, employées de maison non déclarées...). Entre trois et six ans, presque 100 % des enfants étaient scolarisés en maternelle, 12 % étaient accueillis pour tout ou partie de la journée par une assistante maternelle, 2 % par une employée de maison déclarée et 13 % fréquentaient un centre de loisirs sans hébergement.

Les collectivités locales financent une partie importante du coût des services collectifs d'accueil des jeunes enfants (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs sans hébergement...), avec le soutien des prestations de service et des contrats enfance de la branche famille. Le complément est versé par les parents qui doivent acquitter des tarifs en principe proportionnels à leurs revenus (en moyenne 10 à 12 % du revenu pour une place en crèche).

S'ils font appel à une assistante maternelle libérale (assistante maternelle agréée par le conseil général et gardant à son domicile un maximum de trois enfants de moins de six ans), les parents peuvent bénéficier de l'AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) qui consiste, d'une part, en une prise en charge des cotisations sociales dues au titre de cet emploi et, d'autre part, en une aide directe variant de 65 à 200 € par mois, suivant les revenus du ménage et l'âge de l'enfant.

S'ils recourent à une garde par une employée de maison<sup>1</sup>, les parents d'enfants de moins de six ans peuvent bénéficier de l'AGED (allocation de garde d'enfant à domicile) qui assure une couverture de 50 à 75 % des charges sociales dues, sous plafond, selon les revenus du ménage et l'âge de l'enfant.

Enfin, les parents faisant garder leurs enfants bénéficient de réductions d'impôts, à hauteur de 25 ou 50 % de leurs dépenses plafonnées, suivant le mode de garde retenu.

#### **4 – Des avantages en matière de retraite**

L'APJE et une partie de l'APE donnent droit à des cotisations de retraite prises en charge par la branche famille dans le cadre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) : cette aide s'élève à environ 1,4 Md€ au titre de l'APJE (y compris pour les parents qui continuent à travailler) et 0,6 Md€ au titre de l'APE.

---

1) Les aides sont accordées indépendamment du sexe de l'employé, mais pour la garde des jeunes enfants, ces employés sont à plus de 95 % des femmes.

### La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

A la suite des annonces gouvernementales faites le 29 avril 2003 lors de la Conférence de la famille et du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, l'APJE, l'APE, l'AFEAMA et l'AGED sont désormais regroupées dans le cadre de la nouvelle PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) applicable aux enfants nés ou adoptés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, selon les modalités suivantes : une prime de naissance et l'allocation de base qui correspondent à l'APJE avec des montants et des conditions de ressources légèrement modifiés, un complément de libre choix du mode de garde pour les gardes rémunérées qui reprend les anciennes AFEAMA et AGED avec des barèmes un peu modifiés (visant en particulier à rendre le recours aux assistantes maternelles plus accessibles pour les ménages modestes) et un complément de libre choix d'activité pour les parents inactifs (ou actifs à temps partiel) qui reprend l'APE avec une extension au premier enfant pendant une durée d'en principe six mois sous certaines conditions d'activité antérieure.

## B – Des dépenses s'élevant à plus de 12 Md€

Au total, le coût des aides décrites ci-dessus s'élève à plus de 12 Md€:

### Montant des aides spécifiques à la petite enfance (en 2001 et en Md€, montants arrondis)

APJE	2,80
APE	2,90
Aides à l'accueil :	4,58
<i>Dépenses des collectivités locales pour l'accueil collectif</i>	<i>1,00</i>
<i>Dépenses de la branche famille pour l'accueil collectif*</i>	<i>1,00</i>
AFEAMA	1,90
AGED	0,13
<i>Réductions d'impôts</i>	<i>0,35</i>
<i>Avantages fiscaux des assistantes maternelles</i>	<i>0,20</i>
Avantages retraite (AVPF liée à APJE et à APE)	2,00
<b>Total</b>	<b>12,28</b>

\* Source CNAF Hors aides exceptionnelles à l'investissement (environ 0,46 Md€ à la charge de la branche famille au titre du fonds d'investissement pour la petite enfance -FIPE- créé en 2001 et de l'aide exceptionnelle à l'investissement -AEI- mise en place en 2002).

Ces 12 Md€ bénéficient pour l'essentiel (près de 10 Md€) aux seuls parents d'enfants de moins de trois ans. A l'exception de celles qui ne perçoivent pas l'APE bien que l'enfant soit gardé par un parent inactif (enfant unique ou conditions antérieures d'activité non remplies) et de celles qui ont recours à une garde non rémunérée ou non déclarée, chacune des familles ayant un enfant de moins de trois ans bénéficie d'un soutien mensuel public d'au moins 400 € au titre de cet enfant (APE, crèche, AFEAMA, AGED et baisses d'impôt).

A la suite des travaux de la Conférence de la famille, le gouvernement a annoncé le 29 avril 2003 des mesures nouvelles qui devraient s'appliquer, en ce qui concerne les aides financières, aux enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et qui vont modifier significativement le dispositif actuel d'aide à la petite enfance.

Le coût de ces mesures en année pleine est évalué par le gouvernement à environ 1 Md€: 850 M€ pour la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui inclut la prime à la naissance, 50 M€ pour l'amélioration du statut des assistantes maternelles et 100 M€ au titre des mesures fiscales pour les entreprises. Un nouveau « Plan crèches » de 200 M€ sera également lancé début 2004 et devrait permettre de créer 20 000 places d'accueil collectif sur trois ans, avec une priorité pour les projets innovants et les crèches d'entreprises.

## **C – Les autres aides dont bénéficient les parents d'enfants de moins de six ans**

Au-delà des aides décrites ci-dessus, les parents d'enfants de moins de six ans bénéficient des soutiens suivants :

### **1 – Les congés de maternité, de paternité et parentaux**

Indemnisé par l'assurance maladie au prorata du salaire antérieur (avec un plafonnement des indemnités journalières à environ 65 €), le congé de maternité a une durée de 16 semaines pour les deux premiers enfants (6 semaines de congé prénatal et 10 semaines de congé postnatal) et de 26 semaines à partir du troisième enfant. Son coût annuel total est de l'ordre de 2 Md€

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le congé de paternité est indemnisé sur les mêmes bases que le congé de maternité (mais pris en charge par la branche famille). Il a une durée de 11 jours (18 jours en cas de naissances multiples) et doit être pris, sans

fractionnement, dans les quatre premiers mois de l'enfant. Son coût, dès 2002, s'est élevé à 0,2 Md€

Enfin, après la naissance de l'enfant et la fin du congé de maternité, tout salarié d'une entreprise depuis plus d'un an (et tout fonctionnaire titulaire) peut demander un temps partiel ou un congé parental d'éducation. Ce congé, qui est d'un an maximum et qui ne peut être refusé par l'employeur, n'est pas rémunéré. Il peut être renouvelé deux fois, mais ne peut se prolonger après le troisième anniversaire de l'enfant (sauf adoption).

## **2 – Les autres prestations de la politique familiale**

Les parents d'enfants de moins de six ans sont éligibles à la quasi-totalité des aides relevant de la politique familiale, selon les conditions de droit commun de chacune d'entre elles. Ils perçoivent en particulier (selon leurs ressources, leur situation familiale et le nombre d'enfants à charge) les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial, l'allocation de parent isolé, ainsi que les aides au logement et le RMI dont les montants varient fortement en fonction du nombre d'enfants. Ils bénéficient également d'allègements fiscaux et d'avantages familiaux.

## **3 – Les classes maternelles**

Les maternelles accueillent environ un tiers des enfants de deux à trois ans et la quasi-totalité des enfants âgés de trois à six ans. Selon le ministère en charge de l'éducation nationale<sup>2</sup>, leur coût total pour la collectivité s'est élevé à environ 9,3 Md€ en 2002 (soit 4 000 € environ par élève), l'essentiel de la dépense étant pris en charge par l'Etat (5,2 Md€) et par les communes (3,8 Md€).

## **II – Des résultats relativement satisfaisants**

Au regard des principaux objectifs de la politique d'aide à la petite enfance (natalité, justice sociale, conciliation de la vie professionnelle et familiale, et lutte contre le travail clandestin), les résultats obtenus dans notre pays paraissent globalement satisfaisants :

---

<sup>2</sup> RERS-2002 – Ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

## **A – Une fécondité plus élevée que celle de la plupart des autres pays de l'Union européenne**

Avec un indice conjoncturel de fécondité de 1,9 en 2000, la France occupe la première place au sein de l'Union européenne avec l'Irlande, assez loin devant le Royaume-Uni et la Belgique (1,7), la Suède (1,5), l'Allemagne (1,35), l'Italie et l'Espagne (1,25). En 2000, la France a compté plus de naissances que l'Allemagne, dont la population est pourtant de 82 millions d'habitants, et son solde naturel a représenté les deux tiers du solde de l'Union européenne toute entière.

La France est également le seul pays européen où l'indice de fécondité a progressé depuis 1994, ce qui coïncide avec une relance importante des aides financières à la petite enfance (APE accordée dès le second enfant au lieu du troisième précédemment, augmentation significative des montants de l'AFEAMA, de l'AGED et des réductions fiscales pour garde d'enfants). Faute d'études statistiques précises et en raison de la complexité des déterminants de la fécondité, il n'est pas possible d'établir un lien précis et fiable entre le niveau de la politique familiale, et en particulier de la politique relative à la petite enfance, et le niveau de la fécondité. Il est toutefois probable que la politique française, parmi les plus généreuses en Europe, contribue au niveau comparativement élevé de notre natalité<sup>3</sup>.

## **B – Un effet redistributif**

Les aides spécifiques à la petite enfance ont un effet redistributif significatif car elles sont en majorité forfaitaires, ou décroissantes avec le revenu, ou soumises à des conditions de ressources. Ajoutées aux autres soutiens publics à composante familiale, elles permettent aux ménages vivant avec un RMI de voir leur revenu global augmenter de 50 à 100 % à la naissance d'un enfant et de 20 à 30 % en moyenne pour les ménages vivant avec un SMIC.

Une étude récente de l'INSEE<sup>4</sup> montre que, si le taux moyen de pauvreté des enfants (enfants vivant dans des familles dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population française) est de 8 %, il n'est que de 5 à 6 % avant l'âge de trois ans, contre plus de 10 % au-delà de treize ans. Cet écart est expliqué

---

3) Il convient cependant de signaler que ce niveau, s'il devait se maintenir, ne permettra pas à terme un accroissement naturel de notre population.

4) Etude publiée en avril 2003 et portant sur les années 1998-1999.

principalement par l'importance et la redistributivité des aides spécifiques à la petite enfance.

### **C – Un pourcentage élevé de femmes présentes sur le marché du travail**

Le problème de la garde du jeune enfant, avant l'école obligatoire à partir de six ans, constitue l'un des freins majeurs au développement de l'activité professionnelle des femmes. La politique mise en place en France est l'une des plus complètes d'Europe. En conséquence, malgré un taux de fécondité supérieur à celui de la plupart des pays de l'union européenne, la proportion des femmes de 25 à 49 ans actives et occupées est comparable aux proportions allemandes, britanniques et suédoises (environ 70 %) et très supérieure au niveau enregistré en Italie et en Espagne (environ 50 %). En outre, les femmes françaises qui travaillent sont plus souvent à temps complet qu'ailleurs.

### **D – Une baisse probable de la garde par des employées non déclarées**

Les aides à la petite enfance ont un effet global sur l'emploi difficile à quantifier. Les aides à la garde permettent à des femmes plus nombreuses de se présenter sur le marché du travail, alors que l'APE, au contraire, facilite le retrait temporaire de certaines d'entre elles.

En matière de créations d'emplois déclarés directement liés à la garde, l'effet est en revanche significatif : le nombre d'assistantes maternelles est passé de 130 000 en 1989 à 338 000 en 2001 et le nombre de familles bénéficiant de l'AGED de 12 000 en 1991 à 58 000 en 2001. Le nombre de jeunes enfants et les taux d'activité des mères n'ayant pas progressé dans des proportions comparables pendant la période, il est probable qu'une partie importante de ces emplois est due à la régularisation d'emplois précédemment non déclarés<sup>5</sup>.

Cependant, aujourd'hui encore, les enquêtes et statistiques ne permettent pas de savoir précisément comment sont gardés 300 000 enfants de moins de trois ans (soit 13,5 % de ces enfants), une partie étant

---

5) Un indice fort est donné par l'évolution de l'AGED et de la réduction fiscale associée qui représentent environ 1,5 % du total des aides à la garde pour environ 1,5 % des enfants gardés : le nombre de familles bénéficiaires était de 25 000 avant l'amélioration de ces aides en 1994, 83 000 avant leur réduction significative de 1998 et seulement 58 000 en 2001, avant leur nouvelle amélioration.

sans doute gardée par des membres de la famille autres que les parents et l'autre par des employées non déclarées.

### **III – Des débats encore ouverts**

#### **A – La place de la petite enfance**

Au sein des prestations familiales versées par la branche famille, les prestations spécifiques à la petite enfance ont connu une progression considérable en un peu plus de dix ans, passant de 23 à 33 % du total.

Cette progression s'explique principalement par le triplement du coût de l'APE sur la période, de 0,9 Md€ en 1990 à 2,9 Md€ en 2001, triplement dû en grande partie à l'extension du bénéfice de l'allocation au second enfant, et par le grand succès rencontré par l'AFEAMA depuis sa création (coût de 0,28 Md€ en 1992 et de 1,97 Md€ en 2001).

Une telle évolution répond à un double objectif : d'une part, faciliter la réduction d'activité professionnelle pour les parents qui souhaitent élever eux-mêmes leur enfant pendant ses trois premières années, et, d'autre part, améliorer le dispositif de garde pour les parents souhaitant au contraire poursuivre leur activité professionnelle.

Au sein de la PAJE, les dépenses relatives à la garde par des assistantes maternelles vont probablement continuer à croître au même rythme que ces dernières années<sup>6</sup>. Celles relatives aux employés à domicile, d'un montant absolu beaucoup plus faible, vont connaître une nouvelle progression, avec l'amélioration récente des déductions fiscales liées à la garde à domicile. Pour leur part, les dépenses de crèches et d'accueil collectif vont croître plus fortement que ces dernières années, en raison de l'augmentation significative de l'offre de places permise par les récentes aides à l'investissement (FIPE et AEI). La création du congé de paternité entraîne un coût annuel non négligeable pour la branche famille. Enfin, la hausse de natalité enregistrée en 2000 et 2001 par rapport aux années précédentes va entraîner une hausse quasiment automatique des

---

6) Les demandes non satisfaites des parents sont encore importantes. Le rapport du groupe de travail du commissariat général au plan « Prospective des métiers et des qualifications », rapport publié en décembre 2002, indique que le métier d'assistante maternelle est celui qui devrait, de loin, créer le plus d'emplois dans la décennie (création de 448 000 emplois entre 2000 et 2010).

dépenses d'APJE et probablement des dépenses liées à la garde du jeune enfant.

Par ailleurs, les mesures annoncées le 29 avril 2003 concernent principalement la petite enfance. Elles vont à la fois accroître les dépenses totales de la branche famille et augmenter la part des aides réservées aux jeunes enfants.

Les parents d'enfants de moins de six ans reçoivent, proportionnellement, beaucoup plus d'aides que les parents d'enfants plus âgés<sup>7</sup>, d'où l'évolution du taux de pauvreté des enfants retracée plus haut. Les aides directement liées à la garde des jeunes enfants (AFEAMA, AGED, prestations de services et contrats enfance) paraissent justifiées globalement, dans la mesure où elles compensent en partie l'absence d'école universelle avant trois ans. On peut toutefois s'interroger sur la logique consistant à fixer à six ans l'âge limite de l'éligibilité à l'AFEAMA et à l'AGED : même si, en raison de la quasi-universalité de l'école dès trois ans, les besoins des parents en matière de garde d'enfants diminuent à partir de cet âge de l'enfant, ils ne disparaissent pas pour autant totalement lorsque l'enfant atteint l'âge de six ans.

L'APE répond au souhait de nombreux parents de pouvoir garder eux-mêmes leurs enfants avant l'entrée en maternelle. Elle suscite toutefois diverses critiques ; en particulier, certains parents pourraient préférer conserver la possibilité de réduire leur activité professionnelle avec compensation financière lorsque leurs enfants sont en difficulté, quel que soit l'âge auquel ces difficultés surviennent.

Pour justifier l'existence de l'APJE, outre une préférence collective implicite pour le très jeune enfant, il est possible d'évoquer plusieurs éléments : à sa naissance, l'enfant crée un surcroît de charge important ; les parents de jeunes enfants ont en général des revenus inférieurs à ceux des parents d'enfants plus âgés ; l'impact nataliste de l'aide accordée au jeune enfant est peut-être plus important.

---

7) De manière approximative, on peut considérer que les parents d'enfants de moins de six ans représentent un peu moins d'un tiers des parents d'enfants éligibles aux prestations familiales et perçoivent plus de la moitié de ces prestations. Ou encore, les parents d'enfants de moins de trois ans représentent entre 10 et 15 % des parents d'enfants éligibles et perçoivent plus de 35 % du total des prestations familiales.

Cependant, les avantages différés de retraite auxquels donne droit l'APJE s'ajoutent à l'ensemble des autres avantages retraite versés au titre de l'enfant<sup>8</sup> et accroissent les dépenses spécifiques de la branche famille liées à la petite enfance.

## **B – La politique relative aux modes de garde rémunérée du jeune enfant**

### **1 – Des objectifs incertains**

Les dépenses relatives à la garde des jeunes enfants augmentent très fortement depuis dix ans, sans qu'aucun objectif ait été précisément défini en matière de niveau de service à offrir aux parents. Implicitement, semble émerger un « droit à la garde », selon lequel les enfants de moins de trois ans devraient avoir accès à un mode de garde gratuit ou peu coûteux. Un tel droit à la garde, qui n'existe ou n'est pas loin d'exister qu'au Québec et en Suède<sup>9</sup>, supposerait des budgets considérables car si une institutrice peut s'occuper de dix à quinze enfants en maternelle, une assistante maternelle ou une puéricultrice peut difficilement se voir confier plus de trois à cinq enfants de moins de trois ans simultanément.

De plus, apparaît dans de nombreuses réflexions l'idée d'un « libre choix du mode de garde », selon lequel non seulement tous les parents pourraient avoir accès à une garde, mais auraient également le choix entre une garde en crèche ou une garde par une assistante maternelle, ce qui paraît financièrement et matériellement irréaliste.

### **2 – Les attentes insuffisamment prises en compte**

En ce qui concerne la santé et le développement de l'enfant, les évaluations disponibles, réalisées par des psychologues, médecins et sociologues, ne semblent pas conclure de manière claire à un avantage déterminant d'un des modes de garde sur les autres.

---

8) En particulier, les bonifications de pensions accordées aux hommes et aux femmes ayant eu trois enfants ou plus (coût global d'environ 7 Md€) et les majorations de durée d'assurance pour les femmes qui ont élevé des enfants, qu'elles aient ou non interrompu leur activité professionnelle (coût global d'environ 4 Md€).

9) Dans la majorité des pays européens, on considère que la garde du jeune enfant relève principalement du champ privé de la famille. En Allemagne et dans les pays méditerranéens par exemple, l'aide publique à la garde des jeunes enfants est extrêmement faible.

Pour les parents, le souhait premier est de trouver un mode de garde sûr et accessible. Malgré l'importance des crèches et le nombre croissant d'assistantes maternelles libérales, la demande non satisfaite, mesurée de manière assez imprécise, est sans doute élevée.

S'ils avaient le choix du mode de garde, les parents semblent préférer assez nettement la garde par une assistante maternelle libérale, comme le montre une enquête du CREDOC de 1997 portant sur les personnes ayant au moins un enfant de moins de six ans et ne gardant pas elles-mêmes leurs enfants : l'assistante maternelle libérale est le mode de garde le plus satisfaisant pour 36 % de l'échantillon (contre 20 % pour la crèche) et la crèche est le mode de garde présentant le plus d'inconvénients pour 38 % des parents (contre 7 % pour l'assistante maternelle).

Les enquêtes d'opinion, malheureusement insuffisamment développées (d'autant qu'elles portent en général sur l'ensemble de la population et non sur les seuls parents de jeunes enfants), montrent également que le principal reproche fait aux crèches est leur souplesse insuffisante (places à la journée et à l'année, horaires d'amplitude limitée, nécessité de trouver en urgence une autre solution si l'enfant est malade ou si les parents ont des contraintes professionnelles imprévues).

Face à ce constat, la CNAF commence à promouvoir en priorité les lieux d'accueil présentant plus de souplesse, comme les lieux « multi-accueil », juxtaposant crèche et halte-garderie<sup>10</sup>. Toutefois, en dehors du versement de l'AFEAMA et des exonérations fiscales propres à cette profession, aucune véritable politique volontariste n'a été menée jusqu'à présent en faveur de la formation et de l'installation d'assistantes maternelles dans les zones où la pénurie est patente.

### **3 – Un coût pour la collectivité de la garde en crèche environ double de celui de la garde par une assistante maternelle**

La garde par une assistante maternelle revient en général plus de deux fois moins cher à la collectivité que la garde dans une crèche. Cette comparaison doit toutefois être nuancée dans la mesure où les prestations assurées ne sont pas les mêmes :

---

10) C'est le cas, en particulier, des récentes aides à l'investissement (FIPE et AEI), mais les contrats enfance et surtout les prestations de service restent très orientés vers les modes traditionnels d'accueil collectif.

**Coût mensuel total pour la collectivité d'un accueil à temps complet pour une famille avec un enfant de moins de trois ans non scolarisé<sup>11</sup>**

*En €*

Revenu des parents	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC
Type d'accueil				
Crèche collective	1 068	995	920	729
Assistante maternelle	447	430	426	426
Employée à domicile			517	457

*Source : CNAF, DSER - novembre 2002 sur la base des barèmes 2002.*

La garde d'un enfant en crèche coûte en moyenne plus de 10 000 € par an, alors que la garde par une assistante maternelle libérale entraîne une dépense publique inférieure à 5 000 €.

**4 – Des coûts laissés à la charge des parents variant assez fortement suivant les modes de garde**

La politique d'aide à la petite enfance peut paraître trop complexe. Cette complexité est en partie inévitable, en raison de la multiplicité des objectifs poursuivis. En matière d'aide à la garde rémunérée de jeunes enfants, le dispositif d'aide et de financement doit tenir compte de deux facteurs : d'une part, les modes de garde sont très différents, les accueils collectifs nécessitant, par exemple, des investissements, ce qui n'est pas le cas des modes de gardes plus individuels ; d'autre part les financeurs sont multiples : collectivités locales et action sociale de la branche famille pour l'accueil collectif, prestations légales de la branche famille pour la garde individuelle, réductions d'impôt et participation des parents pour tous les modes de garde rémunérés.

Au total, les taux d'effort des parents varient fortement selon leurs revenus et le mode de garde choisi :

---

11) Pour situer l'importance des cas représentés dans ces tableaux, il est utile d'avoir à l'esprit la répartition des familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans selon leur revenu net. Elle est la suivante: 18 % des familles ont un revenu net inférieur au SMIC; 29 % entre un et deux SMIC ; 24 % entre deux et trois SMIC; 21 % entre trois et cinq SMIC ; 8 % ont un revenu net supérieur à cinq SMIC.

**Taux d'effort des familles en pourcentage de leurs revenus (APJE prise en compte), pour un accueil à temps complet (20 jours/mois)**

Revenu des parents	1 SMIC	2 SMIC	3 SMIC	5 SMIC
Type d'accueil				
Crèche collective	- 6,4 %	1 %	8,2 %	9,6 %
Assistante maternelle	11,4 %	6,6 %	9,5 %	6,2 %
Employée à domicile			41,3 %	26,6 %

*Source : CNAF, DSER – novembre 2002 sur la base des barèmes 2002. Lecture : en tenant compte de l'APJE, les ménages dont les revenus sont égaux à deux SMIC doivent dépenser 1% de leurs revenus pour faire garder leur enfant en crèche et 6,6% pour le faire garder par une assistante maternelle.*

Ces variations s'expliquent en grande partie par les différences de coût de chacun des modes de garde et par la volonté de subventionner fortement la garde en crèche pour les ménages les plus modestes, afin de leur offrir la possibilité de faire garder leurs enfants à des conditions financières acceptables. Les enquêtes réalisées confirment qu'il s'agit d'une des réussites du dispositif actuel, puisque les critiques portent beaucoup moins sur des problèmes d'accessibilité financière que sur la question de l'accessibilité physique.

Elles ont toutefois l'inconvénient de compliquer les calculs financiers des ménages et d'orienter trop fortement les ménages modestes vers la seule garde en crèche, ce qui pose deux problèmes majeurs : d'une part, il n'existe pas de crèches dans de nombreuses zones géographiques, en particulier lorsque l'habitat est dispersé, ce qui prive ces ménages modestes de toute offre de garde déclarée et peu coûteuse, d'autre part la subvention apportée est beaucoup plus coûteuse pour la collectivité que si elle portait sur la garde par une assistante maternelle<sup>12</sup>.

C'est pourquoi l'une des mesures principales annoncées le 29 avril 2003 consiste à abaisser le taux d'effort des ménages aux revenus modestes ayant recours à une assistante maternelle libérale pour le rendre comparable à celui relatif à l'accueil en crèche.

---

12) Ce constat s'explique en grande partie par le fait que le dispositif est ancien et s'est constitué à une époque où la garde par une assistante maternelle libérale était encore marginale. La création et le succès de l'AFEAMA ont profondément changé le contexte, sans entraîner à ce stade de réexamen des différentes procédures.

## **5 – Des réflexions à poursuivre sur la structure et la répartition des modes de garde**

Le problème majeur en matière de garde du jeune enfant est aujourd'hui l'absence de toute offre accessible financièrement au plus grand nombre (c'est-à-dire offre en accueil collectif), dans de très nombreuses zones d'habitation. Une réflexion pourrait être menée en la matière, selon cinq axes principaux :

### *a) Améliorer l'évaluation des besoins et de leur répartition géographique*

Actuellement, l'évaluation des besoins est très imprécise. Ainsi, les demandes non satisfaites de garde en crèche sont en principe comptabilisées, alors que les parents qui recherchent sans succès une assistante maternelle ne semblent pas être réellement recensés. Le besoin, en réalité, s'exprime de façon assez informelle au sein des associations ou regroupements de parents, souvent très actifs auprès des élus locaux.

Il serait utile de formaliser davantage la procédure et d'y associer tous les partenaires, y compris l'éducation nationale, car les ouvertures de crèches et de maternelles accessibles aux enfants de deux ans ne semblent pas coordonnées aujourd'hui, en élaborant par exemple, comme le recommandait le haut conseil de la population et de la famille dans son avis de février 2003, des « schémas territoriaux de la petite enfance ».

### *b) Réduire, dans la mesure du possible, le coût unitaire des places en crèches et rechercher des financements complémentaires*

Les places en crèche sont coûteuses en raison des normes strictes imposées aux modes d'accueil collectif (nombre de professionnels par enfant, qualité des locaux...). Ces normes pourraient faire l'objet d'un réexamen, sans conduire à mettre en cause la qualité et la sécurité de ces modes d'accueil.

Par ailleurs, les pouvoirs publics pourraient rechercher des partenaires susceptibles de créer de nouvelles places de crèche en supplément de celles financées par les collectivités locales. C'est dans ce cadre que le gouvernement a annoncé, le 29 avril dernier, la prochaine création d'un crédit d'impôt pour les entreprises finançant de nouvelles

places d'accueil<sup>13</sup> ou, plus généralement, décidant de dépenses en faveur de la famille.

*c) Développer l'organisation de la garde par les assistantes maternelles libérales*

La garde par une assistante maternelle libérale permet de créer deux fois plus de places qu'en crèches avec le même budget et sans la nécessité de financer un investissement de départ. Elle semble, de plus, mieux répondre aux attentes des parents. Enfin, elle ne paraît pas moins favorable au développement et à la socialisation de l'enfant. Elle pourrait donc faire l'objet d'une politique volontariste selon les axes suivants :

- réduire le taux d'effort des familles aux revenus modestes. L'aide aux assistantes maternelles pour réduire les pénuries d'offre de garde dans de nombreuses régions n'a de sens que si tous les ménages peuvent y avoir accès sans être dissuadés par des taux d'effort trop élevés, dissuasion qui peut exister aujourd'hui pour les ménages les plus modestes : le « complément de libre-choix du mode de garde » de la future PAJE devrait faire disparaître cette difficulté ;
- subventionner davantage la garde par une assistante maternelle dans certaines zones urbaines ou d'habitat dispersé où l'offre de garde est trop faible<sup>14</sup>. Les collectivités locales pourraient par exemple réserver la location de certains logements sociaux à des assistantes maternelles actives ;
- mieux former les assistantes maternelles. Aujourd'hui, les assistantes maternelles libérales doivent être agréées par les services départementaux de la protection maternelle et infantile et suivre une formation de 60 heures sur 5 ans, dont 20 heures réparties sur les deux premières années. Une formation plus approfondie améliorerait la qualité de leur travail et contribuerait à leur donner un véritable avantage professionnel par rapport aux employées à domicile ou aux gardes non déclarées.

---

13) Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, il existait déjà 224 crèches d'entreprises (dont une majorité dans les hôpitaux et les entreprises publiques), pour un total de 15 300 places offertes, dont 40 % en Ile-de-France.

14 Les assistantes maternelles libérales bénéficient aujourd'hui d'un statut fiscal assez avantageux (coût annuel global d'environ 200 M€). L'incitation est générale, et pas forcément suffisante pour les conduire à s'installer dans certaines zones où leur présence accrue serait souhaitable.

*d) Inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de services à la personne.*

Ces métiers, et, plus particulièrement ceux liés à la petite enfance, devraient créer un nombre très élevé d'emplois dans les années à venir. Mais si le besoin est incontestable et si le financement paraît exister, il n'est pas assuré que l'offre progressera au rythme prévu. Il conviendrait de mener des actions d'information dès le collège et d'organiser de manière plus précise des filières spécialisées.

*e) Améliorer l'information des parents*

Le système est complexe et les intervenants multiples. Chacun de ces intervenants, en particulier les mairies, les CAF et les services départementaux de la protection maternelle et infantile, a mis en place une politique de communication destinée à informer les parents sur les aides ou sur la disponibilité des modes de garde dans leur quartier. Parmi les mesures annoncées le 29 avril dernier, figure la création de centres d'information uniques, plus connus et plus facilement accessibles pour des parents souvent mal informés sur les dispositifs de garde à la naissance de leur premier enfant.

## **C – Le système actuel de congés après la naissance et d'APE**

Dans la plupart des pays européens, l'APE n'existe pas et le congé de maternité est plus long et mieux rémunéré qu'en France. Seuls les pays scandinaves offrent une compensation financière élevée sur longue durée comme le fait la France avec l'APE, mais suivant des modalités très différentes : congé parental d'une durée de 6 à 18 mois et rémunéré entre 66 et 100 % du salaire antérieur.

Le principal reproche fait au congé de maternité actuel est sa relative brièveté après la naissance - dix semaines -, ce qui ne permet pas toujours à la mère d'organiser la garde de l'enfant.

Le congé parental d'éducation, non rémunéré, présente l'inconvénient de ne pouvoir être pris au-delà du troisième anniversaire

de l'enfant, alors que certains parents pourraient préférer s'arrêter à d'autres périodes plus tardives<sup>15</sup>.

L'APE, qui peut être perçue jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, suscite un certain nombre d'autres débats :

- l'allocation bénéficie à des parents qui avaient arrêté de travailler préalablement à l'attribution de l'aide<sup>16</sup> et n'avaient pas toujours l'intention de reprendre leur activité professionnelle, ou à des parents qui auraient de toute façon arrêté à la naissance de leur enfant, même sans aide financière ;
- le premier enfant ne donne pas droit à l'allocation, alors que les parents font face aux mêmes problèmes de garde que pour les suivants : cette critique devrait être en partie levée après la mise en place de l'allocation d'une durée maximale de six mois annoncée le 29 avril ;
- l'accès aux crèches n'est pas limité pour les bénéficiaires de l'allocation à taux plein ou partiel, alors que le cumul avec l'AFEAMA et l'AGED est interdit ou limité, ce qui ne paraît pas cohérent avec la vocation de l'APE qui est d'aider les parents qui arrêtent de travailler pour élever eux-mêmes leurs jeunes enfants<sup>17</sup> ; de même, la scolarisation en maternelle n'interrompt pas l'éligibilité à l'aide ;
- l'allocation pourrait également contribuer à éloigner durablement du marché du travail certains bénéficiaires : le père ou la mère ayant bénéficié de l'APE pour trois enfants successifs, par exemple, peut avoir du mal à retrouver un emploi. Les pouvoirs publics ont conscience du risque et mis en place une « APE Intéressement », consistant à verser deux mois supplémentaires d'APE aux parents reprenant leur activité entre le 18<sup>ème</sup> et le 30<sup>ème</sup> mois de l'enfant (de plus, la formation professionnelle en période d'APE et de congé parental est encouragée).

---

15) Une allocation de présence parentale a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, versée pendant quatre mois par les CAF (ou exceptionnellement douze mois) pour enfant gravement malade, accidenté ou handicapé. Sa montée en puissance est plus lente que prévu (coût de 15 M€ en 2002).

16) Entre un quart et un tiers des bénéficiaires était au chômage ou n'avait pas d'activité au moment de l'attribution de l'aide.

17) De plus, l'APE n'étant pas imposable, elle n'est pas prise en compte dans le calcul des tarifs de crèche.

---

**CONCLUSION**

---

*La politique française d'aide aux parents d'enfants de moins de six ans repose sur des soutiens financiers variés (APJE, APE, aides à la garde et AVPF) dont le montant total, environ 12 Md€, est l'un des plus élevés de l'Union européenne.*

*Ces aides diverses et importantes ont probablement contribué à maintenir dans notre pays un taux de fécondité parmi les moins faibles d'Europe en même temps qu'un taux d'activité professionnelle des femmes élevé.*

*Néanmoins, certains aspects de cette politique peuvent susciter questions ou débats, tels que les modalités actuelles de l'APE ou la forte priorité donnée au plus jeune âge dans l'orientation des prestations familiales (les aides à la petite enfance représentent aujourd'hui 33 % du total des prestations familiales, contre 23 % en 1990, pourcentage qui devrait encore augmenter ces prochaines années). Par ailleurs, le volet central relatif à la garde rémunérée du jeune enfant semble manquer en partie de rationalité et pourrait sans doute être amélioré avec une meilleure évaluation des besoins et de leur répartition géographique, une réduction, dans la mesure du possible, du coût unitaire des places en crèches, une meilleure organisation et une meilleure prise en charge financière de la garde par les assistantes maternelles.*

*Les mesures annoncées par le gouvernement le 29 avril 2003 et applicables à compter du 1er janvier 2004 visent à simplifier le dispositif, en fusionnant et remplaçant des prestations antérieures, et à corriger certaines de ses faiblesses. Leur mise en œuvre et leurs résultats devront être évalués au regard de leur coût (environ 1 Md€ en année pleine) et des objectifs généraux de la politique familiale relative au jeune enfant.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage le jugement critique de la Cour sur l'allocation parentale d'éducation (APE). Son effet d'aubaine est élevé dans la mesure où de nombreux parents auraient arrêté de travailler même sans aide. De plus, l'accès aux crèches n'est pas limité pour les bénéficiaires de l'allocation à taux plein ou partiel, ce qui est contradictoire avec l'objectif de l'APE qui est d'aider les parents qui s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants. Enfin, l'APE contribue à éloigner durablement du marché du travail certains de ses bénéficiaires, comme l'ont montré en 1994 l'extension du champ de l'APE aux familles de deux enfants (au lieu de trois jusqu'alors), à la condition que le benjamin soit âgé de moins de trois ans, et l'assouplissement des conditions d'activité à réunir pour accéder à cette prestation (deux ans d'activité au cours des cinq dernières années au lieu de deux ans au cours des trente derniers mois jusqu'alors). Cette réforme a eu un effet très prononcé sur le taux d'activité des femmes ayant deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans : leur taux d'activité est passé entre 1994 et 1997 de 65 % à 53 %<sup>18</sup>.*

*Pour cette raison, le MINEFI n'est pas favorable à l'extension du droit au congé parental d'éducation et à l'APE au-delà du troisième anniversaire de l'enfant. Cette aide doit rester ciblée sur les parents de très jeunes enfants. C'est la raison pour laquelle l'allocation de libre choix d'activité qui, dans le cadre de la nouvelle Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, se substituera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 à l'APE, restera réservée aux parents d'enfants de moins de trois ans.*

*Par ailleurs, le MINEFI note que la Cour ne prend pas en compte dans son analyse l'allocation pour parent isolé (API), servie également par les CAF et qui a pour objet de garantir un niveau minimum de revenus aux personnes qui assument seules la charge effective d'un ou plusieurs jeunes enfants. La cohérence envers les diverses prestations compensant l'interruption d'activité (APE, API, RMI servi aux familles monoparentales, etc.) pose une double question d'articulation des outils et d'efficacité de la dépense publique. Le montant de l'API est notamment supérieur au RMI de 12 à 26 % suivant les configurations familiales. Le rôle de l'API soulève plusieurs interrogations de fond. A titre d'illustration, la différenciation entre les personnes isolées chargées de famille bénéficiant de l'API et les familles monoparentales bénéficiant du RMI ne tient qu'au caractère récent de l'isolement du chef de famille ou à l'âge du benjamin, inférieur à trois ans. Or, le barème du RMI prend de son côté déjà en compte des spécificités liées*

---

<sup>18</sup>) « L'APE : entre politique familiale et politique pour l'emploi », Données sociales 1999.

à l'isolement en étant plus favorable aux individus isolés chargés de famille (pour lesquelles le 1<sup>er</sup> enfant équivaut à 0,5 part) qu'aux couples chargés de famille (pour lesquels le 1<sup>er</sup> enfant équivaut à 0,3 part). L'attribution d'un minimum social sur une condition relative à la vie privée donne enfin lieu à des difficultés de contrôle (de la réalité et de la durée de l'isolement).

#### RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA FAMILLE

Concernant les modes de garde rémunérée du jeune enfant, aucune politique volontariste n'a été menée jusqu'à présent, la plupart des initiatives relevant de projets politiques locaux et d'actions concertées entre des équipes municipales, départementales et la caisse des allocations familiales. L'Etat crée le cadre d'exercice des métiers en rendant, si possible, ceux de la petite enfance attractifs (cf. réforme du statut des assistantes maternelles et conclusions du groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit, présidente de la fédération nationale des familles rurales), mais aussi les conditions favorisant le développement des modes d'accueil (PAJE, plan crèches) sans se substituer à ce qui relève d'initiatives locales. Le rapport de la Cour s'en fait d'ailleurs l'écho, lorsqu'il indique que « Les collectivités locales pourraient par exemple réserver la location de certaines logements sociaux à des assistantes maternelles actives ».

La non-existence de crèches dans les zones rurales relève de l'explication donnée supra. En outre, la solvabilisation de telles structures, qui doivent relever le plus souvent d'actions intercommunales, est difficile et ce pour plusieurs raisons : les distances et les moyens de transport, le coût du personnel (conséquences des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> août 2000), la présence de personnel qualifié (comment l'attirer), l'obtention de la masse critique en termes de tiers financement, la culture de ces régions rurales qui privilégient d'autres modes de garde (assistantes maternelles, grands-parents...).

Concernant les observations de la Cour sur « des coûts laissés à la charge des parents variant assez fortement suivant les modes de garde », la prise en compte de l'APJE, prestation qui n'est pas destinées à compenser le coût de la garde d'enfant, fausse le tableau. Par exemple, le taux d'apport d'une famille à un SMIC pour une assistante maternelle est ainsi en réalité de 25 %.

Concernant les normes strictes imposées aux modes d'accueil collectif, le rapport de la Cour indique qu'elles « pourraient faire l'objet d'un réexamen, sans conduire à mettre en cause la qualité et la sécurité de ces modes d'accueil ». La révision des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> août 2000 est en cours. (suite du rapport du groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit, mais aussi à la demande de nombre de parlementaires).

*Elles sont revues en ne perdant cependant pas de vue la sécurité et le nécessaire épanouissement des enfants.*

*Le rapport de la Cour préconise « d'inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de services à la personne ». Le groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit fait le même constat. Le travail interministériel (mise en place du comité de pilotage le 20 novembre 2003) se penchera sur ce point en revisitant en particuliers les métiers de la petite enfance en accueil collectif.*

*Concernant l'amélioration de l'information des parents, les centres d'information uniques sont en fait des points-info familles (PIF), mais le projet de loi réformant le statut des assistantes maternelles prend acte de la nécessité de mieux mettre en correspondance l'offre et la demande et de mieux diffuser l'information réciproque des droits et devoirs des employeurs et salariés (assistantes maternelles).*

## **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES**

### ***Les dispositifs contractuels en faveur de la petite enfance***

*La Cour des comptes recommande « la poursuite [des] réflexions sur la structure et la répartition des modes de garde ». Cinq axes d'action sont ainsi formulés.*

#### ***1. Améliorer l'évaluation des besoins et leur répartition géographique***

*La Cour des comptes estime que l'évaluation des besoins d'accueil collectif est très imprécise. Pour remédier à cette insuffisance, plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées par le réseau des CAF. Afin de disposer d'un diagnostic le plus exhaustif possible, des travaux sont menés à trois niveaux complémentaires : niveau local ; niveau départemental ; niveau national.*

*Au niveau local, la mise en place d'observatoires locaux de la petite enfance se développe au sein des CAF : on peut estimer qu'environ une vingtaine d'observatoires sont déjà opérationnels. Compte tenu du nombre d'observatoires en projet, ce chiffre devrait augmenter très significativement dans les deux prochaines années.*

*Au niveau départemental, les commissions départementales instituées par le décret n° 2002-798 du 3 mai 2002 se mettent progressivement en place. Elles ont notamment pour mission le recensement des besoins d'offre d'accueil sur le département. Les CAF ont un rôle non négligeable dans ces*

*commissions, à la fois comme expert et comme vice-président. L'ensemble des acteurs dans le domaine de la petite enfance étant représenté, les CAF pourront y impulser un cadre formalisé notamment pour l'accueil des enfants âgés de deux à trois ans voire, dans certains cas, consolider la collaboration déjà existante avec les représentants de l'éducation nationale. Par ailleurs, des contrats de partenariat avec les conseils généraux pour la petite enfance, sont en cours d'expérimentation avec une vingtaine de CAF depuis octobre 2001. Dans ce cadre, le financement d'un diagnostic partagé de l'offre existante et des besoins d'accueil est réalisé par la CAF et le conseil général. Des observatoires départementaux de la petite enfance sont également en projet ou en cours de réalisation. Ils favorisent la mise en commun et l'harmonisation des modes de recueil des données, proposent une vision analytique du diagnostic, élaborent des pistes d'amélioration.*

*Au niveau national, l'Observatoire de la petite enfance mis en place par la CNAF, associe les partenaires nationaux (ministères de tutelle ; éducation nationale ; associations nationales ; INSEE, etc.) notamment à propos de la question de la coordination entre l'accueil en crèche et l'école maternelle. C'est dans ce cadre qu'un groupe de travail a été mis en place en 2002. Constitué de chargés d'études des CAF et des partenaires nationaux, il a pour objectif la construction d'un petit nombre d'indicateurs synthétiques de l'offre existante et des besoins d'accueil (collectif ; individuel) en France. Des premiers éléments seront proposés en février 2004.*

*La réalisation de diagnostics partagés à ces trois niveaux permettra de mieux associer les partenaires à leur niveau d'intervention pour effectuer des propositions adaptées aux spécificités (milieu rural, bassin d'emploi, etc.) des territoires.*

## **2. Réduire, dans la mesure du possible, le coût unitaire des places en crèches et rechercher des financements complémentaires.**

*Ainsi que le précise la Cour des comptes, les places de crèche sont coûteuses en raison des normes strictes imposées aux modes d'accueil collectifs. Elle préconise le réexamen de ces normes à condition toutefois que la sécurité et la qualité ne soient pas remises en cause. Pour autant, la qualité des fonctions d'éducation et de socialisation des enfants pourra difficilement être maintenue sans le recours à des professionnels qualifiés (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, etc.). Par ailleurs, la CNAF a notamment pour objectif (inscrit dans la COG) d'inciter les structures d'accueil à assouplir leur fonctionnement pour mieux répondre aux attentes des familles de jeunes enfants, en particulier avec la mise en place progressive, depuis 2001, de la prestation de service unique pour l'accueil des jeunes enfants âgés de moins de quatre ans. Cette réforme vise notamment à inciter les structures à optimiser leur taux d'occupation, ce qui contribuera à baisser le coût relatif de ces structures d'accueil.*

*De surcroît la CNAF impose aux structures des règles de bonne gestion : la circulaire de mise en place de la prestation de service unique rappelle que le versement de la prestation de service peut être gelée si le taux d'occupation n'atteint pas les 60 %. D'autre part, ce montant de prestation de service est plafonné. La grande majorité des structures collectives d'accueil des jeunes enfants ont des coûts de revient qui dépassent ce plafond. Elles ont donc intérêt à réduire ce coût de façon à limiter une dépense de fonctionnement trop élevée.*

*Enfin la commission d'action sociale du 7 octobre 2003 a exprimé un avis favorable sur la possibilité pour les entreprises de signer un contrat enfance, y compris en collaboration avec les collectivités locales. Cette mesure, qui sera expérimentée dans le courant de l'année 2004, favorisera l'ouverture à de nouveaux partenariats, dans l'élaboration d'une politique en faveur de la petite enfance. Cette ouverture ne résoudra pas en tant que tel le coût de fonctionnement des structures. En revanche, elle pourra notamment permettre aux collectivités locales de voir une partie de leurs dépenses prise en charge par ces entreprises.*

### **3. Développer l'organisation de la garde par les assistants maternels**

*Le développement de l'offre d'assistants maternels implique :*

*- Une meilleure solvabilisation des familles*

*A cet effet, la mise en place de la PAJE au 1<sup>er</sup> janvier 2004 modulera en fonction des revenus déclarés le taux d'effort appliqué aux participations familiales.*

*- Une meilleure attractivité de l'offre*

*Les prochaines modifications législatives sur le statut, la formation ainsi que les conditions d'exercice et de rémunération des assistantes maternelles devraient rendre cette profession plus attractive. Par ailleurs le « plan crèche » devrait prévoir une aide spécifique pour l'équipement et la mise aux normes du logement des assistantes maternelles.*

*- Un soutien à la relation entre parents et assistants maternels*

*Les relais assistantes maternelles permettent de mettre en relation l'offre et la demande d'accueil au domicile d'un assistant maternel. Ils sont un lieu d'information pour les parents en recherche d'une assistante maternelle, de rencontre et de réflexion pour les professionnels. Sur des territoires encore peu couverts en modes d'accueil, leur création préfigure souvent une véritable politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants, adaptée aux réalités de la (ou les) commune(s) couverte(s). On comptait, en 2002, plus d'un millier de relais assistantes maternelles.*

#### **4. Inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de service à la personne**

*Dans le cadre de mesures prévues par la conférence de la famille de 2003, un groupe de travail interministériel a été mis en place au niveau national. Il avait pour objectif la formalisation des recommandations pour rendre les métiers de la petite enfance plus attractifs. Les conclusions issues de ces travaux ont fait l'objet d'un rapport. La CNAF a été associée étroitement à ces réflexions. Elle a plus particulièrement formulé les propositions suivantes :*

- *Pour inciter un plus grand nombre de jeunes à se tourner vers les métiers de la petite enfance et y faire ensuite carrière, ces métiers devraient être rendus plus attractifs. Une campagne de communication pourrait être lancée dans les écoles (collèges, lycées professionnels...) en coopération avec l'éducation nationale et en particulier l'ONISEP, pour favoriser l'orientation des jeunes et notamment des jeunes garçons vers ces professions.*
- *L'ANPE devrait aussi être associée à cette campagne car elle peut aussi être un pivot de développement de ces métiers en assurant leur promotion auprès des jeunes à la recherche d'un emploi. Pour ce faire, il faudrait aussi que l'ANPE soit davantage sensibilisée sur ces métiers (connaissances des potentialités, compétences requises...)*

#### **5. Améliorer l'information des parents**

*Pour faciliter l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale, l'action sociale des CAF s'emploie à favoriser le développement de services répondant au mieux aux besoins actuels et à venir des familles.*

*Par ailleurs, les évolutions dans le domaine de la famille – rôles de chaque parent, formes familiales, relations entre parents et enfants... - s'accompagnent pour les familles de questionnements et de nouveaux besoins.*

*Dans ce cadre, les orientations de la branche 2001-2004 reposent sur trois objectifs : offrir des lieux de ressources aux familles, étayer les parents dans leur rôle et leur responsabilité, susciter des services spécifiques.*

*Afin de développer une approche plus globale, les CAF font évoluer leur offre de service à destination des familles :*

- *en créant des lieux d'accueil innovants,*
- *en participant à des expériences d'accueil partenarial,*
- *en diversifiant les modalités de mise à disposition d'informations aux usagers,*

- en intégrant dans leur socle de service de nouvelles tâches d'information et d'orientation,
- en passant d'une gestion « passive » à une gestion « active » de la relation avec l'utilisateur.

Ainsi, les CAF sont de plus en plus nombreuses à ouvrir des lieux ressources dans lesquels les familles peuvent s'informer des services existants, échanger entre elles et avec des professionnels. Sous des dénominations diverses - « maison de la famille », « boutique famille », « espace famille » - ces lieux ont peu ou prou les mêmes objectifs.

Les contrats « enfance » expérimentaux, signés entre les conseils généraux et des CAF ont également pour objectif d'améliorer l'information des familles. Des plaquettes d'information recensant les définitions, les possibilités, la localisation géographique, les contacts utiles sur les différents types d'accueil, ainsi que les prestations familiales existantes ont été élaborées avec les partenaires locaux et départementaux et diffusés en nombre par un certain nombre de CAF (Vannes ; Quimper et Brest ; Besançon, etc.). Des guichets uniques d'information aux familles sont en cours d'élaboration dans le Rhône.

Par ailleurs, suite aux mesures prévues dans le cadre de la conférence de la famille de 2003, la CNAF participe au comité de pilotage pour la création des points information familles (PIF). Les services de la CNAF ont contribué, dans le cadre d'un groupe de travail interpartenarial installé et piloté par la délégation interministérielle à la famille, à l'élaboration du cadrage national des points info famille (cahier des charges, procédure de labellisation). Un million d'euros devrait être inscrit dans la loi de finances 2004 pour accompagner les appels à projet et le développement des PIF, au titre des dépenses d'investissement.